Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 21 de marzo de 2022, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital

(*Boletín Oficial del Estado,* núm. 304, 21 de diciembre de 2021)

ANTECEDENTES

PRIMERO. Mediante escrito que tuvo su entrada en esta institución el 14 de marzo de 2022, una entidad social sin ánimo de lucro solicita la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

SEGUNDO. En la solicitud se concretan siete motivos de inconstitucionalidad, asociados, no en todos los casos, a concretos artículos o incisos de preceptos de la ley que se consideran contrarios al texto constitucional. Se enuncian de la siguiente manera:

1. Determinación de la vulnerabilidad en el pasado y no en la actualidad (art. 11.2).
   El artículo 11.2 de la Ley de Ingreso Mínimo Vital dispone lo siguiente:

   > 2. Se apreciará que concurre este requisito [vulnerabilidad económica] cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior, en los términos establecidos en el artículo 20, sea inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia en los términos del artículo 13.

   La solicitante entiende que el inciso "correspondientes al ejercicio anterior" es contrario y vulnera los artículos 41 y 9.3 CE.

2. Exclusión de las personas entre 18 y 23 años (arts. 4.1 b) y 5.2).
   La letra b) del artículo 4.1 de La Ley de Ingreso Mínimo Vital determina que podrán ser beneficiarias del ingreso mínimo vital las personas de al menos 23 años que no se integren en una unidad de convivencia en los términos establecidos en esta ley, siempre que no estén unidas a otra por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, salvo las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio o las que se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente. Por su parte, el artículo 5.2 establece que las personas titulares de la prestación, cuando estén integradas en una unidad de convivencia, deberán tener una edad mínima de 23 años, o ser mayores de edad o menores emancipados en caso de tener hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente o huérfanos absolutos cuando sean los únicos miembros de la unidad de

convivencia y ninguno de ellos alcance la edad de 23 años. El mismo precepto añade que, en caso de no integrarse en una unidad de convivencia, la edad mínima de la persona titular será de 23 años, salvo en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género, víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual en los que se exigirá que la persona titular sea mayor de edad o menor emancipada, o el de personas que hayan estado bajo la tutela de entidades públicas de protección de menores dentro de los tres años anteriores a la mayoría de edad en los que se exigirá que la persona titular sea mayor de edad.

La entidad solicitante estima que la exclusión, en general, salvo en los supuestos expresamente previstos, de las personas entre 18 y 23 años de edad, para ser titulares a título individual de la prestación, o bien titulares integrados en una unidad de convivencia, es discriminatoria por razón de edad, contra el artículo 14 CE, y vulnera el artículo 41 CE.

3. Exclusión de las personas extranjeras empadronadas y de las personas extranjeras residentes de menos de un año.
En la solicitud se plantea que la primera frase de la letra a) del artículo 10.1 de la ley vulnera igualmente los artículos 14 y 41 de la Constitución. Tal precepto regula que todas las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, estén o no integradas en una unidad de convivencia, deberán tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud.

4. Desigualdad territorial: vulneración de los artículos 14 y 139.1 CE.
En la solicitud de interposición de recurso se plantea que la Ley del Ingreso Mínimo Vital omite regular los mecanismos de coordinación con las rentas similares reguladas previamente por las comunidades autónomas, limitándose a aludir indirectamente a esas rentas autonómicas, a la hora de excluirlas para su cómputo y la consiguiente determinación de la situación de vulnerabilidad económica.

La solicitante recuerda que nuestro sistema de control de constitucionalidad de las leyes no permite recurrir las omisiones absolutas en las mismas, pero sí las omisiones relativas, considerándose como tal la referencia indirecta que a las rentas autonómicas realiza el artículo 20.1 f) 1°, siendo por ello inconstitucional este precepto.

5. Discriminación a las familias monoparentales: vulneración del artículo 14 CE.
Se considera igualmente en la solicitud una diferencia de trato no justificada, por referencia a los coeficientes de incremento incluidos en los anexos I y II de la ley

(para el cálculo de la renta garantizada, por un lado, y del límite de patrimonio por unidad de convivencia, por otro), al atribuirse un coeficiente mayor a las unidades con dos progenitores con respecto a las unidades monoparentales.

Además de indicar esa vulneración del artículo 14 de la Constitución, el escrito de solicitud señala que esa diferencia es absurda y puede deberse a un error del legislador.

6. Obligación de presentar IRPF: intervención disuasoria y discriminatoria.
El artículo 36 de la ley dispone las obligaciones que han de cumplir de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital durante el tiempo de percepción de la prestación. Entre ellas se incluye en la letra f) del apartado 1 la de presentar anualmente la declaración correspondiente al impuesto sobre la renta de las personas físicas.

La entidad solicitante de recurso considera que dicha obligación vulnera el artículo 41 CE al disuadir el ejercicio del derecho fundamental a la seguridad social, así como el artículo 14 CE, al introducir una diferencia de trato no justificada entre las personas solicitantes del IMV y el resto de ciudadanos en la misma situación económica.

7. Exigibilidad de certificado de los servicios sociales: vulneración arbitraria del derecho fundamental legalmente reconocido.
En este motivo de inconstitucionalidad se expresan las dificultades para que los servicios municipales emitan en tiempo los certificados sociales que acrediten el cumplimiento de determinados requisitos exigidos para el acceso a la prestación (residencia efectiva en España, empadronamiento, composición efectiva de la unidad de convivencia y relación entre los integrantes), según el artículo 21.9 de la ley. La previsión de caducidad del procedimiento de solicitud del ingreso mínimo vital, transcurridos tres meses sin haberse aportado dicho certificado, no ofreciéndose alternativa para cumplimentar ese deber, cuando el solicitante ha suscrito una declaración responsable comprometiéndose a acreditar tales requisitos, conlleva, en muchos casos, la no obtención de la prestación.

La entidad que solicita el recurso considera incongruente hacer recaer en los solicitantes del ingreso mínimo vital el perjuicio ocasionado por las limitaciones de las administraciones para emitir los certificados, considerando por ello que se incurre en una vulneración arbitraria (artículo 9.3 CE) del artículo 41 CE.

TERCERO. Con base en los motivos descritos se solicita al Defensor del Pueblo interponer un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos que se mencionan de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, del ingreso mínimo vital. Subsidiariamente, se solicita al Defensor del Pueblo enviar al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

recomendaciones para la presentación de un proyecto de ley de reforma de la Ley 19/2021, en los puntos indicados.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Procede efectuar un examen conjunto de los motivos de inconstitucionalidad planteados en la solicitud de interposición de recurso contra la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, que establece el ingreso mínimo vital, atendiendo, en primer lugar, a que las infracciones constitucionales alegadas se remiten a que el legislador, en los distintos preceptos cuestionados, habría infringido en diferentes artículos, bien la garantía de interdicción de la arbitrariedad que establece el artículo 9.3 de la Constitución, bien el principio de igualdad y no discriminación del artículo 14, bien el deber de los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes, del artículo 41. Con relación a uno de los motivos de inconstitucionalidad también se alega una infracción del artículo 139.1 de la Constitución.

En segundo lugar, sin perjuicio de que muchos de los aspectos puestos en evidencia en la solicitud de recurso sean relevantes, o muy relevantes, desde la óptica de analizar cómo ejecutan las administraciones en la práctica las previsiones de los distintos preceptos de la ley, ofrecen como elemento común el encontrarse referidos todos ellos a las opciones normativas tenidas en cuenta por el legislador, es decir, al margen de configuración legal de la prestación de ingreso mínimo vital ejercido soberanamente por el poder legislativo.

SEGUNDO. Con la finalidad expuesta, parece oportuno rescatar algunos pronunciamientos que el Tribunal Constitucional, al que habría que dirigir el correspondiente recurso en el caso de aceptarse la petición recibida, ha sostenido a lo largo de los años cuando ha dirimido controversias relacionadas con las normas que regulan las prestaciones de la Seguridad Social.

Así, por ejemplo, en la Sentencia 128/2009, de 1 de junio, que abordaba el cuestionamiento, a cargo de la sala de lo social de un tribunal superior de justicia, de la caracterización de un subsidio de desempleo en la Ley General de la Seguridad Social (por las causas de suspensión y extinción, ex artículo 219 de la LGSS), el Tribunal Constitucional revisa su doctrina sobre el enjuiciamiento de la legislación en materia de Seguridad Social. Entra a valorar, en primer lugar, las características que ha de reunir una eventual infracción de la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos, para concluir que, en aquel asunto, lo que realmente se estaba cuestionando era "la esencia misma de la decisión del legislador acerca del grado de protección que ha de merecer la

situación de necesidad", entonces referida a desempleados mayores de 52 años cuyo subsidio había sido extinguido.

> 3. Los Autos de planteamiento de las cuestiones imputan al precepto legal cuestionado la vulneración, en primer lugar, del art. 9.3 CE, por considerarlo una determinación arbitraria del legislador. Para analizar esta imputación debemos recordar que "la calificación de 'arbitraria' dada a una Ley a los efectos del art. 9.3 de la Constitución exige una cierta prudencia. La Ley es la 'expresión de la voluntad popular', como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático. Ahora bien, en un régimen constitucional, también el Poder Legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar porque se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al Poder Legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad" (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 8). Así, como hemos reiterado en diversas ocasiones, no puede tacharse de arbitraria una norma que persigue una finalidad razonable y que no se muestra desprovista de todo fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución adoptada, pues entrar en el enjuiciamiento de cuál haya de ser su medida justa supone debatir una opción tomada por el legislador que, aun cuando pueda ser discutible, no tiene que ser necesariamente arbitraria ni irracional (por todas, STC 149/2006, de 11 de mayo, FJ 6, y las en ella citadas). De manera que, al enjuiciar un precepto legal al que se tacha de arbitrario, nuestro examen ha de centrarse en determinar si dicho precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien si, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7; 13/2007, de 18 de enero, FJ 4; y 90/2009, de 20 de abril, FJ 6).

En la petición de recurso de inconstitucionalidad se atribuye una arbitrariedad prohibida constitucionalmente a la previsión, contenido en el artículo 11.2 de la Ley del Ingreso Mínimo Vital, relativa a que serán tenidos en cuenta los ingresos y el patrimonio de los solicitantes en el ejercicio fiscal anterior a su solicitud, cuando tal disposición responde inequívocamente a una opción del legislador, como forma de articular técnicamente el control de los requisitos para acceder a la prestación, en este caso, el de vulnerabilidad económica. Que, por las disfunciones que esa norma esté produciendo, fuese necesario complementar el modo de comprobar aquel requisito con algún otro instrumento adicional, o sustituir el procedimiento por otro (para una mejor adecuación a la finalidad propia de la prestación, para subvenir una situación de necesidad más actual), no implica que pueda tacharse de irracional y arbitraria la opción elegida.

Por lo que se refiere a la vulneración de esa misma prohibición de la arbitrariedad, del artículo 9.3, por la incongruencia que supone que la ley no ofrezca una alternativa a la obtención del certificado social, cuando los servicios sociales municipales fracasan en la gestión a tiempo de ese documento (motivo séptimo de la solicitud de recurso), no es posible tampoco apreciar que concurran los elementos que caracterizan esa modalidad de infracción constitucional, en los términos apuntados. No parece acertado imputar a la ley el efecto lesivo que produce, precisamente, su incumplimiento, en este caso a cargo de una Administración. Habrán de abordarse los problemas singulares que se están produciendo por ineficiencias administrativas y que pueden aconsejar una revisión de los procedimientos ahora vigentes.

TERCERO. En la misma sentencia citada de 2009, por todas, el Tribunal Constitucional también resume el planteamiento doctrinal en relación con las eventuales infracciones del derecho que recoge el artículo 41 en forma de mandato a los poderes públicos, para el establecimiento y mantenimiento de un sistema de protección social suficiente. En el fundamento jurídico cuarto de aquella sentencia se expresa el tribunal en los siguientes términos:

> 4. Son ya numerosas las ocasiones en que este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance de las obligaciones impuestas a los poderes públicos por el art. 41 CE. Desde el punto de vista que ahora interesa, importa destacar lo siguiente:
>
> a) La Constitución ha recogido y consagrado en su art. 41 la evolución que han experimentado los sistemas contemporáneos de Seguridad Social, de tal suerte que la protección de los ciudadanos ante situaciones de necesidad se concibe como "una función del Estado", rompiéndose en buena parte la correspondencia prestación-cotización propia del seguro privado, superada por la dinámica de la función protectora de titularidad estatal (SSTC 103/1983, de 22 de noviembre, FJ 3; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17, entre otras).
>
> b) El art. 41 CE impone a los poderes públicos la obligación de establecer —o mantener— un sistema protector que se corresponda con las características técnicas de los mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social. En otros términos, el referido precepto consagra en forma de garantía institucional un régimen público "cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo [...] un núcleo o reducto indisponible por el legislador" (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), de tal suerte que ha de ser preservado "en términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar" (STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4; y 76/1988, de 26 de abril, FJ 4).
>
> c) Salvada esta indisponible limitación, el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y

> sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquel (STC 65/ 1987, de 21 de mayo, FJ 17, entre otras).
>
> De la doctrina trascrita se obtiene inmediatamente la conclusión de que el precepto legal cuestionado no puede vulnerar el art. 41 CE en la medida en que no afecta en modo alguno a la garantía institucional del régimen público de Seguridad Social. Lo que cuestiona el órgano judicial es la intensidad de la protección dispensada por el sistema para la cobertura del estado de necesidad derivado de la contingencia de desempleo en el caso de las personas mayores de cincuenta y dos años, y lo hace, como señala el Abogado del Estado, no tanto contraponiendo el precepto legal con el mandato constitucional, sino advirtiendo de la existencia de una especie de contradicción o de incoherencia en la articulación legal del sistema de protección.

No pasa inadvertido que en la solicitud de recurso objeto de examen, la entidad compareciente hace remisión a un derecho a la protección social cuyo contorno doctrinal puede ir más lejos del mandato del artículo 41 de la Constitución, particularmente a la luz de la interpretación de los artículos 12 y 13 de la recientemente ratificada Carta Social Europea revisada. Pero no se concreta en qué forma esa interpretación revisada de la doctrina constitucional conduciría, de forma más o menos directa, a una declaración de inconstitucionalidad de los diversos preceptos objeto de impugnación.

Las incoherencias o contradicciones que atribuye la solicitud de recurso a varios artículos de la Ley 19/2021, que pueden producir disfunciones, algunas importantes, en la gestión del ingreso mínimo vital, como bien conoce el Defensor del Pueblo a través de las muchas quejas investigadas en esta materia, no revisten sin embargo los caracteres de una infracción constitucional, estando siempre disponible para el legislador depurar aquellos aspectos que obstaculicen la propia finalidad de la norma, que no es otra que atender a las situaciones de necesidad de una manera eficaz y eficiente.

CUARTO. La mayoría de los motivos de inconstitucionalidad alegados en la petición de recurso mencionan una infracción del derecho a la igualdad del artículo 14 de la Constitución. A este respecto, se ha de tener presente también la configuración de este derecho por la jurisprudencia constitucional, partiendo de la doctrina básica por la que

> el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. (STC 22/1981, de 2 de julio).

En materia de Seguridad Social, la aplicación del principio de igualdad se ha caracterizado por considerar que, siendo la función estatal la de remediar las situaciones de necesidad, tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales.

Siguiendo con esa argumentación, la Sentencia 197/2003, de 30 de octubre, del Tribunal Constitucional afirma nuevamente que no puede excluirse que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer, regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y las condiciones de las prestaciones a efectuar, o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento.

En materia de Seguridad Social, ese alto tribunal ha reconocido expresamente un trato diferenciado que se hace depender, por ejemplo, de la edad de los posibles beneficiarios de una determinada ayuda o prestación social, recordando que este es "uno de los requisitos tradicionales para el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social", y asociando ese condicionamiento establecido por el legislador, "posiblemente atendiendo a condicionamientos financieros" (STC 137/1987, de 22 de julio, FJ 3).

El condicionado de las prestaciones de la Seguridad Social, por tanto, como el ingreso mínimo vital, y en general las prestaciones y ayudas de protección social, que ha de responder a la disponibilidad y capacidades del sistema realmente existentes (para dar cumplimiento, entre otros, al deber de mantenimiento del propio sistema, ex artículo 41 CE), introduce siempre razones de inclusión o exclusión en su ámbito subjetivo basadas en diversos factores personales como la edad de los potenciales beneficiarios, su estado civil y los vínculos de consanguinidad o afinidad, o referidos a otras circunstancias, siempre asociadas a la contingencia que, precisamente, pretende ser objeto de protección o de atención preferente. En otros casos es habitual que se atienda, en el condicionado de la prestación, por ejemplo, al grado mayor o menor de discapacidad previamente reconocido a la persona, a una determinada condición o circunstancia laboral (cese involuntario de la actividad, demanda de empleo, etcétera), o al mantenimiento durante un periodo determinado de tiempo de la residencia efectiva en España (ya sea para nacionales o extranjeros).

Ciertamente, ese condicionado de las prestaciones sociales debe ser escrupulosamente definido y adecuadamente razonada su exigencia para cada modalidad de prestación, para no incurrir en condiciones discriminatorias. Pero no puede considerarse que las decisiones normativas que asocian, razonablemente, la finalidad social de una determinada prestación a un grupo acotado de personas, objetivamente predeterminado, incurran de por sí en un trato desigual prohibido por la Constitución. Habrá que estar también a la aplicación en el tiempo de esas normas que definen las

condiciones de acceso a las prestaciones, para concretar, en su caso, los resultados injustos que producen, según la casuística, al objeto de impulsar las modificaciones necesarias, y todo ello sin perjuicio de la labor de depuración que desde la jurisdicción ordinaria se lleva a cabo.

QUINTO. Por lo que se refiere a la vulneración del artículo 139.1 de la Constitución, basada en que la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, no regularía suficientemente la interacción del ingreso mínimo vital con las rentas de inclusión social autonómicas, ocasionando una inequidad entre territorios, el motivo esgrimido en la petición de recurso debe encuadrarse en la toma en consideración del imprescindible respeto por el reparto constitucional de competencias en materia de Seguridad Social y asistencia social (artículos 149.1.17 y 148.1.20 CE).

La ley contempla, por un lado, que para el cálculo de los ingresos económicos de los beneficiarios de la prestación no se tiene en cuenta lo percibido en virtud de las rentas mínimas autonómicas de inclusión o inserción social. También establece, en su artículo 32 un mecanismo de colaboración entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y las comunidades autónomas, de forma que estas comuniquen y certifiquen la situación de los beneficiarios de sus rentas mínimas, mecanismo que no ha sido definitivamente desarrollado por las administraciones autonómicas, regulándose además un procedimiento para el reintegro de aquella cantidades que, a resultas de esa colaboración, pudiera llegar a cobrar indebidamente un beneficiario del ingreso mínimo vital.

Probablemente, en el caso de que la ley hubiera ido más allá, hasta disponer cómo las prestaciones autonómicas debían modificarse para su adaptación a la nueva prestación estatal, se plantearía un conflicto constitucional de carácter competencial, que no ha surgido.

SEXTO. En la petición de recurso se solicita, subsidiariamente, la formulación de recomendaciones al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que recojan los motivos expuestos por la entidad social compareciente. A este respecto, cabe recordar que, desde la aprobación· inicial del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, que estableció inicialmente el ingreso mínimo vital, el Defensor del Pueblo viene tramitando muchos expedientes con la Administración de la Seguridad Social, habiendo sido atendidas, en las sucesivas reformas normativas, varias de sus recomendaciones. Los razonamientos empleados en la solicitud ahora examinada, expresivos de problemas importantes de aplicación práctica de la Ley del Ingreso Mínimo Vital, serán tenidos en cuenta, efectivamente, en el curso de las investigaciones en marcha sobre esta cuestión, y también a la hora de formular las recomendaciones de mejora normativa que de las mismas se deriven.

RESOLUCIÓN

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, acuerda **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.