



CRITERIO INTERPRETATIVO 13/2024 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA UNIDAD DE CONVIVENCIA ANTES DE LA SOLICITUD INICIAL DE LA PRESTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) ha solicitado criterio jurídico a esta Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS) en relación con el requisito de formación de la unidad de convivencia que se exige para poder percibir el Ingreso Mínimo Vital (IMV). Concretamente, se consulta por los efectos que pueda causar la modificación de la unidad de convivencia (UC) con carácter previo a la presentación de la solicitud inicial de la prestación, a efectos de cumplir con el requisito del plazo de espera de seis meses previsto en el artículo 10.3 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (LIMV).

Planteamiento:

- **Antecedentes**

Sobre los efectos que tiene la entrada o salida de miembros de la UC durante la percepción del IMV, ya planteó esa Entidad Gestora consulta a este Centro Directivo con fecha de 27 de julio de 2021.

El INSS argumentaba en su consulta que, en los casos en los que un miembro de la UC dejase de formar parte de la misma, ello no suponía la creación de una nueva unidad a efectos de tener que volver a acreditar el año de espera- actualmente seis meses- para acceder a la prestación del IMV, para no hacer cumplir dos veces el mismo requisito a los solicitantes que se mantienen en la UC. Sin embargo, en aquellos casos en los que se incorporase una nueva persona a dicha unidad, para que esta pudiera quedar válidamente constituida, sí resultaría necesario reiniciar el cómputo de espera para acceder a la prestación.

En respuesta a la consulta planteada, mediante informe de fecha de 17 de septiembre de 2021, este Centro Directivo determinó:

“Así, cuando se produce la salida de algún miembro de la UC, si bien es cierto que se altera la UC respecto a la cual se accedió al derecho al IMV, no es menos cierto que los miembros que quedan en la misma han cumplido con dicho requisito, y con su composición siguen manteniendo la estabilidad de convivencia que les ha dotado de dicha consideración como UC para acceder a ese derecho, por lo que considerar que como consecuencia de dicha circunstancia sobrevenida los beneficiarios que quedan en la UC han incumplido dicho requisito y por tanto, la extinción del derecho a la prestación del IMV, supondría un perjuicio difícilmente justificable dado que no puede afirmarse tal cosa.

No obstante, habida cuenta que si, tal como se ha indicado anteriormente, tanto para la determinación del requisito de encontrarse en situación de vulnerabilidad económica como para la fijación de la cuantía de la prestación del IMV se tiene en cuenta el número total de los miembros que integran la UC, parece lógico que si se produce una salida en alguno de sus miembros, esta circunstancia deba tenerse en cuenta a efectos de la modificación de la prestación, siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 13 del RDLIMV, y siempre y cuando, se mantengan los demás requisitos establecidos en el artículo 7 de esta misma norma.

Por el contrario, no puede alegarse el mismo argumento cuando se produce la entrada de nuevos miembros en la UC a la que fue reconocida la prestación del IMV, puesto que ya no puede afirmarse que exista identidad en el cumplimiento del requisito del plazo de espera de un año entre todos los miembros que conforman la UC, lo que determina que no pueda considerarse la misma UC y, por ende, el incumplimiento de dicho requisito y la extinción del derecho a la prestación y, como nueva UC, deberá constituirse como tal conforme establece la ley para acceder al IMV.”

En definitiva, esta Dirección General concluyó que, si se produce el abandono de algún miembro de la UC durante la percepción de la prestación, no es necesario reiniciar el cómputo de los seis meses de espera. Por el contrario, si se incorpora algún miembro nuevo a la UC, se determinó que sí debe reiniciarse ese cómputo del plazo, en la medida en que no todos los integrantes estarían cumpliendo con el requisito legal exigido.

Posteriormente, ese Instituto planteó nueva consulta a este Centro Directivo con fecha de 15 de enero de 2024 en la que solicitaba aclaración sobre si en las solicitudes iniciales de la prestación del IMV se puede entender que la UC resultante está exenta del cumplimiento del plazo de espera de seis meses cuando esa nueva UC se ha formado como consecuencia de nulidad, separación, divorcio, disolución de la pareja de hecho formalmente constituida o disolución de una pareja no constituida, como se contempló en la redacción original del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

Tal y como se argumenta en la consulta, la redacción original del artículo 7.2 del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, (actual artículo 10.3 LIMV) preveía una serie de excepciones al requisito de acreditar el plazo de seis meses de espera de la UC para acceder a la prestación, entre las que se encontraba, por remisión al artículo 6.2 de la misma norma, el haber iniciado los trámites de nulidad, separación o divorcio.

Sin embargo, el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico, modificó el artículo 6 del Real Decreto-ley 20/2020, pasando la regulación contemplada en su apartado 2 al artículo 6.bis. A pesar de que la nueva redacción del artículo 6 de la norma había eliminado su apartado 2, el artículo 7.3 seguía eximiendo de la aplicación del plazo de seis meses de convivencia estable y continuada a los supuestos contemplados en los *apartados a) y b) del artículo 6.2* (inicio de trámites de separación o divorcio) que ya no existían. Sin embargo, la Entidad Gestora entendió que, al haberse trasladado su contenido al artículo 6.bis (con la inclusión de las disoluciones de las parejas de hecho), estos supuestos debían seguir exentos del requisito de un año (ahora seis meses) de válida constitución de la UC.

La redacción actual de la LIMV, eliminó del texto del artículo 10.3 (anterior 7.3) la exención del plazo de seis meses para los supuestos de los *apartados a) y b) del artículo 6.2* (casos de separación, nulidad o divorcio) no incluyéndose la referencia expresa a estas situaciones en la nueva regulación.

Así, ese Instituto considera que la falta de mención a estos supuestos obedece a un olvido del legislador y no a su voluntad intencionada. Sostiene que, si se llevara a cabo una aplicación

literal de la redacción actual de la norma, en el caso de la salida de un miembro de la UC en los supuestos de separación, nulidad o divorcio, o disolución de la pareja de hecho así como inicio de los trámites de guardia y custodia de parejas no formalizadas, resultaría lo siguiente: para el beneficiario individual, el hecho de haber iniciado los trámites de separación o divorcio determinaría el reconocimiento de una protección adicional, pues en ese caso se le exime del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 10.2 LIMV, mientras que, en el caso de la UC formada por el progenitor que tiene atribuida la guarda y custodia de los menores, tendría que esperar seis meses desde la salida del otro progenitor para solicitar la prestación.

Este Centro Directivo concluyó en el criterio 12/2024:

“A la vista de estos antecedentes, parece claro que el artículo 10.3 de la LIMV debería haberse extendido también a los supuestos en que se ha formado una nueva UC como consecuencia de nulidad del matrimonio, separación, divorcio, disolución de la pareja de hecho formalmente constituida o de pareja de hecho no formalizada que va a convivir en un domicilio distinto al de la UC anterior a dichas vicisitudes.

(...)

Por consiguiente, estima esta Dirección General que la exención del requisito establecido en el primer párrafo del artículo 10.3 de la LIMV que efectúa el segundo párrafo del artículo es extensible a las UC que, a causa de nulidad del matrimonio, separación, divorcio o disolución de la pareja de hecho formalmente constituida, están conformadas por el progenitor que abandona el domicilio acompañado por otros hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente y también por sus familiares hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad que formasen parte de la UC original.”

- **Nueva consulta**

El INSS plantea ahora nueva consulta a este Centro Directivo, en los siguientes términos:

*“El objeto de la consulta es ahora determinar el alcance del requisito de la válida constitución de la UC **durante los seis meses previos a la presentación de la solicitud** a que hace referencia el artículo 10.3 de la Ley 19/2021 de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (LIMV). Esto es, si se debe entender que este requisito se exige únicamente a los solicitantes de la prestación de IMV que residen en el mismo domicilio, o si, el hecho de que dentro de dicho plazo se produzca la entrada o la salida de algún miembro de la UC, debe implicar el reinicio del cómputo del plazo de los seis meses.”*

Criterio DGOSS:

El artículo 3.1 del Real Decreto 501/2024, de 21 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, atribuye a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social la realización de las funciones de ordenación jurídica del sistema de la Seguridad Social, elaborando e interpretando las normas y disposiciones que afecten a dicho sistema, unificando y dictando los criterios normativos necesarios para su efectividad.

I. Marco legal

La prestación del IMV nace como una medida de protección social que pretende garantizar un nivel mínimo de ingresos a aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica, para facilitar su inclusión y participación en la sociedad. Se persigue así, luchar contra el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que carecen de recursos, dándoles mayores oportunidades de futuro.

Esta prestación de carácter no contributivo del Sistema de Seguridad Social, viene regulada por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (LIMV). La norma, prevé en su artículo 5 que podrán ser beneficiarias de la prestación, tanto las personas que

la soliciten en nombre propio como aquellas otras que lo hagan en nombre de una unidad de convivencia.

Por su parte, el artículo 6 define la **unidad de convivencia** en los siguientes términos:

“Artículo 6. Unidad de convivencia.

Se considera unidad de convivencia la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

A efectos de lo establecido en este artículo, se considerará pareja de hecho la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal con al menos dos años de antelación, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y hayan convivido de forma estable y notoria con carácter inmediato a la solicitud de la prestación y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años.”

Por otra parte, el artículo 10 de la norma regula los **requisitos de acceso a la prestación**, entre los que se encuentra el previsto en el apartado tercero:

“Artículo 10. Requisitos de acceso.

(...)

3. Cuando las personas beneficiarias formen parte de una unidad de convivencia, se exigirá que la misma esté constituida, en los términos de los artículos 6, 7 y 8, durante al menos los seis meses anteriores a la presentación de la solicitud, de forma continuada.

Este requisito no se exigirá en los casos de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente de menores, reagrupación familiar de hijas e hijos menores de edad, en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, o en otros supuestos justificados que puedan determinarse reglamentariamente.”

Asimismo, el apartado cuarto de este artículo establece que:

*“4. Los requisitos relacionados en los apartados anteriores **deberán cumplirse en el momento de presentación de la solicitud** o al tiempo de solicitar su revisión, y **mantenerse** al dictarse la resolución y durante el tiempo de percepción del ingreso mínimo vital.”*

II. Interpretación del artículo 10.3 de la LIMV

Del contenido de los artículos transcritos se deduce, en primer lugar, que la ley exige una “*estabilidad*” en la composición de la UC que es perceptora de la prestación, debiendo esta mantenerse durante un periodo mínimo de seis meses anteriores a la solicitud.

En la primera consulta realizada por la Entidad Gestora a esta Dirección General se planteaban los posibles efectos que pudiera tener la modificación de la UC durante la percepción de la prestación, habiendo concluido que, si durante la percepción del IMV alguno de los miembros abandona la UC, no será necesario el reinicio del cómputo del plazo de los seis meses de espera previsto en el artículo 10.3 de la LIMV, mientras que, la incorporación de nuevos miembros, sí provocaría el reinicio del cómputo, en la medida en que no todas las personas beneficiarias de la prestación habrían cumplido el plazo de espera previsto en la ley.

En la consulta que ahora se plantea, el INSS pregunta por los efectos que podría tener la modificación de la UC cuando la entrada o salida de miembros de dicha unidad tenga lugar en los seis meses previos a la presentación de la solicitud de la prestación. Este Instituto entiende que: *“(...) la prestación de IMV debe reconocerse siempre que aquellos que se encuentren empadronados en el mismo domicilio y que figuren en la solicitud acrediten una convivencia de seis meses, no debiendo volver a iniciarse el cómputo de los seis meses por el hecho de que se produzca la salida de algún miembro con carácter previo a la presentación de dicha solicitud, pues ningún precepto contempla esta previsión expresamente. En cambio, si durante los seis meses previos a la solicitud se produce el empadronamiento de una persona que tiene las relaciones de parentesco descritas en el artículo 6 de la LIMV y permanece en el domicilio a la fecha de presentación de la solicitud, es evidente que será necesario esperar a que los solicitantes se constituyan en unidad de convivencia*

computando para ello el plazo de seis meses desde el empadronamiento del nuevo miembro en el domicilio, a efectos de poder reconocer la prestación.”

Lo que propone la Entidad Gestora es extender el argumento utilizado por este Centro Directivo para aquellos casos en los que se producen modificaciones de la UC durante la percepción de la prestación, a aquellas situaciones en las que las modificaciones de la UC se produzcan con carácter previo a la solicitud. De esta forma, en aquellos supuestos en los que se produjera la incorporación de un nuevo miembro a la UC habría que reiniciar el cómputo de los seis meses de espera, mientras que, cuando tuviese lugar la salida de alguna persona que integrase la unidad, no haría falta reanudar dicho cómputo, y todo ello, con independencia de que la modificación de la UC tuviese lugar antes de la presentación de la solicitud de la prestación, o durante la percepción de la misma.

Sin embargo, si aplicásemos esta regla, se estaría dando un idéntico tratamiento a situaciones que son realmente distintas.

Tal y como se argumentó en el informe emitido por este Centro Directivo el 17 de septiembre de 2021, la finalidad de la norma al determinar un plazo mínimo de constitución de la UC, es asegurar una cierta estabilidad en la convivencia de las personas que residen en un mismo domicilio y que van a ser receptoras del IMV, máxime si se tiene en cuenta que del número de personas que compongan la UC va a depender la cuantía de la prestación a percibir.

Este Centro Directivo consideró razonable flexibilizar el requisito previsto en el artículo 10.3 de la LIMV para aquellos casos en los que una persona decida abandonar la UC que dio lugar a la percepción de la prestación, para evitar tener que obligar al resto de la unidad que permanece en el domicilio, a volver a cumplir el plazo de “*convivencia estable*” de seis meses. Sin embargo, en este supuesto, la UC ya ha cumplido en un momento inicial con el requisito del plazo de espera previsto en la ley, circunstancia que le permite precisamente -así como el cumplimiento del resto de requisitos del artículo 10- ser beneficiaria del IMV.

Sin embargo, lo que el INSS plantea es dar este mismo tratamiento a aquellas modificaciones de la UC que se produzcan **antes de la presentación de la solicitud** de la prestación,

lo que, en definitiva, **supondría exonerar del cumplimiento del requisito del artículo 10.3 de la LIMV a aquellas UC que sufran el abandono de algún miembro en los meses anteriores a la solicitud**. En estos casos, a diferencia de lo que ocurre en el supuesto de hecho anterior, los solicitantes aún no han cumplido con el plazo de espera de seis meses como UC estable, por lo que no reúnen todos los requisitos exigidos por la ley para poder tener acceso a la prestación.

Supuesto distinto es el abordado en el criterio 12/2024, relativo a la obligación de cumplir el plazo de espera de seis meses para el reconocimiento inicial de la prestación en aquellos casos en los que se modifica la UC por abandono de algún miembro en los casos de nulidad, separación o divorcio. Tal y como se argumenta en el propio criterio, estos supuestos estaban previstos en la legislación anterior como una exención al cumplimiento del requisito del plazo de los seis meses, exención que, por un olvido del legislador, no se incluyó en la redacción actual del párrafo segundo del artículo 10.3 la LIMV. Además, se trata de situaciones excepcionales, que afectan de forma intrínseca a los vínculos familiares presentes en las UC, y que justifican, por tanto, su especial tratamiento.

Pero ello no puede extenderse con carácter general a todos los supuestos en los que se modifiquen las UC con carácter previo a la presentación de la solicitud de IMV, ya que, de ser así, se estaría vaciando de contenido este requisito legal, que ha sido previsto de forma específica por el legislador para dar acceso a la prestación.

El propio apartado cuarto del artículo 10 de la LIMV establece que: **“Los requisitos relacionados en los apartados anteriores deberán cumplirse en el momento de presentación de la solicitud o al tiempo de solicitar su revisión, y mantenerse (...)”**, lo que confirma la necesidad de que, en el momento de presentar la solicitud, se cumplan los requisitos legales que dan acceso a la prestación.

Por consiguiente, esta Dirección General considera necesario que, para poder acceder a la prestación del IMV, se haya cumplido con todos los requisitos legalmente previstos, sin que pueda exceptuarse del cumplimiento del plazo de seis meses de convivencia estable de una UC en un mismo domicilio - más allá de las excepciones legalmente previstas- a aquellas personas que

permanezcan en la UC tras haber sufrido el abandono de algún miembro de la misma en los meses previos a la presentación de la solicitud.

III. Conclusión.

- **Este Centro Directivo determina que, para poder acceder a la prestación del Ingreso Mínimo Vital, es necesario cumplir con todos los requisitos legales previstos en el artículo 10 de la LIMV, incluido el plazo de convivencia estable durante seis meses de la unidad de convivencia que prevé el apartado tercero de este artículo.**
- **En todos aquellos casos en los que se modifique la unidad de convivencia por abandono de algún miembro con carácter previo a la presentación de la solicitud de la prestación, los miembros que permanezcan en el domicilio conformarán una nueva unidad de convivencia, que deberá cumplir con el plazo de espera de seis meses previsto en el artículo 10.3 de la LIMV, sin más excepciones que las previstas por el párrafo segundo de este apartado, así como en aquellos supuestos en los que la modificación de la unidad de convivencia se produzca como consecuencia de un proceso de nulidad, separación, divorcio o pareja de hecho formalmente constituida en los términos expuestos por el Criterio interpretativo 12/2024 por este Centro Directivo.**