

# LA RENTA BÁSICA CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

UNA PROPUESTA DESDE EL ÁMBITO JURÍDICO<sup>1</sup>

ESTHER CARRIZOSA PRIETO

*Profesora Contratada Doctora*

*Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

*Universidad Pablo de Olavide*

ecarpri@upo.es

## ABSTRACT

This study's main purpose is to show the basic features of the existing economic benefits of minimum resources in order to assess their suitability for articulating the so-called citizen's basic income in the Spanish legal system. It begins with an analysis of the existing economic benefits of minimum resources, both those that have been developed by the State under the Social Security System and those that have been developed by the different Autonomous Communities. The analysis concludes with a proposal for regulation of the fundamental characteristics of the citizen's basic income.

## KEYWORDS

Basic income, unemployment, poverty, exclusion

“Hay derechos que vagan sin tierra por un mundo global en busca de un constitucionalismo, también global, que les ofrezca anclaje y garantías”

Stefano Rodotà, *El derecho a tener derechos*

## SUMARIO

1. Pobreza, exclusión social y derechos emergentes: la renta básica ciudadana. 2. La lucha contra la pobreza en el Ordenamiento Jurídico

<sup>1</sup> Este trabajo constituye parte de los resultados de la investigación desarrollada en el marco del Proyecto “Las prestaciones económicas de garantía de recursos de subsistencia” (DER2013-48829-C2-1-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, Plan Nacional de Investigación I+D+I, y, como tal, un resumen y actualización de “Hacia la articulación de la renta básica ciudadana en el Ordenamiento Jurídico Español”, publicado en la *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo* núm.192/ 2016, pp.203-242.

Español. 2.1. Las prestaciones económicas existentes en el Ordenamiento Jurídico Español. 2.2. Su valoración: la necesaria transición desde las rentas mínimas garantizadas hasta la renta básica ciudadana. 3. La articulación de la renta básica ciudadana en el Ordenamiento Jurídico Español. 3.1. La naturaleza: en todo caso, una prestación encuadrada en el ámbito no contributivo del Sistema de Seguridad Social. 3.2. Los requisitos para la renta básica ciudadana o la renta mínima garantizada. 4. Conclusiones.

## 1. POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y DERECHOS EMERGENTES: LA RENTA BÁSICA CIUDADANA

Son ya mayoría los investigadores que coinciden en destacar que estamos inmersos en un momento clave de la evolución de la humanidad y que el futuro nunca ha dependido como ahora de las actuaciones concretas que adoptemos para solucionar los grandes problemas que asolan a nuestra sociedad. Uno de esos problemas es el de la pobreza y la exclusión de millones de personas de los derechos de ciudadanía más básicos; un problema que lejos de solucionarse parece acrecentarse a cada minuto que pasa con la destrucción del empleo, la digitalización del trabajo y el empeño desmesurado de nuestros dirigentes en vincular los derechos de ciudadanía al trabajo productivo. Es indudable que la existencia de determinados porcentajes de pobreza en cualquier sociedad ponen de manifiesto, además de cierto grado de negligencia de sus gobernantes, el fracaso de las políticas sociales y la necesidad de reformular viejos derechos, cuando no de articular y probar derechos nuevos. Conforme a esta idea, se debate intensamente en los últimos años, aunque la cuestión se plantea desde la perspectiva política y filosófica con cierta insistencia desde 1980, sobre la denominada renta básica ciudadana o renta básica universal<sup>2</sup>.

La discusión en torno a un derecho de esta naturaleza se produce en el ámbito de la protección social, en el que es necesario diferenciar dos conceptos distintos, el de renta básica ciudadana y el de renta mínima garantizada. La renta básica ciudadana constituye una prestación económica que se otorga por el Estado a la generalidad de los ciudadanos (es, por tanto, un derecho de

<sup>2</sup> El debate sobre la renta básica universal ha estado siempre presente en el ámbito de la sociología y de la filosofía del derecho, aunque en los últimos años se ha generalizado como consecuencia de la crisis económica. Son numerosos los autores que la consideran una prestación fundamental para hacer frente a la crisis en la que se encuentra el Estado de Bienestar como consecuencia de la disminución del trabajo disponible. Cfr. el excelente análisis efectuado por PISANI, G. *Le ragioni del reddito di esistenza universale*, Verona, Ombre Corte, 2014; VAN PARIJS, P., y VANDERBORGTH, *La renta básica*, Barcelona, Ariel, 2015.

ciudadanía) con objeto de satisfacer sus necesidades básicas, sin condicionantes, esto es, sin prueba de carencia de rentas, ni ligada a la obligación de realizar actividades de inserción profesional. Contornos distintos presentan las denominadas rentas mínimas garantizadas (o prestaciones de garantías de recursos), que no tienen carácter universal al estar condicionadas a la carencia de rentas y que, normalmente, exigen la participación de los beneficiarios en el mercado de trabajo, al menos, de forma esporádica<sup>3</sup>.

Realizada esta diferenciación, se ha de advertir que son muchos los países europeos que cuentan con una renta mínima garantizada destinada a proteger a los ciudadanos y residentes de carácter permanente de la pobreza y exclusión social. Así, de los 15 países que conformaban entre 1995 y 2004 la Unión Europea, sólo Austria, Grecia, España e Italia carecen de una prestación de estas características, aunque en el caso de España existen prestaciones similares articuladas por las Comunidades Autónomas<sup>4</sup>. En consecuencia, en la mayoría de los países comunitarios, el debate no es si se implanta una renta mínima garantizada, ya consolidada, sino una renta básica ciudadana, esto es, una renta básica universal y no condicionada al nivel de ingresos sino a la mera ciudadanía. Efectivamente, aunque la única experiencia real en la implantación de una prestación de estas características parece ser la realizada en Alaska desde 1982 (*Alaska Permanent Fund Corporation*)<sup>5</sup>, son varios los países europeos que, ante las cifras de desempleo y la probable evolución del mercado laboral, se están planteando implantar rentas básicas universales incondicionadas (RBUI), aunque, en todos ellos, es necesario advertirlo, las reticencias políticas y sociales que genera una prestación de estas características aconsejan una implantación gradual y progresiva<sup>6</sup>. Ello se

3 VAN PARIJS, P., y VANDERBORGTH, *La renta básica...*, op. cit., p. 39.

4 En todos estos países se han instaurado rentas mínimas garantizadas desde 1967 hasta 1997, fecha esta última en que Portugal aprueba el *Rendimento Mínimo Garantito* [VAN PARIJS, P., y VANDERBORGTH, *La renta básica...*, op. cit., pp. 39].

5 Un análisis de esta concreta experiencia en GOLDSMITH, S., “The Alaska Permanent Fund Dividend: An experiment in wealth distribution”, en G. STANDING, *Promoting Income Security as a right: Europe and North America*, Londres, Anthem Press, 2004, pp. 549 y ss. Más reciente, WIDERQUIST, K., y HOWARD, M., (Coords.): *Alaska’s Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model*, 2012. De los mismos coordinadores, *Exporting the Alaska Model: Adapting the Permanent Fund Dividend for Reform around the World*, 2016.

6 Así, por ejemplo, en el caso de Suiza, que el pasado 5 de junio rechazó (77%) mediante referéndum modificar la Constitución para introducir una prestación de renta básica universal, el 41% de los detractores se mostraron en contra de la iniciativa por el coste elevado para su financiación; el 30% por el efecto de atracción sobre los extranjeros y el 33% por considerar que la prestación desincentiva el trabajo. Por lo que respecta a los partidarios, el 31% consideró que una renta de estas características potencia nuevos estilos de vida; el 20% que su existencia valora el trabajo en casa y el voluntariado y, por último, el 15%, consideró que simplificaría

traduce o bien en propuestas de aplicación de la renta básica universal con carácter temporal y respecto de colectivos muy concretos, como sucede en el caso de Finlandia, o bien en la propuesta de aplicar inicialmente una renta básica condicionada a una mínima prueba de ingresos, como ocurre en Reino Unido<sup>7</sup>.

En todo caso, el análisis que se realiza en las siguientes páginas no se centra en la situación o en las experiencias que se empiezan a desarrollar en los países europeos sino que se constriñe al ordenamiento jurídico español con tres objetivos fundamentales: poner de manifiesto los instrumentos existentes para luchar contra la pobreza y la exclusión social, valorar su efectividad y determinar los rasgos básicos de una prestación social con las características destacadas.

## 2. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

La pobreza y la exclusión social constituye, en algunos casos de forma directa y en otros de forma indirecta, una de las contingencias protegidas por el sistema de protección social español a través del nivel asistencial o no contributivo, si bien, como veremos en este estudio, la protección no es universal, se condiciona a la carencia de rentas y, en la mayoría de los supuestos, se vincula, con mayor o menor intensidad, a la realización de actividades de inserción laboral. Efectivamente, en España existen un cúmulo de prestaciones estatales de naturaleza asistencial que se destinan a atender la

sustancialmente el sistema de bienestar social (Encuesta sobre el "Futuro de la Renta Básica Incondicional en Suiza", Instituto de Investigación Gfs.bern. Documento disponible en Internet: <http://www.gfsbern.ch/en-us/Detail/bevoelkerungsbefragung-zur-zukunft-des-bedingungslosen-grundeinkommens-in-der-schweiz> (30/11/2016). Un análisis sobre el Referéndum Suizo en PISANI, G., Il referendum svizzero sul reddito di base: una sfida per l'Europa, *Boletín Cielo Laboral* 7/2016. Disponible en Internet: <http://us3.campaign-archive1.com/?u=477f592c29b5a739ce4cc8917&id=e4d59302d6&e=4f9b9eef95>, (30/11/2016).

<sup>7</sup> En el caso de Reino Unido, la discusión más reciente se ha articulado en base a la propuesta elaborada por REED, H. y LANSLEY, S, *Universal Basic Income: an idea whose time has come*, COMPASS, 2016, en el que se analizan 5 modalidades posibles de prestación, tres incondicionadas (full UBI scheme) y dos condicionadas a la prueba de recursos (modified UBI scheme), inclinándose en todo caso por una aplicación parcial de estas últimas modalidades (HARROP, A., *For us all. Redesigning social security for the 2020s*, Fabian Society, 2016, pp. 137 y ss.)

carencia de rentas que deriva de la imposibilidad de realizar un trabajo, bien sea por alguna circunstancia que afecta al individuo (personas mayores o discapacitadas) o bien por la falta de empleo en el mercado nacional (determinados colectivos de desempleados). Junto a ellas y a través de la denominada asistencia social, las Comunidades Autónomas han desarrollado políticas de lucha contra la pobreza que contemplan prestaciones económicas condicionadas a la carencia de rentas y a la inserción social y laboral. Se trata, por tanto, en la mayoría de los supuestos de prestaciones económicas de garantías de recursos (condicionadas) y que exigen por parte de los beneficiarios, con algunas excepciones, contrapartidas en pro de la inserción laboral y social.

### *2.1. Las prestaciones económicas existentes en el Ordenamiento Jurídico Español*

En el ámbito estatal, se han de destacar, en primer lugar, las denominadas prestaciones no contributivas de jubilación y de invalidez, pensiones vitalicias que suplen la carencia de rentas que afecta a personas que no pueden trabajar por razón de edad o discapacidad, sin que sea necesario haber contribuido con carácter anterior (o haber contribuido suficientemente) al Sistema de Seguridad Social. Dichas prestaciones distan de ser prestaciones de naturaleza universal por el cúmulo de requisitos que deben cumplir los posibles beneficiarios. En cuanto prestaciones de garantía de recursos, las exigencias legales se centran en la carencia de rentas (el umbral de pobreza queda fijado en 429 euros mensuales para 2016)<sup>8</sup> y en requerir, además de otros requisitos específicos, distintos periodos de residencia legal a los beneficiarios (diez y cinco años, respectivamente, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la pensión). La cuantía de ambas pensiones, que se establece anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, se fija, para el año 2016, en 429 euros mensuales.

Aunque estas pensiones están destinadas a erradicar la pobreza de aquellos colectivos que no pueden realizar una prestación de servicios, su ámbito de actuación es excesivamente limitado, pues solo favorecen a los mayores de 65 años que no tienen acceso a la pensión contributiva de jubilación (art. 369 y ss. LGSS) y a los menores de esta edad y mayores de 18 años que se encuentren

<sup>8</sup> El umbral de pobreza se determina teniendo en cuenta los recursos con los que cuenta el solicitante, así como si este se integra o no en una unidad económica de convivencia. A estos efectos, el art. 354.4 LGSS establece que existirá esta unidad en todos los casos de convivencia de un beneficiario con otras personas, sean o no beneficiarias, relacionadas con aquel por matrimonio o por lazos de parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado.

afectados por un grado de minusvalía superior al 65% (art. 363 y ss. LGSS). Estas restricciones, junto con las exigencias de residencia, hacen que, en la práctica, el número de beneficiarios sea bastante bajo. Así lo ponen de manifiesto los últimos datos publicados, relativos al mes de octubre de 2016. De acuerdo con ellos, existen en España 455.229 beneficiarios de las pensiones no contributivas, de los cuales, 199.957 corresponden a invalidez y 255.272 a jubilación<sup>9</sup>.

En segundo lugar, y también en el ámbito estatal, se regulan una serie de prestaciones que tienen por objeto proteger y satisfacer situaciones de necesidad generadas por la imposibilidad de encontrar trabajo y obtener ingresos. Son las prestaciones ordinarias por desempleo que pueden presentar carácter contributivo, si exigen periodo de cotización previo (arts. 266 y ss. LGSS), o carácter asistencial, si no se vinculan directamente a las cotizaciones efectuadas (subsidio por desempleo, 274 y ss. LGSS). Los altos niveles de desempleo de los últimos años han propiciado la articulación de una serie de medidas adicionales, en la mayoría de los supuestos desordenadas y superpuestas, que intentan proteger a los desempleados con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo y que hayan agotado las prestaciones ordinarias. Este conjunto de actuaciones, enmarcadas en Programas extraordinarios de lucha contra el desempleo (Renta Activa de Inserción, Programa de Recualificación Profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, Programa de Activación de Empleo y Renta Agraria), persiguen, en virtud de su naturaleza asistencial, un doble objetivo: aportar una prestación económica de garantía de recursos mínimos de subsistencia y posibilitar o fomentar la inserción profesional de las personas con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo.

Para acceder a las prestaciones asistenciales por desempleo (subsidio por desempleo y prestaciones extraordinarias, exceptuando la Renta Agraria) se deben cumplir una serie de requisitos: a) estar en situación legal de desempleo y pertenecer a algunos de los colectivos que se contemplan como posibles beneficiarios; b) carecer de un determinado nivel de rentas. La carencia de rentas se produce cuando el desempleado no disponga de rentas superiores, en cómputo mensual, al 75% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Teniendo en cuenta que el

<sup>9</sup> Estas cifras debe completarse con los 8083 beneficiarios de los subsidios de garantía de ingresos mínimos, prestaciones reconocidas a las personas discapacitadas en virtud del RDL 1/2013, de 29 de noviembre, sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. *Datos sobre las Prestaciones no Contributivas*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Información disponible en: [http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/PNC/pnc1\\_top\\_HTML.htm](http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/PNC/pnc1_top_HTML.htm) (30/11/2016).

SMI para 2016 está fijado en 655,20 Euros, debemos estimar que la carencia de rentas se produce siempre que el nivel de ingresos del beneficiario sea inferior a 491 euros mensuales (art. 275.2 LGSS)<sup>10</sup>. En cuanto a los colectivos protegidos, hemos de destacar que todas las prestaciones mencionadas inciden en desempleados con especiales dificultades para encontrar empleo, dejando al margen de la protección a un importante número de personas. Los posibles beneficiarios son, con carácter general: a) desempleados con cargas familiares; b) desempleados mayores de 45 años sin responsabilidades familiares; c) desempleados mayores de 55 años; d) emigrantes retornados y liberados de prisión. La tutela se amplía, con respecto a la duración de las prestaciones económicas y sólo excepcionalmente en relación a los colectivos protegidos, a través de las prestaciones extraordinarias, especialmente cuando, dándose las circunstancias anteriores, el solicitante es un desempleado de larga duración (esto es, inscrito como demandante de empleo de forma ininterrumpida durante 12 o más meses). Por último, y por lo que respecta a la cuantía de las prestaciones económicas, estas se establecen, con carácter general, en el 80% del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples mensual (IPREM). El IPREM está establecido para el año 2016 en 532,51 € por lo que dicho porcentaje supone 426 euros mensuales que se abonarán por el tiempo que dure la prestación, periodos que varían sustancialmente dependiendo del tipo de prestación y del colectivo al que pertenezca el beneficiario.

El carácter temporal de estas prestaciones (entre 6 y 36 meses), así como el cúmulo de requisitos exigidos para ser beneficiarios, determina que el índice de cobertura de las situaciones de desempleo no sea excesivamente alto. Así, de los 2.036.881 beneficiarios de las distintas prestaciones de desempleo existentes en agosto de 2016 (lo que supone un 58.2 % de tasa de cobertura), sólo un 44% estarían cubiertos por las prestaciones ordinarias de desempleo, esto es, prestación de desempleo del nivel contributivo y subsidio de desempleo del nivel asistencial; el resto, alrededor del 14.2 % estarían protegidos por prestaciones de carácter extraordinario, mientras que el 41.8 % de las personas desempleadas no estarían protegidas por el sistema. No obstante, hay que tener en cuenta que para calcular el índice de cobertura solo

10 Así mismo, será habitual que estas prestaciones tengan en cuenta los ingresos de la unidad de convivencia, de forma que si el solicitante tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores de esa edad discapacitados o menores acogidos, se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar, incluida la persona solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias (art. 75.2 LGSS).

se consideran los desempleados desocupados, excluyendo del cómputo a los desempleados que nunca realizaron una prestación de servicios<sup>11</sup>.

Por último, hemos de tener en cuenta diversas prestaciones existentes en el ámbito autonómico, pues, como se sabe, la estructura territorial del Estado español propicia la existencia de medidas de protección social autonómicas, de naturaleza asistencial, que rigen únicamente en su territorio. Y es precisamente en este ámbito donde se han elaborado, desde finales de los ochenta y hasta nuestros días, diversos programas que acogen los objetivos fundamentales de las políticas públicas de inserción social: por un lado, garantizar unos ingresos mínimos a la ciudadanía sin recursos o con recursos insuficientes; por otro, integrar en todos los ámbitos de la sociedad a los colectivos que se encuentran en situación de exclusión o marginación social. En consonancia con esta idea, los programas existentes contemplan dos tipos de medidas: prestaciones económicas para situaciones de urgencia o de necesidad económica, denominadas “rentas básicas” o “rentas mínimas de inserción”, y acciones de apoyo que favorezcan la inserción social y laboral de los individuos (programas individualizados de inserción)<sup>12</sup>.

Por lo que hace a la asignación económica y en cuanto se dirige a satisfacer las necesidades básicas del individuo y de la unidad de convivencia en que se integra, se configura como una prestación de pago periódico, devengo mensual y carácter temporal. La condición de beneficiario requiere estar incluido en una determinada franja de edad (personas que se encuentren entre los 25 y los 65 años, con algunas excepciones); presentar una carencia de recursos económicos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la vida (lo que se suele identificar con tener unos ingresos inferiores a la cuantía anual de la prestación económica básica) y, finalmente, integrarse en una unidad de convivencia independiente, constituida con una determinada antelación mínima. En cuanto a la cuantía, cada Comunidad Autónoma adopta una fórmula distinta de entre varias posibles: cuantía económica fija, establecida anualmente en la Ley de Presupuestos de cada Comunidad (Aragón, Baleares, Madrid y Asturias); fijación a través de la aplicación de un

11 CC.OO., *Mercado de Trabajo y Protección Social*, núm. 115/2015. Disponible en Internet: <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe115.pdf> (30/11/2016).

12 Estas prestaciones económicas tienen carácter subsidiario y complementario de las distintas ayudas que contemplan, de forma que su concesión se circunscribe a las personas que, careciendo de los ingresos mínimos necesarios para vivir, no tienen derecho a prestaciones del régimen público de protección social o, aun teniéndolo, reciben una cuantía insuficiente para hacer frente a sus necesidades vitales. Son, así mismo, complementarias, por lo que, en caso de existir prestación estatal, la cuantía otorgada sólo cubrirá la diferencia monetaria entre la cuantía de la prestación y los ingresos reales computados mensualmente, estableciendo, en todo caso, un porcentaje o cuantía mínima que varía en cada una de las CC.AA.



porcentaje a alguno de los módulos para cómputo de recursos, bien sea el SMI<sup>13</sup> o el IPREM<sup>14</sup>. La misma variedad se aprecia por lo que respecta a la duración de la prestación, de forma que esta oscila entre plazos improrrogables de 6 meses (Andalucía) hasta los 36 meses o 48 meses (la Rioja y Galicia). Existen también supuestos de duración indefinida (Ingreso Aragonés de Inserción, la Renta Mínima de Inserción madrileña, el Salario Social Básico de Asturias).

Junto a las prestaciones económicas, la totalidad de las regulaciones autonómicas contemplan, con mayor o menor amplitud, medidas de apoyo para la inserción socio-laboral de las personas afectadas por situaciones de exclusión social. La principal manifestación de las prestaciones de inserción son los denominados Programas Individuales de Inserción o Itinerarios de Inserción, que integran un conjunto de acciones para evitar los procesos de exclusión y favorecer la integración social y laboral. En el marco de los Programas de Inserción pueden adoptarse medidas muy variadas, aunque cada vez son más numerosas las normas que vinculan la percepción de la prestación económica al seguimiento de programas y medidas de inserción laboral, sin tener en cuenta que, en ocasiones, este tipo de medidas no pueden ni deben integrar los Planes Individuales de Inserción. Se establece así una cierta propensión a condicionar la prestación económica a la realización de actividades de inserción profesional.

Todos los instrumentos analizados constituyen ejemplos de lo que se denomina “rentas mínimas garantizadas”, prestaciones que, aun teniendo en común varios rasgos con la renta básica ciudadana (prestaciones en metálico concedidas por los poderes públicos sin necesidad de cubrir periodos de cotización previa), se diferencian de aquella en tres requisitos fundamentales: son medidas destinadas a luchar contra la pobreza, cuestión por la que es imprescindible efectuar un control de recursos; no se conceden a la generalidad de los individuos sino a la unidad familiar o unidad de convivencia; y se condicionan a la inserción social y/o laboral. Desde esta perspectiva, las prestaciones o medidas que parecen acercarse más a la noción de renta básica ciudadana, tal como se ha definido, son las prestaciones no contributivas de invalidez y jubilación en cuanto atienden de forma indefinida situaciones de necesidad motivadas por la carencia de rentas y las rentas mínimas o salarios sociales articulados en determinadas Comunidades Autónomas, siempre que estos vengán reconocidos como derechos subjetivos,

13 Andalucía (62%), Castilla la Mancha (60%), Navarra (80%) y el País Vasco (88%).

14 Canarias (76%), Extremadura (80%); Galicia (75%), Murcia (75%); la Rioja (70%) y Valencia (62%).

sean susceptibles de duración indefinida y no se condicionen necesariamente al seguimiento de programas de inserción profesional.

## *2.2. Su valoración: la necesaria transición desde las rentas mínimas garantizadas hasta una renta básica ciudadana*

A pesar del cúmulo de prestaciones analizadas, los datos sobre desempleo y pobreza en España son escalofriantes. De acuerdo con la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (Red EAPN), uno de cada cinco personas se encuentra en riesgo de pobreza (el 22,1% de la población residente en España) y aunque se constata que la pobreza aumenta entre personas desempleadas y jubiladas, cada vez hay más personas ocupadas que se encuentran afectadas por esta circunstancia. De acuerdo con los datos, el porcentaje de trabajadores en riesgo de pobreza y exclusión social ha aumentado en España, alcanzando el 18.1 % en el año 2015<sup>15</sup>.

Ante este panorama, se podría argumentar que las prestaciones estatales que hemos analizado se destinan prioritariamente a la lucha contra el desempleo, siendo las Comunidades Autónomas las responsables de las políticas de inclusión. Sin embargo, la información disponible relativa a las Comunidades Autónomas describe un escenario similar en el que, además, se reflejan las diferencias entre los distintos territorios. Efectivamente, la aplicación del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social a los territorios autonómicos evidencia la gran diferencia que existe entre ellos, siendo Andalucía la región con un porcentaje más alto de población en riesgo de pobreza, el 43,2 % de la población (casi 15 puntos porcentuales superior a la del conjunto nacional), y Navarra la que cuenta con un porcentaje inferior, el 13 % (más de 15 puntos inferior a la del conjunto nacional)<sup>16</sup>. Un escenario que, por sí mismo, evidencia la diversidad e insuficiencia de la protección otorgada por las Comunidades Autónomas<sup>17</sup> y, con ella, la necesidad de articular una prestación de garantía de recursos a nivel nacional, como requisito previo e indispensable a la implantación de una renta básica ciudadana, ambas prestaciones desvinculadas por completo del empleo.

15 EAPN, *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de Pobreza y Exclusión Social en España (2009-2015)*, Sexto Informe, 2016. Documento disponible en Internet: <http://www.eapn.es/estadodepobreza/> (30/11/2016).

16 EAPN, *El estado de la pobreza...*, op. cit.

17 Análisis sobre los índices de cobertura en pueden CC.OO., *Mercado de Trabajo y Protección Social*, núm. 120/2015. Disponible en Internet: <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe120.pdf> (30/11/2016).

Por otro lado, la consideración de los datos desde la perspectiva del empleo manifiestan igualmente el fracaso de las políticas sociales enfocadas a la inserción laboral. De acuerdo con la última Encuesta de Población Activa (EPA)<sup>18</sup>, las cifras de desempleo, aún más si consideramos que nos situamos en un escenario de crecimiento económico, son preocupantes. El porcentaje de desempleo en España es del 18,91%, lo que supone 4.320.800 de españoles en situación legal de desempleo. No obstante, hay que considerar que la cifra de personas que carecen de empleo es un 10% superior al no computarse como desempleados una parte importante de “ciudadanos no empleados”. Desde la perspectiva europea destaca España como país de la Eurozona con mayor tasa de temporalidad en la contratación, un 27%; una importante tasa de desempleo juvenil, el 46,48%, y el mayor número de parados de larga duración, un total de 2.154.100.

No obstante, el dato más preocupante es que el promedio de desempleo desde 1978 es del 15,17 %, habiéndose alcanzado el máximo histórico en 2012, con un 27,2% y el mínimo, en 1978 con el 7%. Esto significa que ni en el mejor escenario económico hemos sido capaces de disminuir el desempleo por debajo del 15%, circunstancia más que preocupante si consideramos que las previsiones dibujan un futuro peor como consecuencia de la digitalización del trabajo; proceso que, de acuerdo con algunos estudios, conllevará la automatización del 55.3 % de los empleos en España<sup>19</sup>. Ante esta situación, es evidente que seguirá aumentando la pobreza y la exclusión y que un sistema de protección social basado en el empleo, aunque completamente viable, no será efectivo para proteger y solventar las necesidades de la ciudadanía.

La consideración de los datos sobre pobreza suministrados, así como el análisis efectuado sobre las distintas prestaciones articuladas en el Ordenamiento jurídico español, evidencian que es imprescindible (y urgente) diseñar una prestación económica estatal dirigida a paliar las situaciones de pobreza y marginación más graves que se están produciendo en España. Si el objetivo es erradicar o suprimir las situaciones de pobreza más severa, sin tener en cuenta otros factores, es obvio que el control de los recursos debe ser un requisito fundamental en cuanto la prestación debe otorgarse únicamente a las personas que carecen de ellos. En estas circunstancias, es más que posible

18 Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta de Población Activa (EPA), Tercer Trimestre de 2016. Documento disponible en Internet: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0316.pdf> (30/11/2016).

19 FREY y OSBORNE, *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, 2013. Documento disponible en Internet: [http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The\\_Future\\_of\\_Employment.pdf](http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf) (30/11/2016).

que una prestación de rentas mínimas garantizadas, adecuadamente articulada, pueda ser suficiente para superar las situaciones de pobreza severa, tal como ocurre en otros países de nuestro entorno jurídico<sup>20</sup>.

En esta línea, esto es, en la de diseñar prestaciones de rentas mínimas garantizadas (en todo caso, condicionadas a la carencia de rentas), parecen encuadrarse la mayoría de las propuestas formuladas en España por distintos partidos políticos y organizaciones sociales en los últimos meses. De todas las mencionadas destaca, por su sencillez y coherencia a la hora de afrontar la necesidad que pretende solventar, esto es, la pobreza, la propuesta de Renta Básica Garantizada de Unidad Popular en cuanto se reconoce como derecho subjetivo a los ciudadanos mayores de 18 años, no a las unidades de convivencia, y únicamente parece condicionarse a la carencia de rentas, aunque la propuesta no es lo suficientemente precisa como para asegurarlo de forma rotunda. Una prestación de estas características además de ser necesaria en el Ordenamiento jurídico español para combatir la pobreza, podría constituir un importante paso previo a la articulación de la renta básica ciudadana<sup>21</sup>.

Por las razones que hemos mencionado, consideramos, que aun siendo necesario uniformar la lucha contra la pobreza instaurando una renta mínima garantizada a nivel nacional, debemos inclinarnos por la implantación de una renta básica ciudadana y ello porque partimos de una visión de la pobreza

<sup>20</sup> VAN PARIJS, P., y VANDERBORGTH, *La renta básica...*, op. cit., pp. 39.

<sup>21</sup> Izquierda Unida (IU), a través de su candidatura Unidad Popular (UP), elaboró una propuesta de prestación, encuadrada en el ámbito no contributivo de la Seguridad Social y financiada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (PGE). La Renta Básica Garantizada (RBG), que es como se denomina, se reconoce a los individuos (mayores de 18 años o menores emancipados) y no a las unidades de convivencia, aunque estas se tienen en cuenta a efectos de determinar la carencia de rentas necesaria para generar la prestación. A estos efectos, precisa la propuesta, es necesario acreditar que no se perciben rentas económicas superiores al 70% del SMI, siguiendo una regla muy similar, aunque un 5% inferior, a la establecida por el art. 275.2 LGSS y aplicable en la generalidad de las prestaciones que se otorgan a la situación de desempleo. El documento no detalla cómo se determina la pertenencia a la unidad de convivencia ni de qué forma afectará el número de miembros de la unidad familiar al límite de rentas, aunque es muy posible que, a estos efectos, se aplique la regla comentada. En cuanto a la cuantía de la prestación, la formación se inclina por aplicar la misma cuantía que la carencia de rentas, esto es, el 70% del SMI, sin especificar (téngase en cuenta que son prestaciones individuales) cómo se incrementa por la existencia de cargas familiares (Información disponible en Internet: <http://unidadpopular.es/programa/>). No obstante, es necesario advertir que la formación política ha declarado no ser partidaria de una Renta Básica Ciudadana, inclinándose por el trabajo garantizado (Sobre esta propuesta, ILLUECA BALLESTER, H., "Perspectiva jurídica del trabajo garantizado", en GARZÓN, A., y GUAMÁN, A., *El trabajo garantizado. Una propuesta necesaria frente al empleo y la precarización*, Madrid, Akal, 2015, pp. 99 y ss.).

amplia, que no se ciñe únicamente a la carencia de rentas sino a la exclusión de gran parte de la ciudadanía del disfrute de derechos fundamentales básicos, como la educación, la cultura y, en general, la mayoría de los derechos sociales. Es esta concepción de la ciudadanía y la firme convicción de que esta circunstancia debe ser la base del disfrute de los derechos constitucionales la que nos lleva a enfocar la cuestión de la renta básica ciudadana como algo más amplio que no se debe limitar a proteger a los ciudadanos que carecen de recursos y en la medida en que carecen de ellos, sino a garantizar la satisfacción de la generalidad de los derechos constitucionales, incluyendo derechos tan vacíos de contenido actualmente como la libertad del individuo para decidir sobre la propia existencia, la elección de profesión y oficio, la libertad de trabajar, el derecho a la vivienda, etc.<sup>22</sup>

No obstante, aun siendo esta la convicción de la que parte este análisis, no lo es menos que consideramos aventurado implantar desde cero (y partiendo de la situación actual en la que se encuentra el Ordenamiento Jurídico Español) una renta básica ciudadana no condicionada, por lo que abogamos por estandarizar y racionalizar como primer paso la protección frente a la pobreza, configurando una prestación de ámbito nacional que se asimile lo máximo posible a la renta básica ciudadana no condicionada. De acuerdo con esta filosofía, propondremos en los apartados siguientes las características genéricas de esta prestación, intentado justificar cada una de ellas. Advertimos desde ya que la reflexión se realizará respecto de las dos posibilidades, renta básica ciudadana y renta garantizada ciudadana, matizando los criterios cuando sea necesario aplicarlos a una u otra.

### 3. LA ARTICULACIÓN DE LA RENTA BÁSICA CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

La primera circunstancia que hay que analizar es el encuadre constitucional que pudiera tener la renta básica ciudadana incondicionada. Son muchos los preceptos constitucionales que se podrían mencionar como fundamento de una prestación de estas características. De vital importancia son aquellos que se refieren a la estructura del Estado o que regulan los principios básicos sobre

<sup>22</sup> Seguimos aquí, en consecuencia, a aquellos autores que vinculan la renta básica universal con el derecho a la existencia, la satisfacción de los derechos sociales y la democracia. Por todos, RODOTÀ, S., *El derecho a tener derechos*, Madrid, Trotta, 2012, pp. 215 y ss.; PISANI, G. *Le ragioni del reddito di esistenza...*, op. cit., p. 17; FERRAJOLI, L., “El futuro del Estado Social y la renta mínima garantizada”, en PISARELLO, G., y DE CABO, *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*, Madrid, Trotta, 2006, pp. 69 y ss.

los que se asienta el Ordenamiento jurídico español: la cláusula que define el Estado como Social y Democrático de Derecho (art. 1.1 CE); el principio de igualdad material en virtud del cual los poderes públicos deben promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectiva (art. 9.2 CE); o el hecho de erigir la dignidad de la persona, junto con los derechos que le son inherentes y el libre desarrollo de su personalidad, en fundamento del orden político y de la paz social (art. 10.1 CE)<sup>23</sup>.

También en el ámbito de los derechos sociales son varios los preceptos que aluden a un hipotético derecho de los españoles a satisfacer sus necesidades básicas, si bien es cierto que la realización de este derecho se relaciona con el acceso al mercado de trabajo o con la protección social. A estos efectos, el art. 35 CE consagra que todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión y oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia. Por otro lado, el art. 41 CE destaca que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos que garantice prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.

De todos los preceptos mencionados, y dejando al margen el relativo a la protección social, los más adecuados para fundamentar la renta básica ciudadana son los arts. 9.2, 10.1 y 35 CE. Una interpretación integradora podría llevar a considerar: en primer lugar, que la dignidad personal de los ciudadanos, en la que juega un importante papel la igualdad material y el acceso a los bienes y servicios básicos, constituye fundamento del ordenamiento jurídico y de la paz social; en segundo lugar, que precisamente por ello, la protección de la dignidad es competencia (y responsabilidad) de los poderes públicos que deben promoverla a través del empleo y, en su defecto, de prestaciones sociales adecuadas y suficientes para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y garantizar su acceso a bienes y derechos constitucionales; en tercer lugar, que aunque ninguno de los preceptos destacados menciona expresamente una prestación como la descrita, la efectividad de los derechos constitucionales junto con las circunstancias concurrentes (la imposibilidad e incapacidad de los poderes públicos para garantizar el derecho al trabajo a los ciudadanos, su responsabilidad a la hora de garantizar la dignidad, la igualdad y la libertad de los individuos), aconsejan y justifican sobradamente su reconocimiento.

23 La relación entre renta básica universal, protección social y derecho a la existencia, en RODOTÀ, S., *El derecho a tener...*, op. cit., pp. 215 y ss.

En cuanto al encuadramiento en el sistema de protección social, y como explicaremos seguidamente, la prestación, sea condicionada o no, debe configurarse como una prestación no contributiva del sistema de seguridad social estatal. Ciertamente, existe cierta complejidad en considerar la asistencialidad en este supuesto y ello porque, si bien se puede alegar la igualdad básica entre todos los ciudadanos españoles, el carácter universal y no condicionado de la prestación hace que se difumine el típico carácter asistencial que ha definido hasta ahora las prestaciones no contributivas. Sin embargo, no debemos olvidar que el sistema de protección de social articulado en el Ordenamiento Jurídico español constituye o debe constituir, de acuerdo con la regulación constitucional, un sistema universal de protección aplicable a los ciudadanos y no únicamente a los ciudadanos trabajadores o a los ciudadanos que se encuentren en situación de necesidad (art. 41 CE), por lo que el mayor inconveniente que habría que superar es la vinculación, más legal que constitucional, del sistema de protección social a la realización de una prestación de servicios y a ciertas definiciones del estado de necesidad. Siendo así, no parece existir ningún inconveniente en articular un sistema de protección social basado en la ciudadanía y en el derecho a garantizar la existencia digna de todos los ciudadanos<sup>24</sup>.

### *3.1. La naturaleza: en todo caso, una prestación encuadrada en el ámbito no contributivo del Sistema de Seguridad Social*

La implantación de una prestación con las características mencionadas debe realizarse necesariamente por el Estado bajo la fórmula de prestación de Seguridad Social no contributiva, y ello por varias razones<sup>25</sup>.

24 Señala FERRAJOLI, L., “El futuro del Estado Social...”, op. cit. p. 72, que el reconocimiento de la renta básica con carácter universal equivaldría “*al reconocimiento de la ruptura hoy irreversible de la tradicional relación entre desarrollo productivo, ocupación, capacidad laboral y subsistencia*”. Incide también en esta idea, PISANI, G. *Le ragioni del reddito di esistenza...*, op. cit. p. 16.

25 Acogemos, por tanto, la posición de SUÁREZ CORUJO, B., “Una prestación de renta mínima garantizada: reflexiones sobre su encaje competencial en el marco constitucional”, *Revista de Información Laboral*, núm. 10. Frente a las razones esgrimidas por el autor, que asumimos y compartimos por completo, se ha de incidir en otras potenciales ventajas: la

La primera alude a la necesidad de uniformar el tratamiento y la lucha contra las situaciones de pobreza y exclusión que actualmente perviven en la generalidad del territorio español. Al analizar los distintos Programas Autonómicos de lucha contra la exclusión social, se constata el absoluto desorden y la falta de homogeneidad a la hora de configurar las prestaciones económicas de subsistencia, los itinerarios de inserción social y laboral y la vinculación que se establecen entre unos y otras. Esta falta de homogeneidad, junto a la ausencia de configuración de la prestación como derecho subjetivo, se podrían considerar lesivas de la dignidad y de la igualdad que deben regir entre los individuos y entre los ciudadanos. Es necesario, en consecuencia, que la lucha contra la pobreza y la exclusión se aborde desde el ámbito estatal con una perspectiva integral, de forma que reconozca como derechos subjetivo un conjunto de prestaciones básicas que garanticen a la generalidad de la ciudadanía el acceso a los derechos, bienes y servicios que consagra nuestra Constitución.

La segunda, que nos lleva a rechazar la articulación por parte de las Comunidades Autónomas, es que los programas de lucha contra la exclusión social se encuadran dentro del título competencial de asistencia social, y, más específicamente, dentro de lo que se denominan “servicios sociales básicos”. De conformidad con la regulación contenida en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (LOEx), el acceso a este tipo de prestaciones debe garantizarse al colectivo de extranjeros no comunitarios en su integridad, sin diferenciar en función de la situación administrativa en la que se encuentren. Efectivamente, la regulación legal estatal (14.2 y 3 de la LOEx) establece un régimen jurídico diferenciado dependiendo de la situación administrativa. Así, cuando se trata de un residente, y por tanto en situación de regularidad, el extranjero tendrá derecho a acceder, en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles, a la generalidad de los servicios y prestaciones sociales, sean de carácter básico o específico. El resto de extranjeros, independientemente de la situación administrativa, tienen reconocido el derecho a acceder a los servicios y prestaciones sociales básicas, carácter que presentan, en cuanto resultan esenciales para vivir, los “salarios sociales” o “rentas básicas” reguladas por las Comunidades Autónomas<sup>26</sup>.

coherencia jurídica con respecto a la legislación nacional e internacional y el fácil encaje de la prestación en el derecho comunitario.

<sup>26</sup> Sobre este aspecto, CARRIZOSA PRIETO, E., “El derecho de los extranjeros a las prestaciones de carácter asistencial”, en VV.AA (GONZÁLEZ ORTEGA, S., Dir), *La protección social de los extranjeros en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 399 y ss.



La tercera razón, también de una importancia inusitada en cuanto ubica la prestación en el ámbito comunitario, se relaciona con la conveniencia de articularla sobre criterios de ciudadanía y, en su defecto, de residencia, de forma que, como sucede con las prestaciones no contributivas, se acceda a ella una vez cumplidos determinados periodos de residencia en un determinado territorio, periodos que deben ser los mismos para los ciudadanos españoles, comunitarios y extracomunitarios, si bien, es necesario valorar, cuanto los beneficiarios sean ciudadanos de la UE, cómo incide el derecho de libre circulación en estas exigencias. A estos efectos, hay que diferenciar claramente dos periodos o momentos distintos: el de solicitar la prestación y el relativo a su disfrute (momentos en que se exige la residencia en territorio nacional para la generalidad de las prestaciones no contributivas) y aquellos que son previos a la solicitud o disfrute de la prestación (exigencia de periodos de residencia previa que atañe específicamente a las prestaciones de invalidez y jubilación no contributivas y a la renta agraria).

Con respecto al momento de la solicitud y durante el periodo de disfrute, hay que tener en cuenta que la renta básica ciudadana debe plasmarse expresamente, al igual que ocurre con las prestaciones de invalidez y de jubilación no contributivas, en el Anexo X para considerarse “prestaciones especiales en metálico no contributivas” no exportables, por lo que el acceso y disfrute está condicionado a cumplir con los requisitos de residencia (actual y futura) que establezcan cada uno de los Estados miembros de acuerdo con las previsiones establecidas en el art. 70.3 y 4 del Reglamento núm. 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004<sup>27</sup>.

Por lo que hace a los periodos previos a la solicitud de la prestación, se plantearía inevitablemente si la residencia exigida debe desarrollarse por completo en territorio español o si es posible alegar periodos de residencia en otros países de la UE<sup>28</sup>. En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia

27 Dichas prestaciones están incluidas y reguladas en el mencionado Reglamento, pero no les resultan aplicables las disposiciones del art. 7, lo que significa únicamente, como ha señalado el TJUE recientemente (STJUE de 11 de noviembre de 2014, Caso Elisabeta Dano y Florin Dano contra Jobcenter Leipzig. TJCE 2014\311), que deben concederse conforme a la legislación del Estado miembro en que se reside, pero, en todo caso, totalizando los periodos de residencia cumplidos en el territorio de cualquier otro Estado miembro y sin discriminación alguna basada en la nacionalidad. En consecuencia, la única regla que no se les aplica a este tipo de prestaciones es la de exportabilidad [SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C., “El derecho a la libre circulación y la supresión de cláusulas de residencia”, *Temas Laborales*, núm. 130/2005, pp. 409].

28 Recordemos que para la pensión de invalidez se exige residir legalmente en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la pensión (art. 363.1.b LGSS). Con respecto a la pensión de

comunitaria al considerar que el régimen aplicable a las denominadas “prestaciones especiales en metálico no contributivas” que estén mencionadas en el Anexo X, exime a dichas prestaciones de la exportabilidad plasmada en el art. 7 del Reglamento, pero esta clasificación no permite excepcionar las reglas de totalización de los periodos de residencia computable que, conforme al art. 6 del Reglamento núm. 883/2004 y la jurisprudencia Comunitaria, deberían abarcar los periodos de residencia cubiertos bajo la legislación de cualquier otro Estado miembro<sup>29</sup>.

Esclarecida la naturaleza, habría que determinar cada una de las condiciones aplicables a la hipotética prestación de renta básica ciudadana, empezando por especificar los sujetos beneficiarios, la franja de edad, los periodos de residencia exigibles, el umbral de pobreza aplicable (en caso de que se considere procedente), la cuantía y la duración de la prestación, así como el régimen de compatibilidad. Sobre todas estas cuestiones existen indicaciones en el Ordenamiento Jurídico español, indicaciones que se han puesto de manifiesto en este estudio y que intentaremos sintetizar en el siguiente apartado.

### *3.2. Los requisitos para la renta básica ciudadana o la renta mínima garantizada*

La primera circunstancia que habría que esclarecer es la relativa a los titulares del derecho. En cuanto prestación que se dirige a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas del individuo, es este quien debe ser el titular de la prestación, olvidando las complejas, complicadas y viejas fórmulas que, marcadas por las prácticas de beneficencia, reconocen como sujeto beneficiario la unidad de convivencia, lo que necesariamente requeriría determinar no solo quién forma parte de esta unidad sino la forma en que se computan las rentas de todos sus integrantes. Obviamente, la opción por una prestación no condicionada convertiría en superfluo cualquier requisito de esta naturaleza; por el contrario, la condicionalidad de la prestación a la

jubilación, la exigencia es residir legalmente en territorio español y que lo hayan hecho durante diez años entre la edad de dieciséis años y la edad de devengo de la pensión, de los cuales dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación (art. 369.1 LGSS). También en el supuesto de la renta agraria, se requiere haber residido y estar empadronado un mínimo de 10 años en el ámbito geográfico protegido, sin perjuicio de que ocasionalmente se haya trasladado fuera de dicho ámbito para la realización de trabajos temporales agrarios por cuenta ajena (art. 2 del RD 426/2003, se remite al artículo 2.1, párrafos a), b), d) y e), del Real Decreto 5/1997, de 10 de enero).

<sup>29</sup> STJUE de 11 de noviembre de 2014, Caso Elisabeta Dano y Florin Dano contra Jobcenter Leipzig. TJCE 2014\311.

carencia de rentas, aun manteniendo el carácter individual de la prestación, convierte en imprescindible cuantificar el límite de rentas que debe observar la unidad de convivencia, límite que podría calcularse de acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 275.2 de la LGSS.

En todo caso, y con independencia del tipo de prestación por el que optemos, habría que determinar la edad de los posibles beneficiarios, pudiendo barajar distintas posibilidades: reconocer la prestación únicamente a los ciudadanos mayores de 18 años o incluir también a los menores de edad. Parece que la opción más razonable sería reconocer la prestación a todos los mayores de 18 años, protegiendo a los menores a cargo, bien a través de la aplicación de un porcentaje adicional por cada uno de ellos, bien permitiendo la compatibilidad con las prestaciones existentes por hijo a cargo, siendo esta última opción la que nos parece menos deseable dada la baja cuantía de estas prestaciones y la complejidad que conlleva su sistema de gestión y control. Cuestión distinta sería determinar si se reconocería la misma cuantía para todos los beneficiarios o si esta se modularía en función de la edad, con objeto de considerar las necesidades específicas de cada colectivo. Las diferentes cuantías en función de la edad parecen encontrar pleno sentido en una prestación no condicionada, especialmente, en aquellos casos en que se reconoce al individuo desde su nacimiento hasta su muerte<sup>30</sup>, puesto que en el caso de ser condicionada, el montante de la prestación debe ser más unitario y fijarse en relación con el importe que supone el umbral de pobreza.

En lo que se refiere a los periodos de residencia exigibles, hemos de tener en cuenta que en todo caso nuestra prestación, sea o no condicionada, debe estar desvinculada del seguimiento de itinerarios de inserción laboral, por lo que o bien tiene una duración indefinida, o bien se extiende por todo el periodo que se mantenga la situación de pobreza. Siendo así (y con objeto de evitar el “indeseable efecto llamada” que ha dado al traste con tantos proyectos de prestación), deben exigirse periodos de residencia contundentes que aseguren una cierta vinculación con el territorio y que sean respetuosos con el derecho de la UE y con los convenios de Seguridad Social aplicables a terceros Estados. Considerando todas estas circunstancias, y teniendo en cuenta que las prestaciones existentes exigen estos periodos y los establecen en 5 y 10 años (dos de los cuales deben ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud), se podría fijar un periodo de residencia de 10 años en caso de articular una prestación incondicionada, y un periodo sensiblemente inferior, de 2 a 5 años, en caso de que la prestación se condicione a la carencia de rentas. En todo caso, y por las especiales características de la prestación, se

30 VAN PARIJS, P., y VANDERBORGTH, *La renta básica...*, op. cit., pp. 74 y ss.

debe permitir, por la razones que ya hemos aportado, totalizar los periodos de residencia realizados en territorio de la UE, tal como exige la jurisprudencia comunitaria, aunque no cabría su exportabilidad en cuanto son prestaciones vinculadas al territorio en que se disfrutan.

Obviamente, el requisito más controvertido va a ser el relativo al umbral de pobreza aplicable. Ya hemos advertido que dicho umbral carece de sentido en el caso de una renta básica de ciudadanía en cuanto el derecho a la prestación se reconoce con carácter universal a todas aquellas personas, mayores de 18 años, que ostenta la condición de ciudadano o de residente permanente en un determinado territorio. En consecuencia, tratándose de una prestación de estas características no habría umbral de pobreza aplicable. No obstante, en la medida en que es conveniente articular con carácter previo un prestación condicionada con objeto de hacer frente a las situaciones más urgentes de pobreza y de facilitar la transición hacia la renta básica ciudadana, debemos fijar para ese primer supuesto el umbral de pobreza aplicable. El estudio realizado ha puesto en evidencia que las prestaciones vigentes suelen usar distintos mecanismos, si bien parece existir una cierta unanimidad, con algunas excepciones, en aplicar el 75 % el SMI, criterio establecido en el art. 275.2 de la LGSS. La aplicación de este porcentaje del SMI supone para el año 2016 una cuantía de 491 euros/mensuales que rige en todas las prestaciones vinculadas con el desempleo, cuantía que difiere de los 429 euros/mensuales aplicables en el caso de las prestaciones no contributivas y de los 655 que se toman como referencia en el caso de la Renta Agraria. Ante cantidades tan dispares, habría que preguntarse cuál de ellas sería las más adecuada para fijar el umbral de pobreza en una prestación de estas características.

Para determinar esta cuestión, deberíamos considerar las cifras que manejan otros organismos supranacionales o internacionales. A estos efectos, conviene traer a colación la clasificación efectuada por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, que diferencia entre pobreza relativa y pobreza severa. La pobreza relativa se produce cuando el nivel de ingresos necesarios para satisfacer todas o parte de las necesidades básicas, de acuerdo a los criterios de un determinado tiempo y sociedad, se sitúan por debajo del 60% de la mediana de los ingresos de la población. De acuerdo con ello, el umbral de riesgo de pobreza relativa se fija en España (para el año 2015) en 8.011 euros anuales para hogares con una única persona y en 16.823 euros, en caso de hogares con dos adultos y dos menores de 14 años. Se da, en cambio, la situación de pobreza severa cuando ciertos estándares mínimos de vida, tales como nutrición, salud y vivienda, no pueden ser alcanzados al contar con un nivel de rentas que se sitúa por debajo del 30% de la mediana de

los ingresos de la población, cuantía que en España se ubica ese mismo año 2015 en 332 mensuales para hogares de una sola persona. Teniendo en cuenta estos datos, parece bastante razonable mantener el 75 % del SMI, esto es, 491 euros mensuales, como regla para determinar el umbral de pobreza.

Otro tema controvertido es el relativo a la cuantía de la prestación. Tratándose de una renta básica ciudadana, la cuantía dependerá de múltiples factores, esencialmente del mecanismo de financiación por el que se opte, aunque también del régimen de ayudas o servicios públicos gratuitos de los que disfruten los ciudadanos<sup>31</sup>. Obviamente no se puede fijar la misma cuantía en un país con un estado de bienestar desarrollado, que suministra los servicios con carácter gratuito a los ciudadanos, que en otro en que estos deben hacer frente al coste de todos ellos. Debemos advertir que no comulgamos en absoluto con aquellos planteamientos que pretenden instaurar una renta básica para que los ciudadanos asuman el coste que conlleva la privatización de los servicios públicos. Nuestra posición pasa por compatibilizar la renta básica con la gratuidad de los servicios públicos esenciales, educación, sanidad, suministros de servicios básicos como agua, energía, etc.

Si partimos de esta compatibilidad no es necesario, y así lo han puesto de manifiesto los estudios más solventes, que la renta básica ciudadana cubra todas las necesidades del individuo, pudiéndose adoptar una cuantía moderada que sea factible y susceptible de mejorar la situación de los ciudadanos. Obviamente, sería recomendable que el ingreso fuese lo suficientemente cuantioso como para superar las situaciones de extrema pobreza que, como ya hemos mencionado, se establece en 332 euros mensuales. Naturalmente esta exigencia se debe mostrar más contundente en una prestación condicionada a la carencia de recursos, supuesto en que la cuantía de la prestación debería corresponder o aproximarse al umbral de pobreza por plena coherencia, puesto que si la prestación exige demostrar la carencia de rentas por debajo de un determinado umbral, parece que lo normal es dispensar una cuantía igual a esa cantidad. No obstante, no es esta la práctica habitual, pues con carácter general (y con objeto de incentivar la incorporación al trabajo de los beneficiarios de este tipo de prestaciones) se suele reconocer una cuantía sensiblemente inferior.

Por último, y por lo que respecta al régimen de incompatibilidades, es evidente que, tanto si la prestación es condicionada como si no lo es, su articulación convertiría en prescindibles por reiterativas una serie de prestaciones consolidadas en el Ordenamiento Jurídico español,

31 VAN PARIJS, P., y VANDERBORGTH, *La renta básica...*, op. cit., pp. 67 y ss.

significativamente: las prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, tanto la pensión de jubilación como la de invalidez; las prestaciones no contributivas dirigidas a proteger las situaciones de desempleo, en cuanto todas ellas exigen la carencia de rentas por la cuantía que estamos considerando, a excepción de la renta agraria (subsidio por desempleo, renta activa de inserción, Plan PREPARA, PLE, etc.). Podrían ser objeto de modificación, que no de supresión, las prestaciones por hijo a cargo, al ser posible vincularlas a una hipotética prestación de renta básica garantizada o renta básica ciudadana, estableciendo un porcentaje adicional por cada hijo. Por último, claramente reiterativas serían las distintas prestaciones económicas reguladas por las Comunidades Autónomas en cuanto tendrían la misma función que la prestación estatal. Aspecto distinto es que cada Comunidad considere necesario complementar la renta básica ciudadana o renta garantizada o tutelar las situaciones que queden desprotegidas, por ejemplo, por no cumplir con los plazos de residencia requeridos. En cuanto a las prestaciones por discapacidad, habría que tener en cuenta que esta circunstancia podría justificar un complemento a la prestación establecido en función del grado de discapacidad y que la exigencia de periodos de residencia amplios podría ocasionar la desprotección de colectivos de discapacitados, por lo que sería necesario mantener las prestaciones que protegen estas situaciones específicas, al menos con carácter subsidiario.

#### 4. CONCLUSIONES

El examen de las prestaciones económicas de garantías de recursos existentes en el ordenamiento jurídico español, tanto las que se integran en el ámbito estatal como las relativas al ámbito autonómico, evidencia una multiplicidad de regulaciones, criterios y requisitos que fracturan ostensiblemente la igualdad que debe caracterizar la protección de las situaciones de pobreza y marginación en una determinada sociedad. A ello se une la baja efectividad de unas medidas de protección social que, a base de regular requisitos, especialmente su temporalidad, y de incidir una y otra vez sobre colectivos con dificultades para encontrar empleo, excluyen de la protección a gran parte de la población en situación de vulnerabilidad. Ante estas circunstancias, es necesario implementar nuevas prestaciones sociales estatales que luchen contra la pobreza y la exclusión superando los escollos que presenta el actual sistema de protección social. Este nuevo enfoque requiere necesariamente de una prestación económica dirigida a paliar las situaciones pobreza y exclusión, prestación que podría ser no condicionada,

enmarcándose, por tanto, en las denominadas rentas básicas de ciudadanía, o condicionada al único requisito de carecer de rentas.

Por múltiples razones nos inclinamos por la regulación de una renta no condicionada que haga posible no solo la erradicación de la pobreza sino la efectividad de la generalidad de los derechos sociales que garantiza la Constitución Española de 1978. No obstante, como paso previo a esa prestación y con objeto de paliar las situaciones más graves de pobreza, aceptamos un paso intermedio consistente en regular una prestación de garantía de recursos condicionada, pero que se acerque en su configuración a una futura renta básica ciudadana (prestación individual, condicionada únicamente a la carencia de rentas y que no exija contraprestaciones de contenido laboral por parte del beneficiario). A pesar de esta matización, entendemos que el sistema español de protección social debería racionalizar y modernizar sus prestaciones asistenciales, teniendo en cuenta que no se pueden basar únicamente en el trabajo y que, en este nuevo modelo, debería ocupar un espacio destacado la configuración de una renta básica ciudadana por varias razones.

La principal es que constituye un mecanismo eficaz para luchar contra la pobreza y la exclusión social en una sociedad en la que el empleo, además de escaso, no es ya un factor de integración social. Los datos sobre pobreza que hemos manejado inciden en que afecta a aquellas personas que no cuentan con empleo, pero también a trabajadores y trabajadoras que desempeñan su prestación en régimen de precariedad, circunstancia que se perpetúa por la flexibilización de las condiciones de acceso, permanencia y salida del mercado de trabajo que se han ido consagrando con las últimas reformas laborales. En este contexto, la implantación de una renta básica, universal e incondicionada muy probablemente reduciría los índices de pobreza, sin olvidar que su propia existencia se erigiría en un serio obstáculo a la precariedad laboral en la medida en que aumentaría considerablemente el poder negociador de los trabajadores.

Por otro lado, no cabe duda de que la implantación de una renta básica liberaría al individuo de la obligación de realizar una prestación de servicios para garantizar su subsistencia. Constituye, por tanto, un mecanismo que garantiza la libertad de los ciudadanos para decidir sobre su desarrollo personal y profesional, circunstancia que, sin lugar a dudas, termina incidiendo en la salud, el bienestar y la seguridad de la población, aunque también en la productividad, en cuanto la desaparición de la obligación de trabajar para sobrevivir provocaría como efecto inmediato la revalorización del trabajo como mecanismo de realización personal.

Por último, la configuración de una nueva prestación desde el ámbito estatal, condicionada o no condicionada, también permitiría afrontar y superar las deficiencias que tiene la red de protección asistencial frente al desempleo. Los datos manejados, demuestran que el índice de cobertura no es satisfactorio y que decrece cada día, lo que evidencia claramente que el sistema es insuficiente para proteger a la ciudadanía, máxime si consideramos que el problema del desempleo en España es estructural y que probablemente irá a peor en los próximos años. La vinculación entre trabajo y derechos genera en las circunstancias actuales un importante vacío en la cobertura de las necesidades de muchos ciudadanos. La incertidumbre aumenta si consideramos que estamos a las puertas de una nueva revolución digital que automatizará millones de empleos, circunstancia que más que jugar en contra debería ponerse al servicio de la ciudadanía, posibilitando que hombres y mujeres dejen de realizar los trabajos más penosos y precarios sin que ello les impida disfrutar de unos niveles aceptables de condiciones de vida, salud y bienestar. La implantación de una renta básica universal e incondicional permitiría subsanar estas deficiencias y afrontar este nuevo reto, homogeneizando una protección básica para todos los ciudadanos.

Todas las previsiones que hemos comentado aconsejan abordar este tema con sensatez, seriedad y responsabilidad, determinando y examinando las reformas necesarias en los sistemas de protección social y poniendo las bases para asegurar que los nuevos modelos garanticen la dignidad y la libertad de los ciudadanos, pero también que doten por fin de contenido constitucional unos derechos sociales que deben estar vinculados a la ciudadanía y no al trabajo y que, nos guste más o menos, son el fundamento del pacto y de la paz social, tal como advierte el art. 10.1 de la Constitución Española.