

La Renta Básica Universal: elementos para su conceptualización y distinción de otras figuras¹

FRANCISCO LOZANO LARES*

ILUMINADA ORDÓÑEZ CASADO**



REVISTA IBEROAMERICANA
DE RELACIONES LABORALES

Labour Issues.

Iberoamerican Journal of Industrial Relations

ISSN 2173-6812

VOL. 38, (2020)

pp. 155-170

1. Proyecto RTI2018-098794-B-C32 denominado “Nuevas formas de protección social ante los cambios productivos” financiado por el MINECO/MICIU y Proyecto UMA18 FEDERJA 028, titulado: “Las nuevas tecnologías y su impacto en el ámbito laboral y de la Seguridad Social: el impacto socio económico de la economía digital”

FECHA RECEPCIÓN:

2020-06-14

FECHA REVISIÓN:

2020-06-25

FECHA ACEPTACIÓN:

2020-10-30

FECHA PUBLICACIÓN:

2020-12-05

RESUMEN:

La renta básica como concepto abstracto para dar solución a los crecientes casos de personas y familias en riesgo de exclusión social o incluso para toda la ciudadanía por el simple hecho de residir en un determinado país, no es un tema que se pueda implementar de forma fácil ya que implica aspectos no sólo sociales sino también económicos, por lo que habría que determinar mecanismos de financiación adecuados.

En este trabajo se parte del concepto de renta básica desde sus antecedentes más lejanos, en el siglo XVI, para describir a continuación cuáles son las características que la diferencian del resto de prestaciones que ya existen para paliar las situaciones de necesidad. Dichos elementos son su individualidad, universalidad e incondicionalidad a la hora de recibirla.

Debido a las características que presenta esta figura se realiza un estudio sobre una posible financiación de la misma y se la vincula con la noción de pisos de protección social de la OIT.

Se realiza asimismo un estudio comparativo entre la figura en estudio y las diferentes ayudas o prestaciones existentes en la actualidad (los subsidios asistenciales por desempleo, la renta activa de inserción y la renta agraria, las prestaciones no contributivas, las rentas mínimas autonómicas y el nuevo ingreso mínimo vital) para determinar qué rasgos la diferencian de cada una de ellas.

Para concluir se propone la posibilidad de una implantación por etapas empezando por su concesión absolutamente incondicional a las personas (casi exclusivamente mujeres) que se ocupan de las tareas de cuidado y del resto de actividades de sostenimiento del hogar familiar para ir incluyendo posteriormente a otros colectivos y de esta forma eliminar el complejo entramado de ayudas existente en la actualidad.

PALABRAS CLAVE

Renta básica, subsidios, impuesto negativo sobre la renta, prestaciones no contributivas.

ABSTRACT

Basic income as an abstract concept to solve the growing cases of individuals and families at risk of social exclusion or even for all citizens simply by residing in a given country, is not an issue that can be easily implemented as it involves aspects not only social but also economic since ways would have to be determined in order to finance it.

This work is based on the concept of basic income from its farthest background, in the sixteenth century, to then describe the characteristics that differentiate it from the other benefits that already exist to alleviate situations of need. These elements are individuality, universality and unconditionality in receiving it.

Due to the characteristics of this figure, a study is carried out on possible financing of it as well as is linked to the notion of social protection floors of the ILO.

Finally, the figure under study is compared with the different aids or benefits currently in place (unemployment assistance allowances, active insertion income and agricultural income, non-contributory benefits, minimum autonomous income and the new vital minimum income) to determine which traits differentiate it from each of them.

In conclusion, it is proposed that a phased implementation be proposed starting with its absolutely unconditioned concession to people (almost exclusively women) who deal with the care tasks and other activities of support of the family home to subsequently include other groups and therefore eliminate the complex network of aids that exist today.

KEYWORDS

Basic income, subsidies, negative income tax, non-contributory benefits.

* Francisco Lozano Lares
<https://orcid.org/0000-0002-4054-7241>

** M^a Iluminada Ordóñez Casado
<https://orcid.org/0000-0003-0616-7680>

Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de
la Universidad de Málaga.



LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL: ELEMENTOS PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y DISTINCIÓN DE OTRAS FIGURAS

1.- El concepto de renta básica.

A la hora de afrontar la conceptualización de la noción de renta básica conviene tener en cuenta, de entrada, que se trata de una expresión con la que se pretende describir no ya una realidad social o una institución jurídica más o menos consolidada, sino más bien una propuesta de reforma político-social de gran calado económico. O sea, que más allá de los tímidos ensayos que ya se vienen realizando en algunos países con el objetivo de implantar una renta básica universal, nos encontramos en realidad, al menos a nivel conceptual, ante un futuro, lo que implica moverse por un terreno pantanoso, plagado de sinonimias e incertidumbres, donde la elección de una determinada denominación no es una cuestión baladí, puesto que tendrá importantes consecuencias “especialmente en lo que respecta a su impacto sobre la factibilidad política de la propuesta”².

Parece claro, a primera vista, que la renta básica es un concepto que debería ser definido en clave economicista, de ahí que la necesidad de *costear* una renta básica que garantice “a todas las personas, de forma automática e incondicionada, un ingreso periódico de subsistencia”, evitando así “las posibles desigualdades sociales de la nueva sociedad que está naciendo”, haya llegado a ser considerada como “un nuevo paradigma económico” para una nueva era caracterizada por la progresiva robotización del proceso productivo³. Y como cabe que esta nueva sociedad digital en la que ya estamos inmersos

genere una disminución neta del trabajo asalariado, la renta básica también es presentada en términos de *compensación económica* para el sector de población potencialmente activa que no logra encontrar un empleo y que, por su baja cualificación, probablemente ya no llegue a encontrarlo nunca. Asimismo, en relación con las políticas de empleo también puede ser concebida como una “técnica flexible para promover el reparto del tiempo de trabajo” si aparece orientada hacia “la disminución, para el trabajador, del coste de una reducción voluntaria del tiempo de trabajo, con el fin de hacer económicamente viables actividades a tiempo parcial que en la actualidad no son rentables porque su remuneración neta es inferior al nivel de la renta mínima garantizada”⁴.

En paralelo a esa ineludible vertiente económica, la renta básica también puede ser vista como un nuevo contrato social que vendría a paliar las deficiencias del modelo de *estado del bienestar* surgido tras la II Guerra Mundial; un modelo de convivencia social sumamente exitoso pero que, tras la gran crisis económica de la década de 1970, empezó a ser seriamente cuestionado⁵. Hay que tener en cuenta que el modelo clásico de estado del bienestar implica la implementación de un conjunto de instituciones que tienen como objetivo garantizar un nivel mínimo de rentas o seguridad económica, el acceso universal a la asistencia sanitaria y a la educación. Pero se trata de un modelo fundado sobre la retórica del “pleno empleo”, donde el trabajo remunerado “se considera como el elemento fundamental de valoración social y económica de las actividades humanas”⁶, y sobre la ética del trabajo, que parte de la idea de considerar que el mercado de trabajo distribuye las rentas de forma equitativa y en función del esfuerzo realizado, cuando la realidad social pone de manifiesto que hay actividades “que representan un trabajo útil y no están remuneradas”, como en el caso del trabajo doméstico, mientras que hay otro tipo de empleos que “a pesar de generar una renta parecen bastante innecesarios, o incluso destructivos”, como el ejemplo prototípico del tráfico de armas⁷. Por lo tanto, si el pleno empleo es cada vez más ilusorio, como parece, y que más allá del trabajo, de la producción económica, en definitiva, también son sumamente valiosos el trabajo doméstico, la educación de los hijos, el ocio y la participación en actividades sociales, lo que sería necesario es conseguir el establecimiento de un *valor mínimo* que no dependiera de la realización de un trabajo remunerado. Desde esa perspectiva, la renta básica se definiría como “el valor mínimo que una comunidad política está dispuesta a

2. Tal como afirman Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick, en *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*. Paidós Ibérica. Barcelona. 2006, pp. 25-26, donde realizan una exhaustiva enumeración de las diversas denominaciones que la renta básica ha venido recibiendo desde 1894.

3. En ese sentido, Martín Ford, “uno de los teóricos más influyentes en la literatura sobre robótica de los últimos tiempos”, tal como afirman Sagardoy, Íñigo y Mercader Uguina, Jesús R. Desarrollo de la robotización y justo reparto de la riqueza. En *El futuro del trabajo que queremos*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Madrid. 2017, p. 130.

4. Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick, en *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, cit., p. 91.

5. Así lo apuntó ya en 1986 Standing, G. *Meshing Labour Flexibility with Security: An Answer to Mass Unemployment?*, Revisa Internacional del Trabajo, vol. 125, OIT, Ginebra, 1986, pp. 87-106.

6. Pinilla Pallejá, Rafael. *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado del bienestar*. Icaria. Barcelona. 2004, p.15.

7. Ibidem, p. 30, de donde proceden los párrafos entrecomillados.

garantizar a cada uno de sus miembros de pleno derecho como reconocimiento de su valor intrínseco”⁸.

En la medida en que la renta básica pudiera servir como garantía efectiva de una seguridad de ingresos que permita a toda persona tener la capacidad de elegir el trabajo a realizar, de modo que nadie se vea forzado a realizar una actividad *laboral* que resulte penosa, insalubre, peligrosa o sencillamente indeseable, como en el caso del ejercicio de la prostitución, el trabajo infantil o la realización de trabajos forzosos, la renta básica podría ser considerada asimismo como una fórmula que garantiza la libertad individual y el “dominio de sí mismo”, de ahí que también haya sido definida como “un medio de progresar desde el Estado de derecho garante de la libertad formal hacia el Estado de derecho garante de la libertad efectiva”⁹. En este sentido, la renta básica bien podría ser considerada, tal como ha indicado la doctrina iuslaboralista española, como “un derecho social que se constituye en una condición necesaria para el ejercicio del conjunto de los derechos fundamentales”¹⁰, lo que entronca con los postulados de quienes defienden la implantación de una renta básica por razones de mera justicia social¹¹.

En cualquier caso, parece una idea común señalar que la renta básica es una propuesta que, ante todo, tendría como objetivo acabar con la pobreza y la exclusión social, mitigando las desigualdades sociales y haciendo posible un estado social que garantizara la libertad y la seguridad de todos los ciudadanos. Se trataría, pues, de lo que podríamos calificar como una técnica de ingeniería social que haría posible una mejor y más equilibrada redistribución de la riqueza. Pero ese es también, precisamente, uno de los propósitos básicos que, con mayor o menor fortuna, ha venido cumpliendo el conjunto de prestaciones que integran la Seguridad Social, por lo que sería necesario precisar los perfiles conceptuales de la renta básica para comprobar si tiene identidad propia y diferenciada de las prestaciones de seguridad social, si se trata de otra prestación social más, encuadrable en alguna de las nueve ramas de seguridad social ya establecidas en el Convenio OIT nº 102, sobre la Seguridad Social (norma mínima), de 28 de junio de 1952, o bien si, por el contrario, habría que considerarla como la décima rama de protección social.

1.1.- Origen y evolución histórica del concepto de renta básica.

Puestos a buscar antecedentes, los más destacados promotores de la renta básica se remontan al siglo XVI, y, en concreto, a la obra *Utopía* de Tomás Moro, publicada en 1516, donde, según Van Parijs, uno de los fundadores de la *Basic Income European Network* (BIEN), “se encuentra la sugerencia más antigua de una garantía de la renta”, que es recomendada “elocuentemente” por el viajero Rafael al Arzobispo de Canterbury “como un instrumento mucho más eficaz que la pena capital para luchar contra la criminalidad”¹². Conviene tener en cuenta, no obstante, que el contexto en que se inserta esa recomendación es una época *ficticia* en la que se ha producido una gran concentración de la riqueza en muy pocas manos, lo que propiciaría la aparición de una clase indigente dedicada a robar para poder sobrevivir, de ahí que Tomás Moro dejara plantada la necesidad de proporcionar medios de vida a estos indigentes para evitar que tuvieran que llevar ese vida de latrocinio.

Aunque quizás sea más apropiado considerar que el “primer plan detallado y cuidadosamente argumentado de una renta mínima garantizada” se encuentra en la obra *De Subventionem Pauperum*¹³, escrita en Brujas por Juan Luis Vives en el año 1526. En dicha obra, tras un largo capítulo dedicado a ensalzar las virtudes de la limosna, este autor valenciano pondría de relieve la manifiesta insuficiencia de la caridad privada para hacer frente al problema de la mendicidad, puesto que “*si pudiera algo en nosotros la caridad, ella misma y sola sería la ley*”¹⁴, por lo que, como no era así, acabaría concluyendo que la asistencia y el cuidado de los pobres “*pertenece al cuerpo de la República, y a los que la gobiernan*”¹⁵. Correspondía a los *Magistrados*, por tanto, acabar con la pobreza, puesto que “*que así como se renuevan en la Ciudad todas las cosas, que por el tiempo y acasos o se mudan o se acaban, (...) así también sería justo renovar aquella primera distribución del dinero, que con el curso del tiempo ha recibido ha recibido daños de muchas maneras*”¹⁶. Y esa obligación pública de redistribución de la riqueza la concebía en un sentido muy amplio, puesto que “*quando uso de los nombres comer, alimentarse, o sustentarse, quiero que no se entienda por ellos solo la comida, sino también el vestido, la casa, leña, fuego, luz,*

8. Ibidem, p. 15.

9. Pinilla Pallejá, Rafael. *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado del bienestar*, cit., p. 71.

10. Monereo Pérez, José Luis. *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*. Editorial Bomarzo. Albacete. 2018, p. 41.

11. Como en el caso, por ejemplo, de Van Parijs, Philippe. *Libertad real para todos. Qué puede justificar el capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*. Editorial Paidós (con traducción de Francisco Álvarez). Barcelona. 1996.

12. Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick, en *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, cit., p. 27.

13. Ibidem, p. 27.

14. Vives, Juan Luís. *Tratado del socorro de los pobres*. Brujas. 1526. Seguimos aquí una edición traducida al castellano por el Dr. Juan de Gonzalo, Imprenta de Benito Monfort, Valencia. 1781, p. 163.

15. Ibidem, p. 151.

16. Ibidem, pp. 161-162.

y todo lo que comprende el mantenimiento del cuerpo humano”¹⁷. Ahora bien, conviene advertir de inmediato que esa tarea de los poderes públicos municipales no tenía un carácter incondicionado, sino que el auxilio a los pobres quedaba asociado a la exigencia de realizar algún tipo de trabajo, puesto que “a ningún pobre que por su edad y salud pueda trabajar, se le ha de permitir estar ocioso”, por lo que ni siquiera “a los ciegos se les ha de permitir o estar o andar ociosos”, dado que “hay muchas cosas en que pueden ejercitarse”¹⁸.

Como se deduce de lo expuesto, lo que estos primeros autores pusieron de manifiesto fue la necesidad de implantar un sistema de beneficencia pública dirigida a los indigentes, un tipo de ayuda condicionada a la obligación de trabajar y destinada, por tanto, a una parte de la población y no a todos los ciudadanos, por lo que difícilmente pueden ser considerados, en puridad, como los precursores de la renta básica. Cabe decir, eso sí, que estos primeros alegatos en favor de la instauración de algún tipo de beneficencia pública no cayeron del todo en el olvido, puesto que durante los dos siglos posteriores se ensayaron en algunos países europeos diversas fórmulas de ayuda a los más desfavorecidos, como las *Poor Laws* escocesa e inglesa, que exigían a los municipios el deber de hacerse cargo de los indigentes, ofreciéndoles una prestación en especie a cambio de trabajar en los *Workhouses* parroquiales creados a tal efecto¹⁹, o el denominado sistema de Speenhamland, instaurado en el municipio de Speen en 1795, que consistía en la concesión, con el fin de evitar hambrunas, del “derecho a un subsidio en metálico para todos los necesitados domiciliados en su territorio”²⁰.

Si tenemos en cuenta, pues, que la beneficencia pública quedaba sujeta a determinados condicionantes, como el hecho de ser indigente y la necesidad de trabajar, los verdaderos pioneros de la renta básica, que se caracteriza, como luego veremos, por no estar sujeta a condiciones, fueron Thomas Paine y dos de los representantes menos conocidos del denominado *socialismo utópico*: Thomas Spence y Joseph Charlier. El revolucionario estadounidense Thomas Paine, considerado como uno de los *padres fundadores* de los Estados Unidos, propuso en 1796 la asignación incondicional de “una modesta dotación

uniforme a cada hombre y a cada mujer que hayan alcanzado la edad adulta, a la vez que una también modesta pensión de jubilación”; esta propuesta, denominada *Agrarian Justice*, no tenía como fundamento la caridad sino el derecho natural a la propiedad común de la tierra, de la que muchas personas se habían visto desprovistas por la herencia o por otras fórmulas de apropiación privada, de ahí que esta asignación universal estuviera concebida como una “indemnización” que compensaba dicha desposesión²¹. Apenas un año después, Thomas Spence, por su parte, propondría la idea del *excedente distribuible*, que consistía en sacar a subasta el uso de todos los bienes inmuebles existentes en una localidad y utilizar los ingresos obtenidos para pagar los gastos públicos y dividir el excedente “*equitativa e igualitariamente entre todas las almas vivientes de la parroquia, sean hombres o mujeres, casados o solteros, legítimos o ilegítimos, de un día de edad o de la edad más avanzada, sin hacer distinción alguna entre las familias de los granjeros y los comerciantes ricos [...] y las de los obreros y artesanos pobres [...], concediendo al cabeza de cada familia una parte plena e igual por cada alma bajo su techo*”²². El fourierista Joseph Charlier, en fin, partiendo también de la idea de la incompatibilidad entre la justicia y la propiedad privada de la tierra, dejó planteada en 1848, en su obra *Solution du problème Social*, la necesidad de establecer, junto a las rentas vitalicias de los propietarios, un “mínimo garantizado” de carácter incondicional, que acabaría denominando como *dividendo territorial*, para todas las demás personas no propietarias de la tierra, con el fin de “asegurar a cada cual su justa participación en el goce de los elementos que la naturaleza ha puesto a su servicio, sin usurpaciones de los unos en perjuicio de los otros”²³.

Estas primeras propuestas pasarían, sin embargo, bastante desapercibidas, máxime si tenemos en cuenta la contundente respuesta que a las reivindicaciones obreras diera el Canciller Otto von Bismarck con la instauración, a partir de 1883, de una completa red de seguros sociales obligatorios sobre cuyos fundamentos técnicos se asientan, aún hoy, las denominadas prestaciones contributivas, que constituyen el máximo nivel de protección social de todo sistema de Seguridad Social avanzado. Lógicamente, en la medida en que las prestaciones económicas derivadas de estos novedosos seguros sociales iban dirigidas en exclusiva a la clase trabajadora y su concesión exigía unas aportaciones previas por parte de los sujetos interesados, tanto su justificación axiológica como su dinámica

17. Ibidem, p.169

18. Ibidem, pp. 169-170 y 178.

19. Los *workhouses* eran auténticos *asilos para pobres* donde a la postre acabaron confluyendo los huérfanos e hijos de padres indigentes que serían inicuaamente explotados durante la primera revolución industrial. Sobre la situación de estos *children of the poor*, vid., Cunningham, Hugh. *The children of the poor. Representations of childhood since the Seventeenth Century*. Basil Blackwell Ltd. London, 1991 (hay traducción española de Fernando Reigosa Blanco, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994).

20. Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick, en *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, cit., p. 27.

21. Sobre esta propuesta y sus seguidores, vid., Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick, en *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, cit., pp.32-33.

22. Ibidem, p. 34.

23. Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick, en *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, cit., pp.35-36. También el propio Charles Fourier propuso el derecho de todo hombre a un *mínimo de subsistencia abundante*, y aunque se trataba de un mínimo incondicionalmente garantizado, sin contrapartida por parte de los pobres, iba dirigido exclusivamente a estos, por lo que tampoco puede ser considerado como un precursor de la renta básica *strictu sensu*.

operativa en nada se parecían a las propuestas de una asignación económica universal e incondicionada en que parecía consistir la renta básica.

El modelo contributivo de seguridad social establecido por la Alemania bismarckiana acabaría extendiéndose rápidamente por todos los países industrializados, por lo que no volvería a retomarse la idea de una renta básica hasta la publicación, en 1918, de la obra *Roads to Freedom: Socialism, Anarchism and Syndicalism*, del prestigioso filósofo Bertrand Russell, donde abogaba por un “plan” consistente en que “un cierto pequeño ingreso, suficiente para las necesidades, sea asegurado a todo el mundo, trabaje o no, y que un ingreso mayor, tan elevado como la cantidad total de comodidades permitiera repartir, fuera dado a aquellos que se ocupasen en algún trabajo que estuviese reconocido por la comunidad como útil”²⁴. No se trataría de una sugerencia aislada, puesto que durante el período de entreguerras se abriría un interesante debate en el Reino Unido, sobre todo en círculos intelectuales próximos al partido laborista, donde, como ponen de manifiesto Van Parijs y Vanderborght, se pusieron sobre la mesa varias propuestas relacionadas con la concesión de una renta universal entre las que cabría citar el *State Bonus* de Mabel Milner (1918), el *National Dividend* de Clifford H. Douglas (1932) o el *Social Dividend*, defendido en 1935 tanto por el catedrático de teoría política de Oxford, George D.H. Cole, a quien acabaría atribuyéndose la expresión *basic income*²⁵, como por el premio Nobel de Economía James Meade, quien en su búsqueda de un equilibrio entre la eficiencia productiva y el bienestar humano, apuntó la idea del *dividendo o beneficio social* como medio para acabar con la pobreza, alcanzar la efectiva igualdad de oportunidades para toda la población y evitar el conflicto social entre sindicatos y patronales.

Sin embargo, todo este incipiente debate quedaría pronto eclipsado por la monumental obra de ingeniería social de William Beveridge, que en su informe de 1942 *Social Insurance and Allied Services* sentó las bases del vigente modelo asistencial de seguridad social anglosajón, que ponía fin al obsoleto sistema de las *Poor Law* y completaba, mediante la aprobación de la *National Assistance Act* de 1948, las insuficiencias del modelo de seguros sociales basados en una contribución previa de los beneficiarios. Quedaba así legalmente instaurada la concesión de una renta mínima de subsistencia a las personas que quedaban excluidas de los seguros sociales, lo que implicaba la configuración de un segundo nivel de protección social de naturaleza no contributiva cuyo sostenimiento financiero iría a cargo del sistema impositivo general. Un nivel asistencial de Seguridad

Social, en definitiva, que todos los países de Europa Occidental acabarían adoptando con mayor o menor amplitud.

Todo ello supuso, lógicamente, la inauguración en Europa Occidental de una edad dorada de la Seguridad Social que perduró durante varias décadas, lo que desplazaría el debate sobre la renta básica a Estados Unidos, donde Milton Friedman, en su obra *Capitalism and Freedom* (1962) lo hizo reaparecer bajo la fórmula de un impuesto negativo sobre la renta, sobre el que luego hablaremos, que podía proporcionar un mínimo asegurado a todas las personas necesitadas pero cuya principal finalidad consistiría en “obtener un medio directo para asegurar a cada familia una cantidad mínima, al tiempo que evita la existencia de una burocracia masiva, manteniendo y preservando una gran parte de la responsabilidad individual, incentivo para que los individuos trabajen y ganen lo suficiente para pagar impuestos en vez de recibir subsidios”²⁶. Poco después, en 1967, el Nobel de economía James Tobin, basándose en esta propuesta de Friedman, lograría incorporar en el programa político del demócrata George McGovern, su idea “de un pago automático a todos -una verdadera renta básica, que él denomina *demogrant*-, dejando abierta la posibilidad de que aquéllos que así lo deseen puedan solicitar su transformación en una reducción impositiva”²⁷.

La grave crisis económica de mediados de la década de 1970, con su negativo impacto sobre el empleo, principal fuente de financiación del sistema de Seguridad Social, puso en tela de juicio la continuidad del modelo de estado del bienestar sustentado sobre el pleno empleo, lo que sin duda acabaría convirtiéndose, al menos a nuestro juicio, en un factor clave para que el debate sobre la renta básica emergiera de nuevo con fuerza en Europa Occidental, aunque en la mayoría de los casos las nuevas propuestas se hicieran “con un total desconocimiento con respecto a los desarrollos anteriores”²⁸. La nueva oleada de propuestas se iniciaba en Holanda en 1976, año en que J.P. Kuiper abogaría por la implantación de una *renta garantizada* decente que permitiera a los ciudadanos desarrollarse con autonomía y sin depender de un trabajo asalariado deshumanizador, y se generalizó en la década de 1980, con la aparición de numerosos colectivos sociales y asociaciones que, desde muy diversos ámbitos, acabarían configurando la noción contemporánea de

24. Publicado on line, con traducción de García Paladini, por www.lectulandia.com, como puede verse en: <https://superduque777.files.wordpress.com/2018/05/bertrand-russell-los-caminos-de-la-libertad.pdf>, p. 69.

25. Aunque el neerlandés Jan Tinbergen, que llegaría a ser premio Nobel de economía, ya había utilizado la expresión *basisinkomen* en 1934.

26. Friedman, Milton y Rose D. *Libertad de elegir*, Editorial Planeta-Agostini, Barcelona, 1993, p. 173. Esta edición es una traducción a cargo de Carlos Rocha Pujol de la obra *Free to Choose* (1979) donde Friedman desarrollaría su propuesta de impuesto negativo sobre la renta. Esta propuesta de Friedman no era nueva en realidad, puesto que ya la habían anticipado Augustin Cournot en 1838 y Abba Lerner en 1947.

27. Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick, en *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, cit., p. 41.

28. Ibidem, p. 42.

renta básica. Sin ánimo de exhaustividad, cabe destacar, entre otros colectivos que desde entonces han venido popularizando el concepto actual de renta básica, el *Basic Income Research Group (BIRG)*, constituido en 1984 en Reino Unido²⁹, el mismo año en que aparece en Lovaina (Bélgica) el denominado *Colectivo Charles Fourier*, que organizaría en septiembre de 1986 un congreso del que nacería la *Basic Income European Network (BIEN)*³⁰, y la *Association pour l'instauration d'un revenu d'existence (AIRE)*, fundada en 1989 por Yoland Bresson, profesor de economía de la Universidad de París-XII.

En España, el concepto de *renta básica* fue introducido por José Iglesias Fernández en 1994, que lo tradujo del término inglés *basic income*, y han efectuado una gran labor de promoción de la renta básica, entre otros, Daniel Raventós, con su libro *El derecho a la existencia* (1999) y Rafael Pinilla, autor de *La renta básica de ciudadanía* (2004).

1.2.- Los perfiles configuradores de la noción de renta básica.

Para hacernos una idea aproximada del contenido y alcance del concepto actual de renta básica, que nos permita además diferenciarlo de otras figuras similares, vamos a analizar las principales definiciones efectuadas por los más destacados promotores de esta propuesta de política social que, como hemos podido comprobar, no es tan novedosa como en primera instancia pudiera parecer.

Una de las definiciones más difundidas a nivel internacional ha sido la efectuada por Philippe Van Parijs, uno de los fundadores de la *Basic Income Earth Network*, que entiende por renta básica “*un ingreso conferido por una comunidad política a todos sus miembros, sobre una base individual, sin control de recursos ni exigencia de contrapartida*”³¹. Parece claro de entrada que, y así lo hace ver su autor, que se trataría de un ingreso en metálico a percibir con una periodicidad determinada, preferiblemente con carácter mensual. En cualquier caso, tampoco sería contradictorio con el concepto de renta básica el otorgamiento de una “dotación inicial universal conferida por una sola vez”, ya sea al inicio de la vida adulta o en una cuenta bancaria de la que sólo pueda disponerse al alcanzar la mayoría de edad, aunque Van Parijs parece inclinarse por la renta periódica porque, entre otras razones, la considera más justa para las mujeres, que tienen una mayor esperanza de vida.

La definición expuesta no se entretiene en delimitar ni la cuantía del ingreso periódico en que en definitiva consiste la renta básica, ni su forma de financiación, que puede ser

a través de los presupuestos generales del Estado o mediante un impuesto específico, como el impuesto negativo sobre la renta sobre el que luego hablaremos. Tampoco matiza el alcance territorial de la cobertura de la renta básica, puesto que habla de “una comunidad política”, lo que da cabida a la posibilidad de hacerla extensiva tanto al ámbito del tradicional Estado-nación como a otras áreas geográficas supraestatales (como sería el caso de la Unión europea, por ejemplo) o sub-estatales (como las comunidades autónomas españolas o los *landers* alemanes). Es más, ni siquiera se concreta el estatus jurídico-político de las personas beneficiarias de la renta básica, quedando en el aire si la pertenencia a la comunidad se determinaría en función del criterio estrictamente jurídico de la nacionalidad, del más difuso concepto de ciudadanía o del más pragmático criterio de la residencia, lo que podría llegar a ampliar considerablemente el número de potenciales beneficiarios.

Con esas inconcreciones, que a nuestro juicio no son azarosas, el autor consigue centrar la atención en los tres elementos clave más significativos de lo que a su entender ha de ser considerado como renta básica, que no son otros que su individualidad, universalidad e incondicionalidad. Así, la renta básica se concibe de entrada como un ingreso “estrictamente individual, no solo en el sentido de que se asigna individualmente a cada persona y no a los jefes de hogar, sino también en el de que el importe de la prestación para nada se ve afectado por el estado civil del beneficiario o por el hecho de que éste viva solo o en régimen de convivencia con otras personas”³².

La universalidad de la renta básica se deduce de dos de los elementos de la definición transcrita, puesto que por un lado se trata de un ingreso al que tendrá derecho la *totalidad* de los miembros de la comunidad de que se trate, de ahí que haya de otorgarse a “todos sin ningún tipo de distinción”, mientras que por otro lado esa concesión ha de ser efectuada *sin control de recursos*, sin que las personas beneficiarias tengan que demostrar su situación de pobreza o su carencia de recursos económicos, lo que a su vez implica que “es plenamente compatible con cualquier otra renta”³³. La concesión de la renta básica es, por tanto, absolutamente independiente del nivel de ingresos de sus beneficiarios.

En cuanto a su incondicionalidad, se trata también de una característica esencial de la renta básica que viene determinada por la *no exigencia de contrapartida*, lo que significa, por un lado, que no dependerá, como en el caso de los seguros sociales, de unas cotizaciones obligatorias previas de empresarios y trabajadores que determinan el importe de la prestación a percibir en función de la longitud de la carrera de seguro. Pero también

29. Que en 1998 pasaría a denominarse como *Citizen's Income Trust*.

30. Que tras su décimo congreso celebrado en Barcelona en 2004 sería rebautizada como *Basic Income Earth Network*.

31. Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick, en *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, cit., pp. 25 y 49.

32. Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick, en *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, cit., p. 60.

33. Pinilla Pallejá, Rafael. *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado del bienestar*, cit., p. 65.

significa, por otro lado, que tampoco se va a exigir, como ocurre con los subsidios por desempleo y las rentas mínimas de inserción, la obligación de comprometerse a buscar o aceptar un empleo, de ahí que la renta básica sea absolutamente incondicionada, sin que se ejerza ningún control sobre “la voluntad de inserción de los beneficiarios, pase ésta por el mercado de trabajo o por actividades no remuneradas”³⁴.

Hemos traído a colación esta primera definición de renta básica porque, dada su brevedad y sencillez expositiva, pone sobre la mesa de inmediato su contenido crematístico (un pago dinerario periódico) y los tres elementos diferenciadores que delimitan su alcance de forma meridianamente clara: individualidad, universalidad e incondicionalidad. Queda así perfilado el que podríamos denominar como modelo *purista* o modelo *fuerte* de renta básica, que otros autores han desarrollado o matizado pero sin apartarse de sus líneas maestras.

Una de esas formulaciones matizadas pero encuadrables en el modelo *purista* de renta básica es la efectuada por Pinilla Pallejá, que la concibe como “*un ingreso modesto pero suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida, garantizado a cada miembro de la sociedad como un derecho y no sujeto a otra condición que la de ciudadanía y residencia*”³⁵. Como puede comprobarse, esta definición de renta básica mantiene su elementos configuradores pero intenta acotar el importe del ingreso a percibir, indicando que basta con que sea *suficiente* para satisfacer las necesidades básicas, lo que induce a pensar en una cuantía próxima a lo que en cada comunidad política se determine como umbral de pobreza³⁶. La determinación del importe de la renta básica es, sin duda, una cuestión sumamente compleja, puesto que también se ha indicado que el ingreso a percibir debería “hacer posible que el individuo pueda tener una vida digna, no de mera subsistencia vital”, lo que implicaría una cantidad por encima del umbral de pobreza, sobre todo teniendo en cuenta que la implantación de una renta básica debería conducir a la supresión de las prestaciones de seguridad social no contributivas y asistenciales³⁷.

Desde una perspectiva centrada en los potenciales destinatarios, la renta básica también ha sido definida como “*el derecho que tiene cada ciudadano a percibir una cantidad*

periódica para cubrir sus necesidades materiales, sin ninguna contrapartida a cambio”³⁸. La consideración de la renta básica como un *derecho de ciudadanía* entronca en cierto modo, de forma consciente o no, con algunas de las concepciones originales de los socialistas utópicos que proponían una asignación incondicional como una forma de compensación por el derecho de todas las personas a una parte igual del valor de la tierra. El derecho de todo ciudadano a una renta básica no sería, pues, “la expresión de una solidaridad con respecto a los más desfavorecidos, sino la puesta en práctica del derecho igual de cada cual a su modesta parte del rendimiento global de los recursos naturales”³⁹.

Una última definición, más reciente, en sintonía con la anterior pero mucho más completa, concibe la renta básica como “*un ingreso pagado por el estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro de pleno derecho o residente de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta y sin importar con quien convivan*”⁴⁰. En esta definición, que mantiene los tres rasgos básicos del modelo purista de renta básica, se perfila el estatus jurídico-político de las personas beneficiarias, puesto que el ingreso incondicional que ha de otorgarse tanto a los ricos como a los pobres no va a depender de la nacionalidad de los ciudadanos de una determinada comunidad política sino de la residencia efectiva en el territorio de la misma. También se deja apuntada la fuente de financiación de la renta básica (*el estado*), lo que, además de implicar una evidente apelación al sistema impositivo, prefigura la instauración de lo que Monereo Pérez ha denominado como “un típico derecho social de desmercantilización que garantiza un nivel de vida, de bienestar, con independencia del poder contractual del individuo en el mercado”⁴¹.

Esta última conceptualización viene a ser, en realidad, una reinterpretación reciente de la ya clásica definición efectuada a mediados de la década de 1990 por Van Parijs, que concibió la renta básica como un “*ingreso pagado por el gobierno a cada miembro pleno de la sociedad a) incluso si no quiere trabajar, b) sin tener en cuenta si es rico o pobre, c) sin importar con quién vive y d) con independencia de la parte del país en la que viva*”⁴².

34. *Ibidem*, p.70.

35. *Ibidem*, p.22.

36. Pinilla Pallejá, Rafael. *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado del bienestar*, cit., p. 23. Resalta además el autor que el hecho de no quedar condicionada al trabajo ni a la voluntad de trabajar no significa que la renta básica sea un derecho a cambio de nada, puesto que a todos se exigiría, al menos, el cumplimiento de “unos deberes sociales básicos propios de la ciudadanía”.

37. Vide, sobre ello, Monereo Pérez, José Luis. *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, cit., p. 44, de donde procede el párrafo entrecomillado.

38. Iglesias Fernández, José. *Cultura de las rentas básicas: historia de un concepto*. Editorial Virus. Barcelona. 2004, p. 37.

39. Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick, en *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, cit., p. 99. Lo que, a su vez, enlaza perfectamente con las aspiraciones del movimiento ecologista, que concibe la naturaleza como un común patrimonio de la humanidad.

40. Arcaron, Jordi, Raventós, Daniel y Torrens, Lluís. *Renta básica incondicional: una propuesta de financiación racional y justa*. Ediciones Del Serbal. Barcelona.2017, p. 8.

41. *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, cit., pp. 45-46.

42. *Libertad real para todos. Qué puede justificar el capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*, cit., p.56.

Esta noción de renta básica, que utilizaremos como broche de cierre al catálogo de definiciones analizadas, dejaba ya claro que, aún teniendo como trasfondo la integración social, la renta básica no tenía en cuenta la unidad familiar como criterio de reconocimiento, porque iba dirigida a cada persona individualmente considerada, ni atendía al estatus económico de sus beneficiarios, de ahí su universalidad radical, ni tenía como finalidad el fomento del empleo o el trabajo garantizado, lo que hacía posible su carácter netamente incondicional.

Como hemos podido comprobar, todos los defensores del modelo purista de renta básica parecen compartir sus tres elementos nucleares, que, como ya hemos reiterado, serían su individualidad, universalidad e incondicionalidad. A esas tres notas identificadoras que la diferencian de cualquier otro tipo de asignación económica de similar finalidad o parecida nomenclatura, habría que añadir varias características implícitas con las que se completaría el diseño conceptual de la renta básica. Obsérvese, de entrada, que la renta básica consiste, como dijimos, en un ingreso en efectivo de carácter periódico, pero a ello habría que añadir además su carácter vitalicio, puesto que se trataría de “un derecho social que garantiza un derecho a la existencia digna durante toda la vida de la persona”⁴³. Por otro lado, dada su fundamentación teórica en el principio de equidad, cada persona tendría derecho a percibir la misma cantidad, lo que apunta hacia su “carácter tendencialmente uniforme para todos”⁴⁴, lo que le permitiría ser plenamente compatible tanto con prestaciones en especie de carácter compensatorio para las personas más necesitadas (sanitarias, asistenciales y educativas), como con la percepción de prestaciones de seguridad social contributivas y pensiones privadas de las personas que trabajen o estén en condiciones de trabajar. Por último, como advierte Monereo Pérez, la renta básica tiene un efecto preventivo *ex ante*, puesto que previene las situaciones de pobreza y exclusión social al no exigir “el advenimiento de una contingencia determinante o situación de necesidad que haya que reparar mediante un sistema de prestaciones que la exigen como premisa del supuesto de hecho”⁴⁵.

A este modelo purista de renta básica habría que contraponer otro tipo de asignaciones o prestaciones sociales que con diferentes apelativos y requisitos integrarían las denominadas, de forma genérica, rentas mínimas garantizadas, que si bien comparten algunos de los elementos característicos del modelo purista de renta básica, no reúnen, sin embargo, alguna de sus tres notas netamente identificativas. A la tarea de diferenciar la renta básica de las diferentes formas que en España pueden adquirir las rentas mínimas garantizadas nos ocuparemos más adelante, pero conviene dejar reflejada ya la configuración que a estas

se ha dado a nivel comunitario a través de la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza (2016/2270 (INI))⁴⁶, una norma de *soft law*, que “carece de fuerza normativa vinculante”, pero que “es un instrumento jurídico de enorme valor desde la perspectiva de la política del Derecho Social de la Unión (Europea)”⁴⁷. En esta Resolución se entiende por renta mínima adecuada o renta mínima garantizada “la renta indispensable para que las personas necesitadas puedan vivir con dignidad” (art. 6), renta que debe “garantizar unos ingresos por encima del umbral de la pobreza” para así poder “prevenir las situaciones de privación material grave y ayudar a las familias a salir de esas situaciones”, debiendo ir acompañada “de la prestación de servicios públicos como la sanidad, la educación o los cuidados infantiles” con el fin de “garantizar que no se perpetúe la dependencia social y facilitar la integración en la sociedad” (art. 24), de ahí que para la determinación de su cuantía se haya de tener en cuenta “el número de personas a cargo”, particularmente “los niños o las personas con un elevado grado de dependencia, con el fin de romper el círculo vicioso de la pobreza, y en especial de la infantil” (art. 37). Se indica asimismo que “el objetivo real de los regímenes de renta mínima no debe ser la mera asistencia, sino sobre todo acompañar a los beneficiarios en su paso de situaciones de exclusión social a la vida activa, evitando así la dependencia a largo plazo” (art. 25), aunque también considera fundamental “garantizar una renta adecuada también a las personas en situaciones vulnerables que no puedan o ya no tengan la opción de reincorporarse al mercado de trabajo” (art. 27). Por lo demás, la renta mínima “debe considerarse una medida temporal” que “siempre ha de ir acompañada de políticas activas de inserción en el mercado de trabajo” (art. 35).

Bastan esas acotaciones de la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, para afirmar sin demasiadas vacilaciones que los regímenes de renta mínima garantizada cuya instauración pide a los Estados miembros de la Unión Europea, dista mucho de parecerse al modelo purista de renta básica que, paradójicamente trae a colación en su último considerando cuando indica que “en varios Estados miembros se está examinando la posible aplicación de una renta básica”. Y no se trata de la misma propuesta porque la renta mínima garantizada, cualquiera que sea la forma que adquiera, no tiene carácter individual, puesto que su cuantificación dependerá de la situación de los miembros de la unidad familiar, no tiene carácter universal, dado que sólo va dirigida a las personas necesitadas, y tampoco es incondicionada si tenemos en cuenta que su implantación tiene carácter temporal y va ligada a políticas activas de empleo que exigirán como contrapartida el compromiso de trabajar y una implícita obligación de inserción social.

43. Monereo Pérez, José Luis. *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, cit., p. 47, donde matiza que ese carácter “permanente” de la renta básica siempre estará sometida, no obstante, “a los principios de decisión de un sistema democrático”.

44. *Ibidem*, p. 46.

45. *Ibidem*, p. 48.

46. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017IP0403>.

47. Monereo Pérez, José Luis. *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, cit., p. 13.

1.3.- El impuesto negativo sobre la renta como fórmula de financiación de la renta básica

Como vimos en el epígrafe dedicado a la evolución del concepto de renta básica, esta suele identificarse en ocasiones con el denominado impuesto negativo sobre la renta, sobre todo si tenemos en cuenta que su finalidad sería, como ya se dijera en la década de 1960, la de pagar subsidios a los hogares pobres con el objetivo de incrementar sus muy limitados ingresos, “eliminando o reduciendo la diferencia entre la renta de las familias pobres y la renta que necesita para moverse por encima de la línea de pobreza”⁴⁸.

La novedad de este impuesto estribaría pues, según Martínez Álvarez, no ya en el hecho de ofrecer el subsidio sino de vincularlo al impuesto, de tal forma que si los ingresos del contribuyente están por debajo del mínimo exento se recibiría el subsidio y quienes estén por encima pagarían el impuesto⁴⁹. En realidad, el impuesto negativo sobre la renta estaría formado por la conjunción de un impuesto y una subvención para todos los ciudadanos, de donde podemos deducir que esta figura estaría integrada por tres elementos básicos: el tipo de gravamen a aplicar (TG), que sería único desde el primer euro de renta, un mínimo exento (ME), que sería el punto de inflexión a partir del cual el individuo pagaría más impuestos que la subvención recibida y por debajo del cual recibiría una subvención neta, y el subsidio propiamente dicho cuyo importe puede ser considerado como una renta básica (RB)⁵⁰. En la propuesta de Milton Friedman, esta renta básica estaría relacionada con los otros dos componentes según la fórmula $RB = ME * TG$, considerando además que el tipo de gravamen a aplicar debía ser del 50 %. ya que si era mayor tendría un efecto desincentivador y si fuera muy inferior daría lugar a una renta básica insuficiente.

Sobre este concepto de impuesto negativo sobre la renta se han realizado numerosos estudios posteriores al de Friedman, en los que se ha tratado de dar solución a los diferentes problemas que se plantean, entre los que se encuentran cómo calcular el nivel de renta garantizado, cuál sería el tipo de gravamen adecuado, cómo incluir características personales como pueden ser padecer algún tipo de discapacidad, la convivencia en familia con menores a cargo o la residencia en zonas de diferente nivel de poder adquisitivo y,

por último, aunque no menos importante, cuál sería la forma de financiación del sistema⁵¹.

Si nos atenemos a lo que indican los promotores de la renta básica, parece necesario distinguir ambas figuras, puesto que “en una primera aproximación, se percibe una equivalencia manifiesta entre renta básica e impuesto negativo, sin ir más lejos, porque el importe de la primera puede coincidir con el del crédito impositivo uniforme que interviene en el segundo”, pero sus efectos son distintos si tenemos en cuenta que “la renta básica funciona como un anticipo que incrementa la renta bruta de cada individuo y que es recuperado ulteriormente de forma parcial o total”, mientras que “el dispositivo de impuesto negativo, en cambio, no permite determinar a quiénes es preciso pagar un subsidio antes de que las declaraciones fiscales hayan podido ser cumplimentadas y controladas”⁵². En cualquier caso, bien puede decirse, teniendo en cuenta esas sutilezas técnicas, que el impuesto negativo sobre la renta no puede ser plenamente identificado con la renta básica, pero sí que podría llegar a ser una de sus posibles fórmulas de financiación.

1.4.- La incardinación del concepto de renta básica en la noción de pisos de protección social de la OIT

Recientemente, ha surgido en el seno de la OIT una nueva estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social, bajo la expresión de *pisos de protección social*, que en algunos aspectos puede ser equiparada con la noción de renta básica, de ahí que también sea necesario analizar brevemente sus diferencias y sus posibles puntos de contacto. La noción de pisos de protección social fue rubricada, en concreto, por la Recomendación núm. 202 de la OIT, adoptada por la Conferencia Internacional de Trabajo (CIT) en junio de 2012 con el objetivo de poner en práctica el enfoque bidimensional propuesto por la CIT en junio del año anterior. Dicho enfoque consistía, básicamente, en una estrategia de ampliación de la seguridad social, a través de orientaciones a los países para la implantación de varios niveles o pisos de protección social, que tendría como objetivo mantener una protección universal accesible a todas las personas necesitadas, ya que, como se indica en el preámbulo de dicha recomendación, la OIT tiene la obligación solemne de fomentar programas que permitan “*extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica*

48. Green, C., *Negative taxes and the poverty problem*. The Borkings Institution, Washington, junio 1968, pp.1 y ss.

49. Martínez Álvarez, J.A., “Introducción al modelo de impuesto negativo sobre la renta”, *BFD: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, ISSN 1133-1259, N° 2, 1992, p. 62.

50. Granell Pérez, R. y Fuenmayor Fernández, A., “El Impuesto Negativo sobre la Renta: una propuesta de transición”, *XXII Encuentro de Economía Pública Reformas y nuevos retos de los Estados de Bienestar: eficiencia y equidad*, Universidad de Vigo, 2016, p. 6

51. Granell Pérez, R. y Fuenmayor Fernández, A., “El Impuesto Negativo sobre la Renta: una propuesta de transición”, Op. Cit., pp. 7-12.

52. Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick, en *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, cit., p. 64.

*completa*⁵³. A efectos de esta Recomendación sobre pisos de protección social, hay que entender por tal todo aquel conjunto “*de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social*”⁵⁴.

Como su propio nombre indica, el enfoque bidimensional recogido en la Recomendación núm 202 se estructura en dos ejes. En el primero de ellos, denominado dimensión horizontal, se incluirían garantías básicas en materia de seguridad social que deberían asegurar a todas las personas necesitadas, como mínimo, tanto el acceso a la atención de la salud como una seguridad básica de ingresos que garanticen conjuntamente el acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional, y todo ello durante todo su ciclo vital⁵⁵. El segundo eje, o dimensión vertical, consistiría en la extensión de dichas garantías básicas a niveles más elevados de cobertura tanto en relación con la entidad de las prestaciones como con el número de beneficiarios.

Centrándonos en las garantías básicas o esenciales del eje horizontal, la Recomendación recoge específicamente en su punto 5 una seguridad básica de ingresos para los niños, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, ya sea por enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y para las personas de edad⁵⁶. Respecto a la cuantía del ingreso se indica que ha de ser “*por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios*”. Resulta palmario, por lo expuesto, que este nivel horizontal o primer piso de protección social no tiene alcance universal, puesto que va dirigido a unos colectivos sociales muy determinados, caracterizados por su vulnerabilidad, pero en la medida en que el ingreso previsto tiene un indudable carácter individual, dado que incluso los niños serían beneficiarios del mismo, su concesión no exige apenas condiciones ni un compromiso de empleabilidad, y el ingreso previsto es plenamente compatible con la dimensión vertical de los pisos de protección social, donde estarían integradas las clásicas prestaciones de seguridad social vinculadas a la realización de una actividad profesional, tal como estas quedaron delimitadas por el Convenio nº 102 de la OIT de 28 de junio de 1952,

bien puede afirmarse que este nivel horizontal de los pisos de protección social podría equivaler a un primer paso en el largo camino que conduciría a la instauración de la una renta básica universal.

2.- Los subsidios asistenciales por desempleo, la renta activa de inserción y la renta agraria como parte de las políticas de empleo.

Aunque pueda parecer obvio que la renta básica es un concepto que difiere notablemente de las diversas prestaciones asistenciales previstas en el ordenamiento social español para hacer frente a la contingencia de desempleo (subsidios por desempleo, renta activa de inserción y renta agraria), no puede resultar ocioso trazar las diferencias esenciales entre ambos tipos de asignaciones económicas si tenemos en cuenta que el riesgo de perder el empleo es una de las causas más evidente de pobreza y exclusión social y la renta básica tiene como principal objetivo combatir esa lacra social.

Comenzando con los subsidios asistenciales por desempleo previstos en el art. 274 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS)⁵⁷, parece claro, de entrada, que se trata de prestaciones individuales como la renta básica, pero también resulta patente que de ningún modo son prestaciones universales, puesto que solo pueden ser beneficiarios de estos subsidios de subsistencia las personas trabajadoras que se encuentren en situación de desempleo y que, como regla general, hayan agotado las prestaciones contributivas por desempleo (art. 274.1 LGSS). Por otro lado, todas sus modalidades exigen una contrapartida consistente en “la obligación, por parte del beneficiario, de mostrar la disposición a incorporarse al mercado de trabajo”⁵⁸. Ese deber de inserción laboral queda plasmado en la necesidad de inscribirse como demandante de empleo, inscripción que ha de mantenerse durante todo el período de percepción del subsidio (art. 275.1 LGSS), así como en la obligación de suscribir el compromiso de actividad previsto en el art. 300 LGSS, que presenta una triple vertiente obligacional: la relativa a la búsqueda activa de empleo, la exigencia de aceptar una colocación adecuada y el deber de participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar la ocupabilidad de la persona beneficiaria del

53. Apto. III f) de la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), de 10 de mayo de 1944.

54. OIT, Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), Ginebra, 101ª reunión CIT (14 junio 2012).

55. Apdo. 4 de la Recomendación.

56. Aptos. b), c) y d) respectivamente.

57. Hacemos excepción aquí del denominado “*subsidio contributivo*” previsto en el art.274.3 de la LGSS, cuya concesión depende de la acreditación de cotizaciones previas.

58. Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick, en *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, cit., p. 70.

subsidio por desempleo. El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones legales puede ocasionar la suspensión del percibo del subsidio e incluso su extinción.

Además de ese compromiso de inserción en el mercado de trabajo, los subsidios asistenciales por desempleo también se encuentran condicionados por la denominada “*carencia de rentas*”⁵⁹, por la acreditación de responsabilidades familiares e incluso por el cumplimiento de una determinada edad. Por otro lado, los subsidios por desempleo tienen carácter temporal, con una duración de seis meses, prorrogables por períodos semestrales hasta un máximo de dieciocho meses con carácter general (art. 277.1 LGSS).

Mención especial merece el denominado *subsidio de prejubilación*, previsto para mayores de cincuenta y dos años que hayan agotado cualquiera de las modalidades de subsidios por desempleo legalmente establecidos, pero que puedan acreditar un período de cotización por desempleo de al menos “*seis años a lo largo de su vida laboral*” (art. 274.4 LGSS). Aparte de este requisito de contributividad propio de un sistema de Seguridad Social como el español, cuya financiación depende casi en exclusiva del salario de las personas trabajadoras, se trata de un subsidio especial de carácter plenamente individual, como la renta básica, puesto que no es necesario acreditar responsabilidades familiares para tener derecho al mismo, y con una duración que puede prolongarse hasta que el trabajador “*alcance la edad que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación*” (art. 277.3 LGSS). Ahora bien, pese a estas diferencias con el resto de subsidios asistenciales por desempleo, tanto su concesión como el mantenimiento del derecho al subsidio de prejubilación también se encuentra condicionado por las mismas obligaciones de inserción laboral previstas para los subsidios asistenciales por desempleo (inscripción como demandante de empleo y suscripción del compromiso de actividad), así como por la exigencia de insuficiencia de recursos o carencia de rentas, que el beneficiario habrá de demostrar, con una periodicidad anual, mediante “*una declaración de sus rentas, acompañada de la documentación acreditativa que corresponda*” (art. 276.3 LGSS).

En cuanto a la Renta Activa de Inserción (RAI), que ha sido calificada como el tercer nivel de protección por desempleo tras la prestación y los subsidios⁶⁰, de ahí su consideración

59. Entendiéndose por tal la inexistencia de recursos económicos “*de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias*” (art. 275.2 LGSS).

60. A pesar de lo indicado en el texto, existen dudas a la hora de considerar la RAI como el tercer nivel de protección frente al desempleo, véase por ejemplo: García García, J.M., “¿Es la renta activa de inserción el tercer nivel de protección por desempleo?”, en *Información laboral. Legislación y convenios colectivos*, ISSN 0214-6045, Nº 30, 2003, pp. 17-25. No parece tener dudas al respecto Monereo Pérez, José Luis. *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, cit., p. 86, donde considera la RAI como “un tercer nivel específico y diferenciado respecto del nivel asistencial no contributivo”.

como “un subsidio no contributivo del sistema de protección por desempleo de la Seguridad Social”, hay que hacer notar, no obstante, que a diferencia de los dos niveles previos de protección por desempleo, la RAI presenta una conexión mucho más directa con las políticas activas de empleo. Otra diferencia significativa con la prestación y los subsidios por desempleo es que se trata de una figura no regulada en la LGSS, a pesar de que se haga mención expresa a la misma en su Disposición Final Octava⁶¹, sino que aparece desarrollada en el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, aunque sus “primeros pasos” fueron a través de Reales Decretos en los que se regulaba esta ayuda con carácter anual y dependiendo de las posibilidades presupuestarias⁶².

Como ha indicado la doctrina iuslaboralista, la RAI tiene una estructura jurídica compleja de carácter dual, puesto que contiene “el derecho a una renta económica de subsistencia digna y un “*derecho función*” a la reinserción profesional”⁶³. El derecho a esta renta de subsistencia tiene un neto carácter individual, como la renta básica, puesto que no está condicionado por la unidad económica de convivencia, pero no tiene alcance universal si tenemos en cuenta que los beneficiarios de la RAI han de ser mayores de 45 años, deben estar desempleados y no tener derecho a ningún tipo de prestación o subsidio por desempleo ni a la renta agraria. La concesión de la RAI se encuentra además condicionada por la carencia de rentas y por un compromiso de actividad mucho más intenso que en el caso de los subsidios asistenciales por desempleo, ya que la persona beneficiaria ha de incorporarse a un programa público de empleabilidad que contiene un “*itinerario personalizado de inserción laboral*”, la gestión de ofertas de colocación y la incorporación a planes de empleo o formación. Todo ello exigirá a los servicios públicos de empleo una actuación de reinserción profesional mucho más activa que en el caso de las prestaciones y subsidios por desempleo, al tiempo que se pedirá al beneficiario de la RAI una participación mucho más decidida en su

61. Tal como fue redactada conforme a la corrección de errores publicada en BOE núm. 36, de 11 de febrero de 2016.

62. Sobre los avatares normativos y las novedades incluidas en cada ocasión, véase, Álvarez Cortés, J.C., “Política de empleo y protección social”, en AAVV, *Lecciones de Derecho del Empleo*, Dir. Rodríguez-Piñero Royo, Ed. Tecnos, Madrid, 2006, pp. 442 y ss.; Muñoz Molina, J., “La renta activa de inserción”, en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, ISSN 0213-0750, Nº 90, 2007, pp. 77-106; Moreno I Gené, J. y Romero Burillo, A.M., *Nuevo régimen jurídico renta activa de inserción (A propósito del RD 1369/2006, de 24 de noviembre)*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 39 y ss. y Ordóñez Casado, M.I., *Los trabajadores maduros ante el reto del envejecimiento activo*, Laborum, Murcia, 2019, pp. 207 y ss.

63. Monereo Pérez, José Luis. *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, cit., p. 86.

propia empleabilidad. Por lo demás, la duración de la RAI tampoco es ilimitada, puesto que se prevé una duración máxima de 11 meses, sin posibilidad de prórroga.

Restaría, en fin, hacer alguna referencia a la *renta agraria* para poner de manifiesto el hecho de que se trata, en realidad, de una especie de renta activa de inserción circunscrita a un ámbito personal y geográfico determinado. Tras diversas vicisitudes normativas, este subsidio asistencial aparece contemplado en el art. 288.2 de la LGSS y se encuentra desarrollado actualmente en el Real Decreto 426/2003, de 11 de abril, por el que se regula la renta agraria para los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura. Como su propio nombre indica, el ámbito subjetivo de aplicación de la renta agraria abarca tan solo a los “trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual” integrados en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios que, además, residan en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura. Al igual que la renta activa de inserción, la renta agraria tiene un evidente carácter subsidiario, puesto que sólo resulta operativa cuando los potenciales beneficiarios no tengan derecho al subsidio por desempleo regulado en el Real Decreto 5/1997, de 10 de enero, por el que se regula el subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Asimismo, la renta agraria tiene una estructura jurídica dual similar a la de la renta activa de inserción, y, salvo en lo relativo a la edad, está condicionada por el mismo tipo de exigencias tanto en materia de carencia de rentas como a efectos de obligaciones de inserción laboral, por lo que resulta palmario que, pese a su nombre, la renta agraria dista mucho de parecerse a la renta básica.

Como hemos podido comprobar, tanto los subsidios por desempleo asistenciales como la renta activa de inserción y la renta agraria son prestaciones públicas que, acompañadas con mayor o menor intensidad de medidas activas de empleo, se encuentran integradas en el sistema de protección por desempleo de la Seguridad Social. Su objetivo básico es, por tanto, el de paliar las situaciones de necesidad derivadas de la materialización de la contingencia de desempleo mediante la concesión de una renta de subsistencia temporal, condicionada y limitada a aquellas personas desempleadas que, por haber quedado excluidas del mercado de trabajo de forma indefinida podrían llegar a encontrarse en situación de pobreza. Resulta evidente, pues, que estas prestaciones sociales, plenamente encuadrables entre las políticas de empleo, de ningún modo pueden ser consideradas como renta básica en el sentido purista de la expresión. En cualquier caso, no resulta descabellado afirmar que estos subsidios pueden llegar a convertirse en una especie de “recompensa a la pobreza”, puesto que se trata de ayudas que dejan de percibirse cuando la persona deja de ser pobre, creándose así una especie de “trampa de pobreza” con la que se corre “el riesgo de mantener al pobre en la pobreza en vez de ayudarlo a escapar de ella”, de ahí que se defienda la instauración de una renta básica no condicionada que

rompería esa trampa de la pobreza “ligando el derecho a recibir una renta mínima al hecho de ser persona, no al hecho de ser pobre”⁶⁴.

3.- Prestaciones no contributivas y renta básica.

También parece evidente, *a priori*, la inexistencia de correlación entre las prestaciones no contributivas y la renta básica, pero conviene advertir que hay autores que llegan a identificar ambas figuras. Es el caso, por ejemplo, de Pinilla Pallejá, que concibe la renta básica como un complemento del sistema de reparto de la seguridad social, correspondiendo a las prestaciones contributivas una “función de seguro” y a la renta básica una “función distributiva”, de modo que “incluso quien no hubiera cotizado tendría asegurada una pensión mínima no contributiva (en forma de RB), y todo el que hubiera contribuido tendría asegurado un complemento de mejora sobre ese mínimo”⁶⁵.

Hay que tener en cuenta que las prestaciones no contributivas son unas ayudas económicas relativamente novedosas dentro del sistema de Seguridad Social, ya que no fue hasta la aprobación de la *Ley 26/1990, de 26 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas*⁶⁶, cuando se incorporaron al sistema, dejándolo vertebrado en los dos niveles de protección que conocemos en la actualidad: el nivel contributivo, limitado a aquellas personas que ejercen una actividad profesional y que cotizan en función de la misma, y el nivel no contributivo, caracterizado por su perfil asistencial y universalista, y en el que los sujetos protegidos no lo son a consecuencia de su condición de personas trabajadoras sino por encontrarse en situación de necesidad, entendida esta como carencia de recursos de subsistencia.

Las circunstancias que propiciaron la creación de estas prestaciones fueron, según Fernández Orrico, tanto la crisis económica, que originó la proliferación de personas no aseguradas y/o inasegurables, como los problemas financieros del nivel contributivo de la Seguridad Social, que derivaron en un endurecimiento de los requisitos para causar derecho a las prestaciones⁶⁷. La unión de ambos hechos propició el aumento del número de

64. Pinilla Pallejá, Rafael. *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado del bienestar*, cit., p. 37.

65. Pinilla Pallejá, Rafael. *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado del bienestar*, cit., p. 34.

66. BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1990. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/1990/12/20/26>.

67. Fernández Orrico, F.J., “La modalidad asistencial básica de Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, ISSN 1137-5868, Nº 34, 2002 (Ejemplar dedicado a: Seguridad Social), p. 98

personas que, estando en una manifiesta situación de necesidad, quedaban fuera de la protección del nivel contributivo y, por tanto, del sistema de seguridad social.

La creación de las prestaciones no contributivas tuvo como fundamento el art. 41 de la Constitución Española, donde se indica que “*los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo*”. Sin embargo, el principio de universalidad subjetiva implícito en dicho precepto no ha llegado a hacerse efectivo en su totalidad ni siquiera con la implementación de las prestaciones no contributivas, ya que su cobertura no alcanza a todos los ciudadanos sino que sólo se reconoce a personas con un elevado grado de discapacidad y a los mayores de 65 años, no incluyendo a todas las demás personas que sin reunir esas condiciones se encuentren en riesgo de exclusión social.

En la actualidad, las prestaciones no contributivas vienen reguladas en el Título VI de la LGSS, distinguiéndose entre las prestaciones familiares no contributivas y las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación. En el caso de las primeras, hay que diferenciar a su vez tres tipos de prestaciones: a) la denomina asignación económica por hijo o menor a cargo, que se otorga siempre que a la situación de necesidad se una la existencia de menores de 18 años o mayores de esa edad pero que padezcan alguna discapacidad y que se encuentren a cargo del beneficiario; b) la prestación económica de pago único a tanto alzado por nacimiento o adopción de hijo, prevista para supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres con discapacidad; y c) la prestación económica de pago único por parto o adopción múltiples. En cuanto a las pensiones de jubilación e invalidez no contributivas sólo se conceden, respectivamente, a los mayores de 65 años y a las personas mayores de edad con un grado de al menos un 65% de discapacidad.

Además de estos requisitos específicos de edad o grado de discapacidad, los potenciales beneficiarios tienen que cumplir con el requisito de carencia de rentas, cuya determinación se obtiene en función de los ingresos totales de la unidad familiar; requisito de insuficiencia de recursos que ha de mantenerse para poder seguir recibiendo la prestación.

Como el derecho a estas prestaciones no contributivas no está vinculado a unas cotizaciones previas, su financiación corre a cargo exclusivo de los presupuestos generales del Estado, único matiz que le podría asemejar a la renta básica, puesto que en todo lo demás, como se deduce de lo expuesto, no son en absoluto equiparables, puesto que la concesión de las prestaciones no contributivas no es un derecho subjetivo incondicionado, dado que se exige la demostración de la situación de pobreza, ni se trata de prestaciones realmente universales, pues, como indica Fernández Orrico, “la legislación no contempla en sí misma ninguna prestación de mínimo vital para todos los

ciudadanos”⁶⁸, excluyendo por tanto a numerosas personas empobrecidas o en riesgo de exclusión social a las que sí alcanzaría la renta básica.

4.-Las rentas mínimas autonómicas y el nuevo ingreso mínimo vital como posible fase previa a la implantación de una renta básica de ciudadanía

Aprovechando la habilitación del art. 148.1.20ª de la Constitución Española, relativo a la atribución a las Comunidades Autónomas de competencias exclusivas en materia de “*asistencia social*”, estas han venido estableciendo, con diversa denominación⁶⁹, una especie de *salarios sociales* o rentas mínimas de inserción que están en la línea de lo dispuesto en la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, ya comentada, sobre la necesidad de garantizar una renta mínima destinada a combatir la pobreza y la exclusión social. Como ha indicado la doctrina iuslaboralista, estos programas de rentas mínimas autonómicas tienen como objetivo “*paliar situaciones de extrema necesidad económica*” y están dirigidos a colectivos en riesgo de exclusión social que no pueden acceder ni a las ayudas vinculadas al sistema de protección por desempleo ni a las prestaciones no contributivas, de ahí que hayan acabado configurándose “una última red de protección social, en el sentido de que solo acceden a ellos las personas que no tienen derecho a ningún otro tipo de prestaciones y que suelen conjugar la ayuda económica con medidas de inserción social”⁷⁰. Aunque cada Comunidad Autónoma ha venido regulando a su manera estas ayudas, lo que ha derivado en un sistema de rentas mínimas muy desigual y heterogéneo, hay que dejar constancia, no obstante, de que el Tribunal Constitucional ha avalado plenamente esta actuación autonómica, considerándola como un tipo de asistencia social *externa* que abarca unas técnicas de protección situadas “*extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a*

68. Fernández Orrico, F.J., “La modalidad asistencial básica de Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas”, op.cit., p. 101

69. Renta Garantizada de Ciudadanía en Cataluña, Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, Renta de Garantía de Ingresos en Euskadi, Salario Social Básico de Asturias, Ingreso Mínimo de Solidaridad de Castilla-La Mancha, entre otras denominaciones. El catálogo completo de rentas mínimas autonómicas puede verse en: *Informe de Rentas Mínimas de Inserción año 2018*. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. pág. 7: https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas/Informe_2018.pdf.

70. Monereo Pérez, José Luis. *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, cit., p. 81, de donde proceden las frases entrecomilladas.

ella”, puesto que se trata de “*un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean*”⁷¹.

Sentada, pues, su plena legitimidad constitucional, conviene advertir a los efectos que aquí interesan que estas rentas mínimas autonómicas comparten con la renta básica no solo el hecho de tratarse de un ingreso en efectivo virtualmente ilimitado en el tiempo⁷², de marcado acento individualista, dada su configuración como un derecho subjetivo de ciudadanía, no dependiente del principio de contributividad y que incorpora la “lógica universalista” propia de la asistencia social, por lo que sus semejanzas con la renta básica resultan bastante evidentes.

En cualquier caso, aún siguen subsistiendo diferencias sumamente significativas que derivan, básicamente, del carácter subsidiario de las rentas mínimas con respecto a cualquier otra prestación social, contributiva o no contributiva, a la que pudiera tener derecho el solicitante, así como de las condiciones que como regla general se vienen imponiendo en materia de comprobación de la insuficiencia de recursos para atender a la situación de vulnerabilidad social y la obligación de suscribir un compromiso de reinserción social. Así, si acudimos al último informe oficial sobre las rentas mínimas de inserción, por ejemplo, se deja claro que estos ingresos básicos, aunque son tendencialmente universalistas, solo tienen como destinatarios aquellas personas y familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, de ahí que, por estar en riesgo de exclusión social, la ayuda suele ir acompañada de una intervención social y, a veces, vinculada también con procesos de inserción laboral⁷³. De hecho, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas se han aprobado recientemente modificaciones normativas con la finalidad de reforzar la vinculación entre las rentas míni-

mas de inserción y los planes de inserción sociolaboral, contemplándose incluso una vinculación directa de la percepción con los servicios de empleo, como en el caso de Andalucía donde existe la obligación de participar en un plan de inclusión socio-laboral diseñado por los servicios de empleo⁷⁴.

Por otro lado, como ha advertido la doctrina iuslaboralista, el modelo autonómico de rentas mínimas de inserción aparece articulado “no sólo con la finalidad de proteger al sujeto titular, sino también -y en realidad ante todo- a la familia o unidad de convivencia del sujeto titular”⁷⁵, de ahí que, como en el caso paradigmático de la normativa catalana, cada *unidad familiar* solo pueda dar derecho “a un único expediente de prestación de renta garantizada de ciudadanía”⁷⁶. De eso modo, bien puede afirmarse, tal como hacen los promotores de la renta básica, que “todos los dispositivos convencionales de rentas mínimas requieren un control de los recursos del hogar” que funciona como “un sistema de transferencia *a posteriori* basado en una estimación, inevitablemente aproximada, de los recursos de los beneficiarios”⁷⁷, mientras que la renta básica es una transferencia *a priori* que se satisface a todas las personas, sin tener en cuenta su nivel de rentas.

En definitiva, también parece claro, por lo expuesto, que los denominados “dispositivos convencionales de rentas mínimas garantizadas”, apelativo que en el caso de España cabe aplicar a las rentas mínimas de inserción autonómicas, tampoco son equivalentes a la renta básica en sentido estricto, pero sí que “constituyen, en buena medida gracias a sus propios defectos, un paso previo fundamental para que los responsables políticos tomen en consideración la renta básica con seriedad”⁷⁸.

Y todo eso cabe decir asimismo de la nueva prestación social novedosamente instaurada a nivel estatal por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, sobre el que no podemos detenernos en este estudio, pero sobre el que podemos adelantar que sus dos principales diferencias con la renta básica son las mismas que presentan las rentas mínimas de inserción autonómicas. Así, frente al carácter universal de la renta básica, el nuevo ingreso mínimo vital es una ayuda eco-

71. Así, por todas, en la Stc. TC 227/2012, de 29 de noviembre de 2012, FJ 4º, e), que puede verse *on line* en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2012-15761.pdf>.

72. Vid., por ejemplo, el art.16 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, que prevé un plazo de duración inicial de 12 meses que podrá ser ampliado, no obstante, “*por periodos sucesivos de 6 meses mientras persistan las circunstancias que la motivaron, y se mantenga la concurrencia de los requisitos y condiciones exigidas para su concesión*”. (<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2017/245/2>).

73. Informe de Rentas Mínimas de Inserción año 2018, cit., p. 7.

74. Ibidem, p. 11.

75. Monereo Pérez, José Luis. *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, cit., p. 71.

76. Art. 5.4 de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de renta garantizada de ciudadanía, como puede verse *on line* en <http://portaldogc.gencat.cat/utisEADOP/PDF/7418/1626990.pdf>.

77. Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick, en *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, cit., p. 60.

78. Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick, en *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, cit., p. 109.

nómica destinada a personas económicamente vulnerables, que habrán de demostrar su estado de necesidad, y frente a la radical incondicionalidad de la renta básica, el ingreso mínimo vital aparece condicionado por la participación en las estrategias de inclusión social que en cada momento se establezcan.

5.- A modo de conclusión.

Como hemos podido comprobar en este estudio, el concepto de renta básica no es en absoluto novedoso pese a lo que pudiera parecer *a priori*, puesto que existen antecedentes que permiten situar su origen mucho antes de la aparición de la Seguridad Social. En el debate actual sobre la crisis del estado del bienestar fundamentado sobre la entelequia del pleno empleo y las consecuentes dificultades de financiación del sistema público de pensiones, la instauración de una renta básica de ciudadanía de carácter individual, universal e incondicionado se perfila en el horizonte ante todo como una utopía, pero también como una posibilidad real de racionalizar el actual sistema de seguridad social, a cuyas prestaciones contributivas no sustituirían en ningún caso, mediante un sistema de transferencias sociales que permitiera acabar con la pobreza y la exclusión social. Y aunque nuestro objetivo era el de contribuir a la delimitación conceptual de la renta básica, se nos va a permitir que acabemos indicando que, más allá del rechazo, hasta cierto punto irracional, que suscita la concesión de un ingreso universal incondicionado, lo cierto es que, en nuestra opinión, no resultaría descabellado ensayar su implantación por etapas, empezando por su concesión absolutamente incondicionada a las personas en riesgo de exclusión social o sin posibilidades reales de inserción en el mercado de trabajo, sustituyendo todo el complejo entramado de subsidios asistenciales por desempleo, rentas activas de inserción y rentas mínimas autonómicas que hemos venido analizando, con lo que ello supondría de ahorro en burocracia y controles administrativos cuya única finalidad es poner en evidencia lo evidente. Habría que continuar luego con las personas (casi exclusivamente mujeres) que se ocupan de las tareas de cuidado y del resto de actividades de sostenimiento del hogar familiar que hoy por hoy no tienen reconocimiento social ni económico, pese a suponer unos 10,8 billones de dólares anuales, según estimaciones del último informe de Oxfam⁷⁹. Y una vez alcanzado ese grado de implantación, ya se vería, con un estudio riguroso y serio, si resulta sostenible y equitativo extender su concesión al resto de la población que, aun teniendo ingresos suficientes para vivir con dignidad, también debería tener derecho a una renta básica por una mera pero ineludible cuestión de igualdad.

79. “Una aportación económica más de tres veces superior que la de la industria mundial de la tecnología”. Oxfam Internacional. *Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad*. WWW. Oxfam.org. 2020, p. 33.