



ENTENDER LA RENTA BÁSICA DESDE EL ÁMBITO LOCAL

Carmen García Pérez

Abogada y economista

Máster en Dirección, Gestión e Intervención en Servicios Sociales
España

Resumen:

La crisis de 2008 puso sobre la mesa el debate sobre la Renta Básica que, con motivo de la pandemia por Covid-19, ha vuelto a resurgir. Cuarenta años de políticas de bienestar social no han conseguido disminuir las enormes desigualdades existentes a día de hoy ni lograr sacar de la pobreza a familias que han recibido todo tipo de prestaciones asistenciales. El ámbito municipal facilita apreciar que garantizar a todas las personas un ingreso estable con el que poder vivir dignamente y participar plenamente en la sociedad es una propuesta que conviene al conjunto de la sociedad y, además, es plenamente viable económicamente.

Palabras clave:

renta básica, ingreso mínimo vital, subsidios, prestaciones sociales, servicios sociales, política social, coronavirus.

Abstract:

The 2008 crisis brought to the table the debate on Basic Income, which has resurfaced again due to the Covid-19 pandemic. Forty years of social-welfare policies have failed to reduce the enormous inequalities that exist today or to lift families that have received all kinds of welfare benefits out of poverty. The municipal point of view helps to appreciate that guaranteeing all people a stable income that allows to live with dignity and also participate in society is a proposal that suits society as a whole and, moreover, is also economically viable.

Key words:

universal basic income, cash transfers, subsidies, social services, social policy, coronavirus.

Sumario 1. INTRODUCCIÓN 2. EL CONCEPTO. 2.1. Qué es la Renta Básica. 2.2. Qué no es Renta Básica: suelo versus techo. 3. MARCO NORMATIVO. ¿EXISTE EL DERECHO A LA RENTA BÁSICA? 4. LOS SERVICIOS SOCIALES LOCALES. 4.1. El desconocido mundo de los servicios sociales. 4.2. Una maraña de prestaciones ineficaz. 4.3. Acción social municipal y Covid19. 5. CONCLUSIÓN. Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

La pobreza es cara¹. Para afrontarla, la Renta Básica (RB) se presenta como la medida idónea para erradicarla y, de paso, redistribuir la riqueza. Garantizar a una persona un ingreso estable con el que poder vivir dignamente es una idea que tiene muy poco de novedosa, pero la década que hemos vivido tras la crisis financiera de 2008, los planteamientos que evidencian un cambio de paradigma² en lo que al sistema socioeconómico se refiere y la presente crisis por coronavirus han vuelto a poner a la Renta Básica de actualidad.

El pasado 3 de abril la editorial del Financial Times hacía mención expresa a la Renta Básica cuando hablaba de las reformas radicales que tendrían que ponerse sobre la mesa, frente a las políticas que han prevalecido las últimas cuatro décadas. Hablaba de que los Gobiernos deben ver los servicios públicos como inversiones más que como gasto. “La redistribución volverá a estar en la agenda; los privilegios de las personas mayores y de los más ricos serán cuestionados. Políticas consideradas hasta ahora excéntricas, como la renta básica o los impuestos a las rentas más altas, tendrán que formar parte de las propuestas³”.

En el plano europeo, el pasado 15 de mayo se registró la *iniciativa ciudadana para la implantación de una renta básica incondicional (RBI) en toda la UE*⁴ y, actualmente, está en plena recogida de firmas.

El programa de Naciones Unidas para el Desarrollo hizo público en julio de 2020 un informe⁵ en el que se propone una Renta Básica temporal para frenar la pandemia.

¹ En el año 2012 se llevó a cabo un estudio por parte del Reino Unido en el que se cuantificaba el coste de las personas sin hogar. El estudio reveló que éste oscilaba entre 24.000 y 30.000 libras anuales (Department for Communities and Local Government, 2012)

² En 2014, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó sus proyecciones para la economía mundial entre ese año y 2060. Según OCDE (2014), el crecimiento mundial, se ralentizaría hasta niveles del 2,7% anual porque los efectos de la progresiva nivelación del mundo en desarrollo con el mundo desarrollado irán decayendo. Antes de eso, incluso, el estancamiento casi total que se producirá en las economías avanzadas provocará crecimientos globales medios de apenas un 3% anual durante los próximos cincuenta años. Sobre este informe, Mason (2014, pág. 62) concluye que “la lección que cabe extraer (...) es que precisamos de un rediseño completo del sistema”. Y ello porque “la generación más formada e informada de la historia de la raza humana –amén de la mejor conectada- no aceptará un futuro de desigualdad elevada y crecimiento estancado”. Se necesita, en suma, un nuevo modelo económico.

³ (The Editorial Board, 2020)

⁴ Es precisa la recogida de un millón de firmas en el término de un año. Se trata de la Iniciativa con número de registro de la Comisión: ECI(2020)000003. Puede consultarse toda la información actualizada al respecto en: <https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000003> es (consultado el 01/10/2020).

Recoge que, con un ingreso mínimo garantizado, millones de personas sin recursos no se verían forzadas a salir de sus hogares, con lo que el virus dejaría de expandirse. Y, en fin, hace tan sólo unas semanas, el Secretario General de la ONU Antonio Guterres, en el discurso de su 75 aniversario dijo que “la inclusividad implica invertir en la cohesión social y poner fin a todas las formas de exclusión, discriminación y racismo. Implica establecer una nueva generación de protección social, con Cobertura Sanitaria Universal y la posibilidad de una Renta Básica Universal⁶”.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí?. La Renta Básica es estatal o supraestatal o, sencillamente, no lo es. Sin embargo, creo que el ámbito local es el que mejor evidencia su necesidad y el que más ayuda a entenderla. Desde los servicios sociales municipales es, en mi opinión, donde mejor se comprende lo ineficaz del sistema de prestaciones actuales y la conveniencia de sustituirlo por otras herramientas aun por estrenar. Es donde realmente se aprecia que necesitamos actuar antes de que la situación de pobreza se produzca, en lugar de exigir certificados que acrediten situaciones de pobreza ya enquistadas, para otorgar una prestación que luego obligará a fiscalizar a la persona hasta niveles poco compatibles con la intimidad y la libertad.

Pero antes de aterrizar en el ámbito local, nos detendremos en desarrollar el concepto y enmarcar la Renta Básica en nuestro ordenamiento jurídico.

2. EL CONCEPTO.

2.1. Qué es la Renta Básica.

La Renta Básica es un camino hacia lo que algunos autores han denominado la gran redistribución o redistribución masiva⁷. El agotamiento del sistema capitalista tras el crac de 2008, las predicciones de falta de crecimiento, la incapacidad del empleo para asegurar una vida digna, el procomún, la sostenibilidad ambiental... y ahora la crisis provocada por la pandemia de coronavirus. El entorno actual exige nuevas herramientas para lograr el bienestar, pero nos cuesta imaginar una sociedad futura en la que el trabajo remunerado no sea el principio y el fin de nuestra existencia. Sin embargo, “la incapacidad de imaginar un mundo en el que las cosas son diferentes sólo demuestra nuestra falta de imaginación, no la imposibilidad de cambio” (*Bregman, 2017* pág. 94).

Cuanto más rica se hace nuestra sociedad, menos eficaz es el mercado laboral en la distribución de la riqueza. Por este motivo, si queremos beneficiarnos de los avances, sobre todo de los tecnológicos, es precisa una gran redistribución y la Renta Básica es un elemento esencial de esta idea. Es precisa una redistribución de tiempo –jornadas laborales más cortas-; de impuestos –gravar el capital y no el trabajo-; de tecnología y, por supuesto, de dinero –Renta Básica- (*Bregman, 2017*). Nos ocupamos de ésta última.

Con más o menos diferencias, los autores que se ocupan de analizar el declive del sistema capitalista y el surgimiento de un nuevo paradigma cuentan con la Renta Básica como elemento indispensable para alcanzar el bienestar social⁸. Pero, ¿cómo se define

⁵ (Molina & Eduardo, 2020)

⁶ (Raventós & Buster, 2020)

⁷ (Bregman, 2017, pág. 182)

⁸ Dentro de la unanimidad que parece existir con relación al cambio de paradigma –al menos hasta la crisis del Covid19-, destaca la postura de Paul Mason que, en *Postcapitalismo* concreta qué sistema viene a

exactamente la Renta Básica? El Basic Income Earth Network (BIEN) sostiene que se trata de **“una renta incondicionalmente garantizada a todos de forma individual, sin necesidad de una comprobación de recursos o de estar realizando algún trabajo”**⁹.

Otros, como Raventós (2017), la definen de una forma más provocadora¹⁰:

La Renta Básica es un ingreso pagado por el estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, 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 quién conviva. (Raventós, 2017 pág. 18)

De esta definición conviene desarrollar el aspecto referido a la consideración de si se es rico o pobre que, a su vez, está íntimamente relacionada con la financiación. A diferencia de los subsidios condicionados a un nivel de pobreza, es decir, de ingresos, la Renta Básica es recibida por igual. En otras palabras, la Renta Básica la percibe un rico y un pobre sin distinción alguna. Ahora bien, **la universalidad no quiere decir que todos, ricos y pobres, ganen con la Renta Básica**. “En buena parte de las propuestas de financiación (...) los ricos pierden y los pobres ganan. Escaso interés tendría una propuesta de Renta Básica en que estos términos se invirtieran” (Raventós, 2007, pág. 23).

En esta misma línea, Standing (2017) explica el significado de Renta Básica analizando sus atributos esenciales: básica, universal, individual, incondicional y regular. Estos elementos son coincidentes con los del BIEN¹¹.

Básica. El término “básica” causa confusión pero, en cualquier caso, se trata de una transferencia corriente que permita a las personas sobrevivir. Sobrevivir en el sentido de permitir el acceso a alimentación, vivienda, formación y cuidados médicos. Asimismo, es una renta que debe asegurar a las personas una participación efectiva en la sociedad. Y, ¿cuánto es básico? Algunos autores defienden la denominada visión libertaria de la Renta Básica: ésta debería ser todo lo alto que fuera posible. Normalmente, quienes se postulan en esta posición también argumentan que la Renta Básica debiera sustituir

continuación. Su propuesta contempla la salvación de la globalización deshaciéndonos del neoliberalismo y salvando el planeta. De paso, “nos salvamos a nosotros mismos del pozo del caos y la desigualdad” yendo más allá del capitalismo en sí. Al respecto, afirma que deshacernos del neoliberalismo es la parte fácil: “cada vez es más general el consenso existente entre los movimientos de protesta, los economistas y los partidos políticos de los círculos radicales europeos, acerca de cómo conseguirlo: restringiendo la actividad de los grandes círculos financieros, dando marcha atrás a la austeridad, invirtiendo en energías verdes y promoviendo el empleo bien remunerado. Pero, ¿y luego qué? (...). (Mason, 2016, pág. 13). En su opinión, se necesita algo igual de potente y efectivo para reemplazar al neoliberalismo y, como es lógico, tendrá que ser capaz de producir resultados mejores. Él defiende la existencia de una verdadera alternativa que puede ofrecer un futuro mejor que el que ofrece el capitalismo a día de hoy. Como indica el propio título de su obra, se llama Postcapitalismo.

⁹ Texto original en inglés: “A basic income is a periodic cash payment unconditionally delivered to all on an individual basis, without means-test or work requirement”. Recuperado en <http://basicincome.org/basic-income/> (consultado el 01/10/2020).

¹⁰ El propio autor indica que prefiere esta definición, aunque sea más larga. “Esta es la definición que, aunque más larga, más me gusta por lo clara (y provocadora) que es” (Raventós, 2017, pág. 22).

¹¹ No es casualidad. Junto a otras personalidades, Guy Standing es Presidente Honorífico del BIEN. Recuperado en <http://basicincome.org/about-bien/#excommittee> (consultado el 01/10/2020).

todas las prestaciones y beneficios propias del estado de bienestar. No es esta la postura defendida por el BIEN, que promulga que la Renta Básica es la pieza que falta al puzle del Estado del bienestar. En nuestra opinión, **en cualquier nivel de Renta Básica, lo que ésta no debe provocar es el desmantelamiento del estado de bienestar.**

Universal. Se paga a todos los ciudadanos, independientemente de otras fuentes de ingresos. La situación ideal sería aquella en que todas las personas, efectivamente, tuvieran el derecho a percibirla. Sin embargo, la configuración actual nos conduce a una propuesta que tiene que ver con la ciudadanía, entendida como los derechos que ostenta una persona por residir o ser nacional de un determinado lugar.

Individual. **La Renta Básica es abonada a los individuos y no a los hogares**, con el fin de no discriminar a las personas según su situación familiar. Esto último ocurre con la mayor parte de prestaciones condicionadas en tanto que se toma como referencia la llamada unidad familiar o de convivencia. La individualidad de la Renta Básica significa uniformidad. Algunas propuestas de Renta Básica proponen cantidades diferenciadas dependiendo de los miembros de la familia amparándose en las llamadas economías de escala. La Renta Básica no asume tal cuestión y, en consecuencia, evita este tipo de discriminación. Algunos de los defensores de la Renta Básica sí exceptúan de esta uniformidad a los niños, personas discapacitadas y pensionistas. Con relación a los niños, se propone el pago a sus padres o alguien en su lugar (*Standing, 2017*) o podría también acordarse un pago en especie. En cuanto a los pensionistas y las personas con discapacidad, es compartida entre los autores la opinión de que debería corregirse el importe al alza porque son un grupo de la población cuyos ingresos extra se ven más limitados. Siendo esto así, **la igualdad ha de ser entendida en términos equitativos de nivel de vida.**

Incondicional. Esta característica implica tres cuestiones. En primer lugar, la Renta Básica **se pagaría independientemente de los ingresos**, lo que supone no tener que comprobar requisitos personales, económicos y familiares. Las personas no tendrían que probar su situación de pobreza. Al respecto, es importante significar que estos test son mucho más arbitrarios e inequitativos de lo que comúnmente se piensa (*Standing, 2017, pág. 6*). En segundo lugar, la Renta Básica **no condiciona el uso** que se hace del dinero. En este sentido, no habría restricciones, sino que cada individuo decidiría en qué gastarla en función de sus prioridades y decisiones personales. En tercer lugar, la Renta Básica **tampoco implica requisitos de comportamiento**. No se ha de exigir la búsqueda de empleo, formación u otras actuaciones análogas.

Regular. Se trata de un **pago periódico**. La Renta Básica ha de ser abonada de forma regular –por ejemplo, mensualmente-. Es importante resaltar que estas cantidades serían pagadas de una forma automática, normalmente, sin necesidad de rellenar solicitudes ni hacer colas en oficinas de administraciones públicas. Asimismo, la regularidad de la Renta Básica se caracteriza por dos aspectos. De un lado, al configurarse como un derecho fundamental, es irrenunciable y no puede ser sustraído a menos que una norma así lo establezca. Nos referimos, por ejemplo, a los periodos en los que una persona es condenada a una pena de prisión. En este sentido, hay autores que sostienen el pago de la Renta Básica a un familiar o reintegrar el importe a la sociedad. De otro lado, la regularidad ha de implicar **previsibilidad** y, en consecuencia, su importe no debe verse afectado por otros aspectos como, por ejemplo, las deudas. La regularidad supone que la Renta Básica es inembargable.

Además del concepto, es preciso referirnos a la financiación. La Renta Básica no es posible sin financiación que la sustente. De las modalidades de **financiación** que se han propuesto por diferentes autores y organizaciones¹², escogemos la que nos parece más acertada, que es la **integración de impuestos y prestaciones sociales**. Es decir, una gran reforma fiscal. El IRPF se presenta como el instrumento idóneo para configurarla porque su naturaleza distributiva convierte a la Renta Básica en una propuesta más interesante. Ahora bien, esta postura precisa dos comentarios, uno relacionado con las prestaciones sociales y otro con los impuestos (IRPF).

En cuanto a las prestaciones sociales, es unánime la postura de quienes defienden una financiación que aproveche el ahorro que implicaría eliminarlas. En nuestra opinión, sólo deberían ser suprimidas las prestaciones de nivel asistencial, pero no las de nivel contributivo. El motivo radica en que éstas últimas, aún con defectos en su regulación actual, guardan relación con las cotizaciones de quienes trabajan y han de funcionar como un seguro. Es decir, la percepción del desempleo contributivo no responde a una situación de necesidad económica sino al hecho de haber ocurrido el riesgo para el cual se pagaba periódicamente (como si de una prima de seguro se tratara). Autores como Raventós (2007) y Arcarons, Raventós & Torrens (2016) proponen, entre otras, la supresión de aquellas prestaciones contributivas más altas que el hipotético importe de una Renta Básica. En nuestra opinión, la supresión para la integración de prestaciones debería regirse por su naturaleza asistencial, quedando por tanto fuera el nivel contributivo.

Por lo que atañe a los impuestos, se trata de articular la Renta Básica a través del IRPF. No tenemos como objetivo profundizar en esta cuestión dada la extensión de este artículo, pero sí es interesante traer a colación los criterios utilizados por Arcarons, Raventós y Torrens (2017)¹³. Según la propuesta más reciente de estos autores, los tipos impositivos habrían de ser los mismos para cualquier renta sin importar su origen, se eliminarían las deducciones, desgravaciones y exenciones fiscales del IRPF, y la Renta Básica no quedaría gravada por este impuesto.

Del modelo de financiación propuesto interesa resaltar: (i) que la supresión de prestaciones responda a su carácter asistencial; (ii) que la reforma del sistema impositivo se autofinancie, respetando la recaudación actual; (iii) que el impacto

¹² Así, por ejemplo, en Alaska se financia el único caso de Renta Básica que existe con un fondo estatal; y otros proponen la financiación de la Renta Básica mediante un impuesto europeo sobre la energía contaminante (Van Parijs & Vanderborght, 2017).

¹³ La primera microsimulación que se realizó en España fue la de Raventós en el año 2007, actualizada en 2014. Con posterioridad, junto a Arcarons y Torrens, han elaborado un modelo de financiación de la renta básica que, como ellos mismos indican “ni es el único modelo posible ni se ofrece como un artefacto terminado que no admite discusión”. Aspiran a mostrar que la renta básica es posible. Según su modelo hay “ganadores” y “perdedores”, que son quienes, al comparar su situación previa a la modificación del IRPF, reciben o pagan, en términos netos, Renta Básica. En concreto, el estudio detalla cómo el 20% más rico de la población “perdería” respecto de la situación de partida, mientras que el restante 80% resultaría ganadora con la renta básica y su forma de financiación. De este modelo cabe significar que la redistribución de la renta resultante, medido con el índice de Gini, provocaría una situación mucho más igualitaria. El índice de Gini de España pasaría a ser uno de los más altos de la UE, con valores muy parecidos a los de los países escandinavos. Además de lo minucioso de la simulación, basada en datos de la Agencia Tributaria, es interesante el espacio que dedican a contestar las críticas que recibió el avance del estudio.

distributivo sea progresivo; y (iv) que los tipos impositivos reales después de la reforma no sean excesivamente altos.

La financiación de la Renta Básica es una oportunidad para diseñar una medida que, no sólo tiene que ver con la eliminación de la pobreza, sino también con la distribución de la riqueza. Consideramos que la forma óptima de afrontar la Renta Básica es mediante impuestos que lleven a cabo esta función distributiva¹⁴. No hay que atacar sólo la pobreza cuando se acredita que se es pobre, ex post, sino que hay que poner en marcha instrumentos de futuro a través de la actuación ex ante.

2.2. Qué no es Renta Básica: suelo versus techo.

La Renta Básica, como tal, no existe en España. Sin embargo, es frecuente la referencia a este término para mencionar prestaciones económicas que, si bien están destinadas a paliar situaciones de pobreza, no se corresponden con la Renta Básica que acabamos de definir. También la reciente aprobación del Ingreso Mínimo Vital ha traído el concepto al debate actual.

Todas las comunidades autónomas cuentan con una prestación subsidiaria y condicionada que está pensada para paliar situaciones de pobreza. A pesar de la aparente diversidad, por los importes a percibir y las distintas denominaciones, estas rentas tienen en común la mayoría de sus características, que sirven para explicar, desde una perspectiva negativa, qué es la Renta Básica. Se trata, en general, de prestaciones asistenciales subsidiarias, condicionadas, limitadas en el tiempo, revisables y necesitadas de una alta burocracia. **Para quien las percibe, todas estas rentas condicionadas constituyen la renta máxima a la que pueden aspirar mientras la perciben (un “techo”), mientras que la Renta Básica es la renta mínima con la que un individuo puede contar (un “suelo”).** Las prestaciones condicionadas están orientadas a la disminución de la pobreza, pero son absolutamente ajenas a la distribución de la riqueza.

En primer lugar, **las rentas autonómicas no son universales**. Todas ellas están destinadas a los ciudadanos residentes en un determinado territorio que cumplen, además, requisitos de **edad y periodo mínimo de residencia** antes de solicitar la prestación. En general, se exige una edad mínima de 23 años para ser beneficiario y una residencia en la comunidad autónoma de hasta 24 meses. A título de ejemplo tenemos la Renta de Garantía Ciudadana de Cataluña que exige ambos requisitos en su articulado¹⁵.

¹⁴ Y también de manera progresiva, cumpliendo así el mandato constitucional del art. 31.1 que dice que “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio” (el subrayado es propio). Las reducciones que se aplican en la base imponible son regresivas en los impuestos cuya tarifa es progresiva, como ocurre en el IRPF español. Cada persona se beneficia de la rebaja en un porcentaje equivalente al tipo más alto que paga. De alguna forma, las deducciones en la cuota solucionan parcialmente este aspecto. Se produce regresividad cuando quien tiene menor capacidad económica se ve imposibilitado de aprovechar un determinado beneficio fiscal. Por tanto, entendemos que, para tener un sistema más coherente en la implantación de la RB, sería precisa la modificación del IRPF en el sentido de eliminar o, al menos, reducir los beneficios fiscales. Con ello no se defiende que el Estado se despreocupe de los problemas con los que intenta paliar determinadas cuestiones, a través de los incentivos y beneficios fiscales. Más bien al contrario, es preciso afrontar aquéllos de forma directa. Es decir, dar dinero a las personas es más efectivo, equitativo y, en definitiva, progresivo.

¹⁵ Artículo 7 de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía.

Otros, como Canarias requieren una edad mínima de 25 años, pero una antigüedad en la residencia de 12 meses¹⁶. En términos más exigentes se pronuncia la ley balear, que exige 25 años y 36 meses de residencia efectiva¹⁷.

En segundo lugar, se trata de **prestaciones destinadas a la unidad familiar**. En términos similares, todas las normas que regulan las rentas hacen mención a que sólo puede percibirse una renta por unidad de convivencia. Y la cuantía de la renta vendrá determinada por los ingresos de todos los miembros que integren aquélla. Esta es una de las diferencias más relevantes entre la Renta Básica, que se basa en el derecho subjetivo individual, y las numerosas rentas ya existentes, que no lo hacen. Pero la forma en que se pronuncian las leyes reguladoras puede conducir a equívoco. En el ámbito subjetivo de aplicación de estas normas se dice expresamente que “la renta de ciudadanía es un derecho subjetivo reconocido a las personas que se encuentran en situación o riesgo de exclusión social¹⁸”. Sin embargo, a la hora de concretar los términos en que se regula la prestación, ésta depende de las circunstancias personales, económicas y familiares de las personas que conviven con el solicitante de la prestación. Siendo esto así, no se puede afirmar, estrictamente, que sea un derecho subjetivo individual. Cuando se acude a la regulación, encontramos más bien un derecho a compartir entre los miembros del núcleo de convivencia. En consecuencia, estamos ante una prestación que, por su configuración, puede implicar que circunstancias ajenas al solicitante de la prestación condicionen de una manera determinante sus decisiones vitales como, por ejemplo, el lugar de empadronamiento y/o residencia y el estado civil.

En tercer lugar, todas las rentas autonómicas cuentan con un artículo que recoge las obligaciones del beneficiario de la prestación. La mera existencia de este precepto indica que **las rentas autonómicas son condicionadas**. Las exigencias son de diversa naturaleza. Así, de una parte, se condiciona la estimación de la prestación a las circunstancias personales, económicas y familiares del solicitante y las personas que con él conviven. Esto implica un despliegue burocrático muy significativo. La recopilación de documentación que ha de hacer el ciudadano es, con frecuencia, ingente. De otra parte, se condiciona el comportamiento del solicitante e, indirectamente, el de las personas que conviven con él. Se exigen compromisos vinculados, en su mayoría, al empleo y la formación. Por ejemplo, en La Rioja se exige no haber prescindido voluntariamente de la realización de un trabajo adecuado ni haber donado bienes por importe superior a cuatro veces la cuantía básica anual de la renta de ciudadanía en los seis meses anteriores a la solicitud de la prestación¹⁹. En análogos términos se pronuncia la norma de Andalucía al enumerar las obligaciones de los beneficiarios. Es evidente la imprecisión que supone hablar de “trabajo adecuado” pero también muestra esta redacción la vinculación entre el trabajo y el derecho a un nivel de vida digno que establecen todos los textos legales.

Asimismo, las condiciones están recogidas en acuerdos de inclusión social y documentos que, con similares denominaciones, enumeran pautas de comportamiento que ha de seguir el receptor de la ayuda si quiere percibirla. El incumplimiento de los compromisos adquiridos supone la extinción de la prestación y una penalización

¹⁶ Artículo 7 de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción.

¹⁷ Artículo 6 de la Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada.

¹⁸ Así, por ejemplo, se pronuncia el artículo 3.1 de la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja. En similares términos se pronuncian otras.

¹⁹ Artículo 7.f) de la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja.

consistente en no poder solicitar nuevamente la renta durante un periodo de tiempo (así, por ejemplo, este periodo es de 3 meses en Baleares, 6 meses en Navarra y 36 meses en Cataluña).

Al respecto, conviene traer a colación a Hernández Uribarri, quien conoce perfectamente el sistema de garantías de ingresos del País Vasco –el más antiguo, el más analizado y el que evidencia de manera clara que las rentas mínimas autonómicas, tras décadas de implementación, tienen unos resultados muy pobres²⁰-. En su opinión, una de las limitaciones más importantes de estas prestaciones es la gestión. Con ocasión de ello habla de los informes que tienen que elaborar los trabajadores sociales y que a su modo de ver tienen una eficacia disuasoria.

¿Por qué la puerta de entrada al sistema son las trabajadoras sociales que someten a la gente solicitante a entrevistas humillantes, en la mayoría de casos y no un procedimiento documental similar al del desempleo o al de las pensiones de la Seguridad Social? (Hernández Uribarri, 2012 pág. 79)

Es decir, el hecho de centrar los esfuerzos en fiscalizar a la persona termina provocando que ésta, dueña de su vida e intimidad, rechace el sistema en los términos en que está configurado.

En coherencia con el hecho de que las rentas autonómicas están destinadas a la inclusión social y laboral del ciudadano, hay algunas que expresamente prevén la percepción de cantidades complementarias para quienes se adhieren a proyectos de incorporación laboral. La Ley catalana prevé la elaboración de un plan individual de inserción laboral por el que se pueden percibir 150 euros complementarios en la línea de lo que se viene haciendo en el País Vasco desde hace más veinte.

También cabe destacar que, frente a la incompatibilidad generalizada de percibir ingresos por encima de estas rentas autonómicas, existen algunas compatibilidades que cabe mencionar. La normativa riojana, por ejemplo, prevé que cuando se reconozca la compatibilidad de la renta con el acceso a un trabajo por cuenta ajena, no se tendrá en cuenta durante el primer año el 50% de los rendimientos del trabajo²¹.

En cuarto lugar, **las rentas autonómicas no se caracterizan por su regularidad**, lo que implica que no se cumple otra de las características propias de la Renta Básica. Generalmente, **se exige carencia de rentas durante unos meses previos a la solicitud** o, lo que es lo mismo, no se admiten solicitudes mientras no haya transcurrido un periodo de tiempo desde que finalizó la prestación concedida. Asimismo, hay comunidades autónomas donde la renta está limitada a un periodo de tiempo, y hay que dejar transcurrir algunos meses hasta volverla a pedir; y otros casos en que se concede por unos meses, sujetos a prórroga, siempre que se mantengan las circunstancias que motivaron la concesión. Teniendo en cuenta que el fin último de estas rentas es la inclusión sociolaboral de las personas – para que puedan dejar de percibirla- no se puede afirmar que las rentas autonómicas sean previsibles en los términos que exige la Renta Básica.

²⁰ Puede verse un análisis de sus resultados, entre otros, en Hernández Uribarri (2015)

²¹ Artículo 13 de la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja.

Asimismo, hay que significar que hay rentas autonómicas, como la de Castilla – La Mancha, sujetas al crédito presupuestario que se destina anualmente. Ésta, de hecho, se configura como una subvención²² a fondo perdido, de suerte que cuando se ha agotado el crédito, aun cumpliendo una persona los requisitos que prevé la norma, no se obtiene la prestación.

Otras comunidades autónomas como Cataluña, por temor al conocido como “efecto llamada” prevén un incremento en la exigencia de tiempo de residencia en el territorio (de 24 a 36 meses) en caso de que aumente considerablemente el número de solicitudes²³.

En quinto lugar, la totalidad de las rentas estudiadas constituyen **prestaciones subsidiarias**. Todas las exposiciones de motivos de las normas que regulan las rentas autonómicas hacen mención expresa a esta característica. Se configuran como una renta a percibir por parte de quienes han agotado el subsidio por desempleo. Al respecto es preciso señalar que quienes perciben el subsidio por desempleo ya agotaron en su día la prestación contributiva por desempleo y otras ayudas propias del servicio público de empleo estatal.

Hay exposiciones de motivos que se refieren expresamente a la distribución de la renta²⁴. Sin embargo, el análisis realizado por Arcarons, Ramos, Raventós & Torrens (2017) acerca de la Renta de Garantía Ciudadana de Cataluña concluye que la renta aprobada no produce un impacto significativo en la distribución de la renta.

“(…) Lo segundo que salta inmediatamente a la vista es la escasa mejora del índice de Gini²⁵, oscilando entre un 0,36 y un 0,34. Es decir, que como medida redistribuidora de la riqueza, la RGC es completamente irrelevante. En cambio, una disminución en el valor del índice de Sen que también está mostrado con precisión en el cuadro, implica una mejora de las condiciones de pobreza de la población respecto a la situación de partida. La RGC pretende disminuir la pobreza, no redistribuir la renta. El principal impacto está en el primer año. En los años posteriores hasta el despliegue definitivo de la RGC según lo escrito en el acuerdo, es obviamente mucho más discreto el descenso de este índice y, en consecuencia, la mejora de la situación de los pobres es también muy pequeña (...)” (Arcarons, y otros, 2017 pág. 1).

En definitiva, se trata en su totalidad de prestaciones para personas en situación de pobreza, que convivan con personas en igual situación y obligados a realizar

²² Véase Resolución de 19/12/2019, de la Viceconsejería de Servicios y Prestaciones Sociales, por la que se convocan para el año 2020 las ayudas del ingreso mínimo de solidaridad de Castilla – La Mancha.

²³ El artículo 23.2.b) de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña establece la posibilidad de aumentar la exigencia de residencia previa a la solicitud a 36 meses en caso de que se incremente el número de solicitudes en un 10%.

²⁴ Literalmente, la recién aprobada Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña dispone en su exposición de motivos que “la renta garantizada de ciudadanía constituye la manifestación de varios principios: del principio de igualdad entendido como la eliminación de cualquier discriminación en el acceso a la prestación; del principio de equidad, puesto que el reconocimiento y la aplicación de la prestación se plantean como respuesta a la situación de necesidad desde una vertiente de redistribución de los recursos y de discriminación positiva (...)” (el subrayado es propio).

²⁵ El subrayado es propio.

actuaciones tendentes a su inclusión laboral. **Son medidas que reducen la pobreza actuando cuando ésta ya existe y una vez que se ha acreditado debidamente. No pretenden redistribuir la riqueza, aunque las normas que las regulan así lo indiquen.**

3. MARCO NORMATIVO. ¿EXISTE EL DERECHO A LA RENTA BÁSICA?

¿Hace falta realmente un cambio en nuestra legislación para la implantación de una Renta Básica? Quizá el cambio, jurídicamente hablando, no sea tan significativo como se piensa. Afortunadamente, contamos con un marco legal absolutamente preparado para declarar que todos los ciudadanos tienen derecho a percibir, por el mero hecho de existir, una renta. De hecho, evidenciaremos en este apartado que es posible la implantación de esta medida sin ni siquiera añadir nuevos preceptos a la ingente cantidad de normas que ya existen. Contamos con un marco legal que ampara suficientemente la medida.

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. [El subrayado es propio]

Lo anterior es el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que, como puede apreciarse, no entiende una vida digna y libre sin la satisfacción de determinados derechos.

La vida digna tiene que ver con el acceso a un determinado bienestar que, irremediablemente, pasa por alimentación, vestido, vivienda, cultura... Así, el artículo 25 de la Declaración establece el derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la vivienda. En similares términos, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce en su artículo 11.1 *el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*²⁶. Siendo esto así, el propio artículo recoge la obligación de los estados para hacer efectivo este derecho al establecer expresamente que Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.

Como venimos diciendo, garantizar a los ciudadanos un ingreso mínimo trae causa en la dignidad y la libertad de las personas; en la oportunidad real de hacer lo que valoramos; en el autoestima, como bien primario y como sentimiento del propio valor (Raventós, 2007 pág. 48).

²⁶ El subrayado es propio.

Si nos situamos en el plano europeo y acudimos a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea²⁷ encontramos los valores sobre los que está fundada la Unión y, entre ellos, están recogidos la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad.

Ya en el articulado, no es irrelevante que el primero de los preceptos esté dedicado a la dignidad humana. Literalmente, establece que la dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida. Por su parte, el artículo 6 recoge el derecho de todas las personas a la libertad y a la seguridad. Y no es hasta el artículo 34.3 cuando se recogen los derechos a la seguridad y ayuda social:

Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales. [El subrayado es propio]

Las normas y tratados internacionales obligan directamente a los poderes públicos. Esto implica que no hace falta reclamar la declaración de determinados derechos en el ámbito local, autonómico o estatal de nuestro país, porque tenemos ya un marco normativo sobradamente suficiente para exigir esos derechos. En este sentido, es claro el artículo 29 de la Ley de Tratados²⁸ cuando dice que todos los poderes públicos, órganos y organismos del Estado deberán respetar las obligaciones de los tratados internacionales y velar por su adecuado cumplimiento. A mayor claridad y contundencia, la misma ley establece que *los tratados internacionales serán de aplicación directa (artículo 30.1²⁹)*.

Teniendo en cuenta el marco normativo, vemos que éste no sólo permite adoptar a los poderes públicos medidas tendentes a asegurar el efectivo ejercicio de los derechos humanos, sino que existen indicaciones expresas por parte de las organizaciones internacionales y de nuestras leyes para que se adopte una posición activa que los promueva y garantice. No podemos ignorar que los tratados internacionales producen

²⁷ El 1 de diciembre de 2009, la Carta pasó a ser jurídicamente vinculante. Ahora, según el artículo 6, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea “la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [...], la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”. Por consiguiente, la Carta forma parte del Derecho primario de la Unión y, como tal, sirve de parámetro de referencia a la hora de examinar la validez del Derecho derivado y de las medidas nacionales. Recuperado en http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.6.html (consultado el 15/10/2020).

²⁸ Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (LTAI).

²⁹ El artículo 30 completo establece lo siguiente: *1. Los tratados internacionales serán de aplicación directa, a menos que de su texto se desprenda que dicha aplicación queda condicionada a la aprobación de las leyes o disposiciones reglamentarias pertinentes. 2. El Gobierno remitirá a las Cortes Generales los proyectos de ley que se requieran para la ejecución de un tratado internacional. 3. El Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla adoptarán las medidas necesarias para la ejecución de los tratados internacionales en los que España sea parte en lo que afecte a materias de sus respectivas competencias.*

efectos en España y, además, prevalecen sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno en caso de conflicto con ellas³⁰.

Sentado lo anterior, veamos qué nos ofrece la Constitución Española (CE). El preámbulo de la CE es interesante porque establece de una forma clara las bases que sirven para justificar la implantación de una Renta Básica. En este sentido, recoge la voluntad de garantizar una convivencia socialmente justa, proteger los derechos humanos y promover una digna calidad de vida.

En coherencia con ello, el articulado de la CE inicia con la declaración de España como un *Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político* (el subrayado es propio; artículo 1.1.). Asimismo, dentro de los principios rectores que han de regir las políticas españolas, tenemos importantes referencias que traemos a colación. El apartado primero del artículo 39 establece la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia. Inmediatamente después, los arts. 40.1 y 41 nos dicen lo siguiente con relación a las rentas de los ciudadanos y las prestaciones sociales suficientes para atender situaciones de necesidad:

«Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa (...)» [artículo 40.1; el subrayado es propio]

«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» [artículo 41]

Parece perfectamente encuadrable en nuestra Constitución la implantación de una renta a todas las personas porque, al fin y al cabo, se trata de una redistribución de la renta en los términos que ésta misma exige.

Sin embargo, la opción más reciente por la que se ha optado en España es una renta mínima más: el Ingreso Mínimo Vital³¹, aprobado mediante el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo (RD-Ley 20/2020).

¿Qué pasaría si alguien planteara algún tipo de acción judicial al estado español porque el ingreso mínimo no le garantiza vivir dignamente? Aunque no se trate de un pronunciamiento jurisprudencial español, es interesante traer a colación el caso de la **Sentencia del Tribunal Constitucional alemán**, de 9 de febrero de 2010³². Amparado en que Alemania es un estado social donde los poderes públicos tienen la obligación de proteger la dignidad de las personas, el Tribunal llegó a la conclusión de que la prestación para desempleados no garantizaba una vida digna y tenía que ser modificada

³⁰ Artículo 31 LTAI en relación con el artículo 96.1 CE que dice que *Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.*

³¹ Véase apartado 4.2.

³² Caso núm. 1BvL, 1/09, 125 BVERF.

al alza. Veamos con más detalle los hechos y argumentos jurídicos que dieron lugar a este importantísimo fallo judicial³³.

El origen del litigio se encuentra en tres familias residentes en los estados federados de Baviera, Hesse y Renania del Norte-Westfalia. Alegaban que la prestación social que recibían no era suficiente para poder mantener a sus hijos. Se trata del *Arbeitslosengeld II*, regulado por la SGB II³⁴ y más conocido como programa Hartz IV³⁵. Este programa de ayudas está destinado a cubrir las necesidades de las personas en situación de desempleo de larga duración. Las cantidades económicas que reciben varían en función de las circunstancias concurrentes en la familia como el número de miembros, la existencia de niños, la edad de los niños y las propiedades, entre otras.

En el año 2005 entró en vigor la llamada legislación Hartz IV, que estaba conformada por la modificación de varias normas con el fin de crear un marco legal más uniforme para las personas en situación de desempleo y su entorno familiar. Estas prestaciones constituyen, esencialmente: (i) la prestación normal pagada para asegurar el sustento de la familia; y (ii) prestaciones para alojamiento y suministros.

Cuando entró en vigor, el SGB II fijó la prestación estándar para solteros en 345 euros y los demás miembros del hogar recibirían cantidades que se calculan en función de esa primera. Así, los cónyuges recibirían un 90% de esa cantidad, los niños menores de 15 años un 60% y los niños de 15 o más años un 80%. Estaba previsto el pago único, y no desglosado por miembros de la familia. En principio, estos importes estaban pensados para ofrecer al beneficiario capacidad de ahorro.

El problema surgió con motivo de las cantidades que se tomaron de referencia para llegar a esos cálculos. Según recoge la sentencia, se tomó como referencia una encuesta de ingresos y gastos que, cada cinco años, realiza la Oficina Federal de Estadística. La encuesta utilizada era de 1998 y lo que se hizo fue proyectar los importes al 1 de enero de 2005, fecha de entrada en vigor del nuevo paquete de reformas legislativas. También se cuestionaba la forma de calcular los costes de vida de las familias y, en especial, la diferenciación que se hizo en los niños, al dividirlos en grupos de edad (se añadió un tercer grupo de edad). En opinión de los demandantes, compartida por el Tribunal, esto no encontraba justificación.

La cuestión concreta objeto de litigio era si el importe de la prestación estándar, para asegurar el sustento de adultos y los niños (hasta 14 años) era compatible con el artículo 1.1 en relación con el artículo 20.1 de la Constitución de Alemania. La respuesta fue que no, especialmente en lo relativo a jóvenes y niños.

³³ Puede consultarse el texto completo en la web del Tribunal Constitucional alemán, recuperado en http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2010/bvg10-005.html;jsessionid=72DB9E302D7ECDF1A916CE500659F7AA.2_cid392 (consultado el 01/10/2020).

³⁴ SGB II es como comúnmente se llama al Segundo Libro de las Leyes Sociales (*Zweites Sozialgesetzbuch*). El SGB I se ocupa de regular las prestaciones por desempleo, el SGB II las prestaciones de los desempleados de larga duración, y el SGB III las ayudas de subsistencia para quien no encuentra finalmente ningún tipo de empleo.

³⁵ En referencia a Peter Hartz, el ex ministro que se ocupó de llevar a cabo importantes reformas del sistema laboral alemán bajo el mandato del canciller Gerhard Schröder (1998 – 2005).

El razonamiento judicial es sencillo pero muy esclarecedor. El artículo 1.1 de la Constitución alemana está dedicado a la protección de la dignidad humana y la vinculación de los poderes públicos con los derechos fundamentales. Literalmente, establece que *La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público*. Este precepto hay que ponerlo en relación con el artículo 20.1, que declara que La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social. Pues bien, al amparo de estos dos principios constitucionales, el Tribunal entiende que los poderes públicos tienen que asegurarse de que todas las personas tienen las condiciones materiales indispensables para su existencia y su participación en la vida social, cultural y política.

Con relación a lo anterior, se añade que la dignidad humana es un derecho fundamental, indisponible para el legislador, que ha de ser honrado y garantizado. Es más, debe ir actualizándose y concretándose de forma que se adapte a las condiciones de vida existentes. Por ello, ordena a los poderes públicos a prever el gasto que sea necesario para asegurar a los beneficiarios de estas prestaciones una vida digna en los términos que exige la Constitución y acordes a la realidad.

Es de destacar que, en tanto no se modificara la Ley, los ciudadanos podían reclamar directamente estas cantidades al gobierno, al amparo de los arts. 1.1 y 20.1 de la Constitución. Expresamente así lo estableció el Tribunal en su sentencia.

En suma, el Tribunal Constitucional alemán obligó con esta sentencia a redefinir los criterios de cálculo de la prestación a fin de garantizar una existencia digna a los beneficiarios de ella. De no llevarse esa redefinición a cabo, se estarían vulnerando los arts. 1.1. y 20.1, destinados a garantizar un nivel mínimo de subsistencia acorde con la dignidad humana. **El Tribunal no precisó más que principios constitucionales para llegar a la conclusión de que los ciudadanos están en su derecho de demandar del Estado unas condiciones de vida dignas.**

España es, al igual que Alemania, un estado social que también protege la dignidad, ¿no podría plantearse una acción análoga? A los efectos que aquí se discuten, realmente, estamos en idénticas condiciones jurídicas.

En España, desde su creación en agosto de 2009³⁶ hasta ahora, se prorroga siempre que llega a término el **subsidio para desempleados de larga duración** –que cumplen un sinfín de otras circunstancias, dicho sea de paso-. Es cierto que esta prestación está totalmente referenciada en el empleo y condicionada. Sin embargo, la traemos a colación porque **su aprobación año tras año supone el reconocimiento, desde hace más de una década, por parte de los poderes públicos de que es inadmisibles no actuar frente a situaciones de necesidad.** Y lo mismo podemos afirmar con la reciente aprobación del Ingreso Mínimo Vital.

La exposición de motivos explica que la norma que se aprobó en 2009 nace en la urgente necesidad de dar cobertura a aquellos trabajadores que han agotado la protección por desempleo para impedir o mitigar el riesgo de exclusión social (...). Es

³⁶ La medida fue aprobada en el Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción.

decir, el fin de la norma no es más que impedir la exclusión social que supone carecer de ingresos. Y continúa diciendo:

Dentro de un ámbito temporal limitado y a través de este Programa, se amplía la protección por desempleo a los trabajadores que han agotado las prestaciones y subsidios previos y se encuentran en situación de necesidad por carecer de otras rentas. No obstante, con ser esencial ofrecer una garantía de ingresos mínimos para afrontar estas situaciones en las que se encuentran cada vez más trabajadores, este Programa pretende ir más allá, por la vía de la aplicación de medidas adecuadas dirigidas a fomentar la capacidad de inserción laboral de los colectivos afectados, mediante su participación en un itinerario activo de inserción para el empleo, de forma que se vinculen y alcancen objetivos no sólo de protección social sino de reinserción laboral. [El subrayado es propio]

Como vemos, si bien está absolutamente condicionada y vinculada al empleo, esta medida realmente va más allá del concepto de prestación por desempleo. Una vez agotado, ¿qué diferencia hay entre un parado de larga duración o una persona que, por otros motivos, tampoco está dentro del mercado laboral? Parece que cuesta desprenderse de la idea de que el trabajo no tiene por qué vertebrar el sistema de ingresos de las personas. Y, por este mismo motivo, el Ingreso Mínimo Vital añade en su configuración los itinerarios de inserción social que ya estaban previstos en la mayoría de rentas mínimas autonómicas.

Además, **la prórroga de esta medida se ha llevado a cabo por gobiernos de diferente ideología que el que lo aprobó.** Siendo esto así, parece que es compartida la idea de que hay que asegurar una renta mínima a todos los ciudadanos.

Y, exactamente lo mismo podemos afirmar del recién aprobado Ingreso Mínimo Vital. La exposición de motivos se pronuncia así:

“(…) Esta prestación nace con el objetivo principal de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos. La prestación no es por tanto un fin en sí misma, sino una herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad.” (El subrayado es propio)

Al hilo de estas previsiones legales y volviendo al caso alemán expuesto, no podemos obviar la diferencia entre exigir un pronunciamiento judicial o un cambio legislativo. Si bien aplaudimos que los Tribunales, en una interpretación acorde a los tiempos, reconozcan situaciones jurídicas concretas, estamos más acostumbrados, al menos en Europa continental, a la configuración legal de los derechos subjetivos.

Para cerrar este apartado, volvemos a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, porque no hace falta más que atenernos a su articulado para comprender que, realmente, está todo escrito –o casi-. Seguramente, sólo haga falta reclamarlo:

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos. (artículo 28 DUDH)

4. LOS SERVICIOS SOCIALES LOCALES.

4.1. El desconocido mundo de los servicios sociales.

Creo que no me equivoco si afirmo que los servicios sociales son el ámbito de la Administración local más desconocido. Desconocido en cuanto a las personas y las situaciones que atienden, los expedientes administrativos que gestionan, los informes que evacúan, la normativa que aplican, los organismos con los que colaboran y se coordinan, y la variedad de asuntos que ahí se ventilan cada día. Contratación, policía, urbanismo, oficina técnica, personal... son los términos más utilizados cuando se habla de Ayuntamientos. Sin embargo, los Servicios Sociales son realmente uno de los lugares en los que más predomina la famosa expresión “donde terminan mis competencias, empiezan mis incumbencias³⁷”. No existen las prestaciones periódicas municipales³⁸ y, sin embargo, es ahí donde se inician³⁹ la mayoría de expedientes –ya sea a nivel orientativo, de recopilación de documentación, entrevistas que exigen otras Administraciones, o de asesoramiento a los usuarios para la interposición de reclamaciones y recursos en el seno de esos expedientes-.

Los Servicios Sociales son el lugar idóneo para comprender que hay que utilizar otras herramientas para afrontar la pobreza⁴⁰ y cumplir con el mandato constitucional de redistribución de la riqueza. Sencillamente, lo que tenemos no funciona. La pandemia ha vuelto a evidenciar las enormes carencias de nuestro sistema. Y, lamentablemente, el IMV, que bienvenido sea, no ha resuelto este problema y tampoco parece que tenga visos de solucionarlo.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) recoge en su artículo 25.2.e) la evaluación e información de situaciones de necesidad

³⁷ Se atribuye esta frase al ex alcalde de Vitoria, José Ángel Cuerda, que ejerció el cargo desde 1979 hasta el año 1999.

³⁸ Los Servicios Sociales municipales gestionan, en su caso, las conocidas como ayudas de emergencia social o ayudas de urgente necesidad. No es una prestación periódica, sino que es una ayuda económica puntual y, además, suele ser de un importe reducido (desde 50 euros para alimentos, a 300 euros para mensualidades rentas de alquiler, o 150 euros para facturas de suministros, por señalar algunos ejemplos).

³⁹ No nos referimos al inicio entendido éste como el dictado del acto administrativo que incoa el expediente correspondiente.

⁴⁰ El último informe AROPE (European Anti Poverty Network, 2020) recoge que sólo en España, 12,3 millones personas (26,1% de la población) se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social. A mayor abundamiento, según los últimos estudios elaborados por EAPN España en el año 2018, los datos oficiales señalaban que el 21,5 % de la población española, algo más de 10 millones de personas, vivían en riesgo de pobreza. En cuanto a las personas en situación de pobreza severa los datos son preocupantes, se trata de hogares cuyos ingresos por unidad de consumo son inferiores al 40 % de la mediana de renta nacional (ingresos inferiores a 5.914 euros al año y 12.419 euros anuales para hogares con dos adultos y dos menores). El dato más reciente indica que en 2018, el 9,2 % de la población total viven en situación de pobreza severa. EAPN indica que “los datos de pobreza severa siempre han sido altos y, desde el año 2008, han oscilado entre el 7,4 % y el 11,2 % de la población total. Si en el año 2008 había un total de 3,41 millones de personas en pobreza severa, en la actualidad, hay unas 880.000 personas más que al inicio del período, sin tener en cuenta el efecto del coronavirus” (Llano, 2020).

social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Se trata de una de las materias en las que los municipios ejercen sus competencias como propias. Este precepto se completa con el art. 26.1.c) LBRL que concreta lo anterior como servicio que han de prestar los municipios con población superior a 20.000 habitantes. La realidad es que la totalidad de los municipios prestan este servicio -ya sea por ellos mismos o a través de Mancomunidades-, amparadas en leyes sectoriales autonómicas que establecen que los servicios sociales han de prestarse por la Administración más cercana al ciudadano.

Las funciones de estos centros, en lo que respecta a la atención de personas en situación de riesgo, son las siguientes⁴¹:

- evaluar las situaciones de necesidad;
- ofrecer información y asesoramiento en relación a los derechos y recursos sociales;
- diseñar programas individuales de atención para personas dependientes;
- prestar servicios de ayuda a domicilio, tele asistencia y apoyo;
- promover la inserción social, laboral y educativa de los usuarios;
- gestionar prestaciones de urgencia social y determinadas prestaciones económicas; y
- diseñar y llevar a cabo proyectos de atención colectiva, a nivel grupal y comunitario.

Lo anterior se lleva a cabo a través de las unidades de trabajo social (UTS) que son el nivel más básico de todos los centros de Servicios Sociales. Actúan de manera directa y son las auténticas puertas de entrada al sistema asistencial.

Una vez dentro, las UTS derivan a las personas a aquellos recursos específicos que necesitan (salud mental, asesoría jurídica, organizaciones sociales, programas de empleo, etc.) y, éstos a su vez, es posible que sean derivados a otro servicio. Al margen de las funciones que tienen que ver con el trabajo de intervención social propiamente dicho, a los efectos que interesan en este artículo queremos significar la cantidad de recursos que se destinan para la subsistencia de las personas, lo cual no existiría con una Renta Básica. Los Servicios Sociales no dedican apenas recursos a actuaciones de prevención e inserción social porque, fundamentalmente, su actuación está enfocada en la actuación *a posteriori*, cuando ya se dan las situaciones de necesidad. La movilización de recursos para la cobertura de necesidades de subsistencia acapara el día a día de los Servicios Sociales municipales⁴². Es común el comentario entre trabajadores

⁴¹ Dada la extensión de este artículo no es posible extractar la totalidad de programas y actuaciones que se llevan a cabo desde los Servicios Sociales municipales que, dependiendo del municipio, puede abarcar desde la gestión de Residencias de mayores a la implementación de programas sobre absentismo escolar, drogodependencias, colaboración con la Justicia para los trabajos a la comunidad o la integración de inmigrantes, por citar algunos ejemplos.

⁴² Véanse a este respecto los datos que aporté en García Pérez (2017, pág. 123). Ahí se recoge el hecho de que “prestaciones y actuaciones de prevención e inserción social” sólo suponen el 1,22% de los usuarios. Este dato confirma que la actuación de los servicios sociales, está enfocada en la actuación *a posteriori*, cuando se dan las situaciones de necesidad. Según la Memoria del servicio que se analiza, 1.325 usuarios demandaron información, orientación, valoración y movilización de recursos y 741 fueron para cobertura de necesidades de subsistencia. Este dato es importante, supone el 30.02% de la totalidad.

sociales relativo a que la gestión de ayudas asistenciales entorpece la tarea de intervención en la que habría que incidir con muchas personas⁴³.

Y es que la burocracia asociada a esta gestión es uno de los motivos por los que la Renta Básica se presenta como una medida mucho más sencilla y que, de paso, haría que los empleados de los servicios sociales dejaran de lado la labor administrativa. La comprobación de las circunstancias –personales, económicas y familiares- de cada individuo tiene un coste administrativo para la Administración y también un coste para los solicitantes. Además, las prestaciones condicionadas a un nivel de ingresos son imprecisas en tanto que dependen de ingresos que también lo son. Invito al lector a acudir a los innumerables artículos de nuestras normas que hacen mención a “situación de especial vulnerabilidad” para comprobar: (i) que la situación varía dependiendo de la norma; y (ii) que esta situación, a su vez, depende de un sinfín de circunstancias complejas de entender para quienes han de solicitar la prestación⁴⁴.

Bregman (2017) se refiere a la burocracia de una forma más directa cuando argumenta acerca de la inutilidad que supone en múltiples ocasiones.

Mientras de los empleados se espera que demuestren sus capacidades, los servicios sociales exigen a los solicitantes que demuestren sus limitaciones; que justifiquen una y otra vez, y sin lugar a dudas, que su enfermedad los debilita, que su depresión los incapacita y que su probabilidad de conseguir empleo es escasa. De lo contrario, pierden su subsidio. Formularios, entrevistas, controles, recursos, evoluciones, consultas y luego aún más formularios, cada proceso de solicitud de asistencia tiene su propio protocolo degradante que devora dinero (Bregman, 2017, pág. 93).

También Milton Friedman, que actuó como asesor tanto del presidente Nixon como de Reagan, se pronunció firmemente frente a la burocracia cuando defendía la conveniencia de un pago en metálico a las personas en lugar de financiar la costosa maquinaria administrativa. Argumentaba que los programas de ayudas, con frecuencia, resultaban contraproducentes y tan sólo servían para perpetuar la pobreza en lugar de aliviarla. Acerca de la Renta Básica sostenía que el planteamiento no era tan radical, “puesto que el conjunto de medidas de asistencia y de bienestar existentes ya habían generado un ingreso anual garantizado por el Gobierno, aunque fuese sólo en sustancia, y no en nombre” (Rifkin, 2004 (original de 1994) pág. 434)

En definitiva, los Servicios Sociales están pensados para ocuparse de multitud de cuestiones útiles para la vida en comunidad –atención a la dependencia, drogodependencias, vivienda, protección de menores...- pero la realidad impone ayudar

⁴³ Así ocurre, por ejemplo, en los Centros especializados en atención a las víctimas de violencia de género, donde se dedican recursos para cubrir las necesidades más básicas de las mujeres, reduciendo tiempo y dedicación a lo que realmente debe ser un proceso de atención psicológica, jurídica, y de recuperación. Como mostré con los datos aportados en García Pérez (2017, pág. 130) incluso en servicios especializados, como la atención a víctimas de violencia de género, las demandas de prestaciones asistenciales encabezan las intervenciones.

⁴⁴ Por su reciente aprobación, véase el artículo 18 RD-Ley 20/2020, dedicado al cómputo de los ingresos que hay que tener en consideración para la fijación del importe del Ingreso Mínimo Vital. Este artículo es sumamente complejo para la mayor parte de los potenciales beneficiarios del IMV. El precepto contiene remisiones a otras normas, como el artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que contiene 27 apartados.

a las personas a subsistir. Desde los Servicios Sociales se ve cómo una misma persona, a raíz de una situación de dificultad económica comienza una carrera de obstáculos para lograr sobrevivir, pidiendo prestaciones asistenciales a todas las administraciones⁴⁵. Las consecuencias en los niños, en ellos mismos –su salud, sus decisiones, sus problemas, etc.- y en la población en general son importantes. Una misma persona requiere multitud de recursos y todos ellos son, justamente, gratuitos.

Hace algunos años me pregunté si no era más sencillo –y más eficiente- dar directamente una cantidad de dinero, que gestionar complejos expedientes para conseguir al final que llegue a quien lo precisa una cuantía menor. Además, creo que al fin y al cabo las consecuencias de las situaciones de pobreza las pagamos entre todos: medicinas, sanidad, juzgados, abogados de oficio, psicólogos, etc. Aún de forma fraccionada y condicionada, las personas en situación de necesidad económica ya tienen reconocidas muchas prestaciones. Quizá la ineficacia se encuentra, no tanto en la falta de gasto, sino en cómo se está gastando. ¿Sería más económica la implantación de una Renta Básica que el modelo actual de prestaciones y la pobreza con la que convivimos? En nuestra opinión, sí⁴⁶.

Seguidamente nos ocupamos de esa posible ineficacia en el gasto en prestaciones asistenciales.

4.2. Una maraña de prestaciones ineficaz.

Los Servicios Sociales municipales son para la gran mayoría de la población en situación de precariedad económica la puerta de entrada al sistema de prestaciones asistenciales. Sin embargo, el impacto que finalmente éstas terminan teniendo en la vida de las personas es muy reducido. Cuando hablamos de puerta de entrada no nos referimos a la Administración competente para la gestión de la prestación. Nos referimos a las personas que informan, orientan, estudian los requisitos, etc. para quienes finalmente solicitan la ayuda. Y, en caso de que sea denegada, será la asesoría jurídica de los servicios sociales la que se ocupe de interponer la reclamación previa correspondiente, previo análisis de esta maraña que pasamos a concretar.

El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) gestiona varios programas destinados a las personas en situación legal de desempleo. Son cantidades que constituyen transferencias corrientes y que se enmarcan en los siguientes programas de prestaciones:

- prestación contributiva por desempleo⁴⁷;

⁴⁵ Resulta muy ilustrativa a este respecto la historia que narra Sara Mesa en “Silencio administrativo” (Mesa, 2019).

⁴⁶ Véanse las conclusiones a las que llegué en García Pérez (2017, pág. 179 y ss.).

⁴⁷ La regulación precisa de esta prestación está recogida en los artículos 262 y siguientes 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. Gestionada por el SEPE, ésta se percibe tras una pérdida involuntaria del empleo. Su cuantía se calcula en función de las cotizaciones realizadas durante los periodos realizados y, como es lógico, para poder percibirla es necesario estar inscrito y mantener la inscripción como demandante de empleo durante todo el periodo de percepción. Asimismo, se exige acreditar la disponibilidad para buscar activamente empleo y aceptar una colocación adecuada mediante la suscripción de un compromiso de actividad. Para acceder a esta prestación es preciso haber trabajado y cotizado a desempleo durante al menos 1 año dentro de los 6 años anteriores a la situación legal de desempleo, lo que deja fuera a una

- prestaciones no contributivas por desempleo (también denominado desempleo asistencial);
- prestaciones no contributivas de jubilación, invalidez y otros subsidios.

Las prestaciones no contributivas son las que nos interesa explicar brevemente aquí, para situar al lector –que previsiblemente y por fortuna, nunca ha solicitado una de ellas- en el enredo normativo con el que convivimos.

Prestaciones no contributivas por desempleo

Consideramos que las prestaciones no contributivas por desempleo no responden a los parámetros que han de inspirar la regulación de una prestación de esta naturaleza, en tanto que ésta tiene que operar como un contrato de seguro. Es decir, una **vez agotada la prestación contributiva, el resto de prestaciones, no se rigen por la lógica aseguradora sino por la lógica asistencial**. Los programas no contributivos que, actualmente, están vigentes son los que relacionamos a continuación:

- subsidio por desempleo por tener cargas familiares;
- subsidio por desempleo para mayores de 45 años sin cargas familiares;
- subsidio por desempleo para mayores de 52 años;
- Renta Activa de Inserción (RAI); y
- subsidio extraordinario por desempleo⁴⁸.

Los **subsidios** están expresamente previstos en Ley que regula el Sistema de Seguridad Social⁴⁹. El derecho a ser beneficiario y la duración dependen de múltiples circunstancias que tienen que ver con: el tiempo que se ha trabajado, las rentas de las que se dispone, las responsabilidades familiares y la edad. La **RAI** se reguló por primera vez en el año 2000⁵⁰. Ésta forma parte de la acción protectora por desempleo, pero tiene un carácter específico y diferenciado de los niveles contributivo y asistencial.

Por su parte, el **subsidio extraordinario por desempleo** tiene una duración más limitada y está orientado a ofrecer no sólo ayuda económica sino acompañamiento para incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo. De este subsidio

cantidad considerable de personas en paro. Además, es una prestación incompatible con la percepción de otras.

⁴⁸ Véase D.A. 27ª TRLGSS. Este subsidio extraordinario tiene su origen en los denominados programas de Activación para el Empleo (PREPARA y PAE) vigentes hasta abril de 2018. El Tribunal Constitucional (TC) dictó una sentencia en la que considera que centralizar en el SEPE la gestión de las ayudas económicas a desempleados que han agotado el paro, contraviene el orden constitucional de distribución de competencias en materia de empleo (STC número 100/2017, de 20 de julio, (recurso 6199/2013) publicada en el BOE 191/2017, de 11 de agosto). Para no dejar en un vacío legal a las personas beneficiarias, se puso en marcha una mesa de diálogo. En la LXVI Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales se alcanzó un acuerdo por el que se atribuyó al Servicio Público de Empleo Estatal la competencia para gestionar el PREPARA de manera extraordinaria hasta abril del año 2018.

⁴⁹ Véase Capítulo III TRLGSS dedicado al nivel asistencial del desempleo (artículos 274 y siguientes).

⁵⁰ Esta prestación trae causa en las medidas que se fueron implantando a principios de los años 90 en varios países europeos y en el propio Parlamento Europeo que aprobó a finales de 1988 una resolución sobre la lucha contra la pobreza, pronunciándose a favor del establecimiento en todos los estados miembros de una renta mínima como elemento de inserción de los desempleados pobres (Uribarri, 2012). Ello culminó con la aprobación por parte de la Unión Europea de la Recomendación 92/441, que sirvió de base a la primera regulación en el año 2000.

conviene destacar que su nacimiento tuvo que ver con la refundición de dos prestaciones previas y tenía vocación temporal. Sin embargo, tal y como expuso el Gobierno en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, es preciso un nuevo modelo.

“En consecuencia, el Gobierno asume el compromiso de presentar un nuevo modelo de protección por desempleo asistencial en los cuatro primeros meses de 2019, que sustituya el hasta ahora vigente modelo complejo, disperso e ineficaz. Junto a ello, y con el objeto de asegurar la cobertura hasta la adopción del nuevo modelo de protección, se elimina el carácter temporal del subsidio extraordinario de desempleo, a través de la derogación del apartado 7 de la disposición adicional vigésima séptima del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. La justificación de esta disposición se explica porque, de no adoptarse esta medida, y una vez finalizado el período inicial de vigencia del subsidio extraordinario, se produciría la desprotección de las personas potencialmente beneficiarias. Por ello, resulta imprescindible modificar con urgencia esta disposición al efecto de garantizar transitoriamente su vigencia en tanto no se hayan aprobado las modificaciones del nivel asistencial de la protección por desempleo que se pretenden realizar en el marco del diálogo social. (El subrayado es propio)

Como vemos, no es solo opinión de quien suscribe que el sistema que tenemos es complejo e ineficaz, el propio Gobierno es consciente de que tenemos un modelo con poca capacidad para lograr los fines para los que se diseña. A día de hoy, no se ha producido la refundición anunciada.

Todas estas prestaciones tienen en común ir destinadas a personas desempleadas y en situación legal de desempleo. Es decir, estar inscritas como demandantes de empleo y mantener tal inscripción durante todo el periodo de percepción. La única de ellas que asume la posibilidad de que una persona no pueda incorporarse al mercado laboral es el subsidio para mayores de 52 años que prevé una duración tan larga como sea necesario hasta alcanzar el beneficiario la edad de jubilación. Esta circunstancia evidencia la necesidad de asumir que el trabajo no puede ser la única manera de vivir dignamente.

Otras prestaciones de carácter no contributivo

Además de las prestaciones por desempleo de nivel asistencial, tenemos también otras de carácter no contributivo. Son prestaciones económicas que se reconocen a aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carecen de recursos suficientes para su subsistencia en los términos legalmente establecidos, aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo. La gestión de estas pensiones no contributivas está atribuida a los órganos competentes de cada Comunidad Autónoma. Las prestaciones no contributivas a cuyos datos se ha tenido acceso son las siguientes:

- Jubilación
- Invalidez
- Pensiones asistenciales por enfermedad y vejez (residual de lo anterior)
- Para personas con discapacidad

- Subsidio de garantía de ingresos mínimos
- Subsidio por ayuda de tercera persona
- Subsidio de movilidad y complemento de transporte
- Asistencia sanitaria y prestación farmacéutica.
- Complemento para vivienda
- Prestación por hijo a cargo (a extinguir, con motivo del IMV)

Es posible que existe alguna otra ayuda, quizá de carácter no periódico, que no se encuentre en el listado. Hay prestaciones que son a extinguir en determinados casos, como la prestación por hijo a cargo.

Ingreso Mínimo Vital

A la lista hay que añadir el recién aprobado Ingreso Mínimo Vital, al que ya hemos tenido ocasión de referimos en apartados anteriores. El pasado 1 de junio, el BOE publicó el Real Decreto-Ley 20/2020, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital. Se trata de una nueva prestación de la Seguridad Social, de carácter estatal, similar a la ya existente en los países de nuestro entorno. Hasta ahora estábamos habituados a las prestaciones de este tipo de las Comunidades Autónomas que, con diferentes denominaciones, otorgaban una ayuda a los hogares en situación de necesidad. A pesar de que el IMV es una prestación estatal, se prevé que su acceso sea “multicanal”, siendo sin duda los Ayuntamientos uno de los canales que más personas atenderán. Inicialmente, para orientar a todas las personas interesadas en solicitarlo y, más adelante, conforme se suscriban los Convenios que prevé la norma, gestionar las solicitudes (artículo 22 RD-Ley 20/2020).

Como ocurría con las rentas de nivel autonómico que se han ido desgranando al definir, en sentido negativo, la Renta Básica, el IMV se caracteriza por:

- no ser universal, ya que podrán ser beneficiarios quienes se encuentren en el rango de edad de 23 a 65 años;
- no ser individual, al estar dirigido a los hogares y, además, hogares que habrían de estar constituidos al menos 1 año antes de la solicitud (artículo 6 RD-Ley 20/2020);
- fijar una renta máxima (llamada renta garantizada) a la que se pueda aspirar, en lugar de ser el “suelo” desde el que todo ciudadano parte;
- actuar ante situaciones de pobreza ya establecidas (requisito de encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, según el artículo 8 RD-Ley 20/2020); y
- condicionar la conducta de las personas, al prever expresamente que hay que ser demandante de empleo y la elaboración de itinerarios de inclusión en cooperación con las comunidades autónomas y entidades locales.

Por lo que respecta a la cuantía, ésta varía en función de los miembros de la unidad de convivencia. Así, por ejemplo, asciende a 461,5 euros mensuales para un adulto; y asciende a 839,93 euros mensuales para una familia de dos adultos y dos menores de edad.

Como vemos, el IMV es el camino opuesto a la Renta Básica; no se trata de un paso previo a ella, como algunos han llegado a afirmar. Se trata de conceptos diferentes que,

como tales, se basan en modelos distintos. El IMV, además, ha motivado la modificación de las normativas autonómicas relativas a las rentas mínimas, que han de ajustarse a la existencia de esta nueva prestación estatal.

La realidad del IMV en los Servicios Sociales –al menos en los que quien suscribe conoce en primer persona- es que numerosas personas que consideran ser potenciales beneficiarios se han encontrado con resoluciones administrativas estereotipadas, carentes de contenido, que se pronuncian sobre su solicitud sin ningún tipo de fundamento que pueda sustentar la decisión adoptada. La plantilla utilizada por el INSS para denegar el IMV solamente señala “supera ingresos”, dejando a quien no tiene ingresos completamente perplejo y, por supuesto, indefenso ante tal argumentación. Es la definición de acto administrativo nulo por falta de motivación.

También existe otra plantilla, en la que solamente se concreta el importe mensual a percibir por el beneficiario del IMV, pero si ninguna referencia de cálculo que, para quien esperaba otra cuantía, pudiera servir para entender lo que percibe. Es decir, nos encontramos ante uno de los mayores defectos que presentan estas ayudas: la incertidumbre. La incertidumbre que ocasionan a quienes la han de percibir, que provoca vivir sin poder planificar, ahorrar, y termina abocando a decisiones desafortunadas o, directamente, impide salir de la trampa de la pobreza.

Prestaciones autonómicas

A la larga lista habría que añadir las prestaciones y medidas de inserción y protección social de las Comunidades Autónomas. Se trata de las rentas mínimas autonómicas –algunas mal llamadas rentas básicas-, de ayudas periódicas de diferente naturaleza y otras transferencias corrientes.

4.3. Acción social municipal y Covid19.

La pandemia que vivimos ha vuelto a evidenciar las carencias del sistema de protección social. Las Administraciones de todos los niveles territoriales han adoptado medidas –desde la aprobación del IMV por parte del Estado a las ayudas a los autónomos de los Ayuntamientos-. Ahora bien, abordaremos en este apartado la inequidad y la ineficiencia que constituyen las microayudas municipales que han proliferado durante los últimos meses.

Como ya se han ocupado de apuntar algunos autores, los Ayuntamientos han actuado como primer dique de contención de esta crisis, con medidas que inciden en lo social. En este sentido se pronuncia Domínguez Martín (2020):

“(…) Y Ahí los Ayuntamientos tienen y tendrán mucho que hacer: en la prestación de una demanda creciente de servicios sociales y en el impulso de proyectos, medidas que inciden en lo social. Durante la gestión de la propia crisis sanitaria, el Ayuntamiento ha sido, en expresión generalizada, el primer dique de contención de la pandemia desde el punto de vista social. Y, en concreto, dentro de la Administración municipal, este dique de contención lo constituyen los servicios sociales municipales, que han resultado fundamentales para la ciudadanía y están actuando, igual que han hecho los sanitarios, por encima de sus capacidades.

La razón por la que esto sucede resulta evidente: el municipio es la primera línea de contacto del ciudadano con la Administración (...)"

Pero ¿qué medidas que inciden en lo social se han emprendido? Más allá de lo que ya existía –ayudas de urgente necesidad–, los Ayuntamientos no han destinado sus recursos a las personas sino, en su gran mayoría, lo que las medidas aprobadas evidencian es que se han centrado en la actividad económica, no siendo éste un ámbito competencial propio de los municipios y no siendo éste un ámbito estrictamente social. No encontramos mención alguna al empleo, actividad económica o fomento de la actividad empresarial –por citar algunos ejemplos– en el listado de materias competenciales de la LBRL. Encontramos este tipo de menciones en los Estatutos de Autonomía, que expresamente suelen mencionar la planificación de la actividad económica y el fomento del desarrollo, como el comercio interior.

Y, sin embargo, durante los últimos meses han sido continuos los anuncios por parte de Gobiernos municipales de todo el país, sin distinción entre tamaño y /o ámbito geográfico, relativos a la adopción de medidas que pretenden minimizar el impacto de la crisis sanitaria entre los vecinos, comerciantes y empresas de su municipio. Se pueden agrupar de la siguiente manera:

- de un lado, aquellas que inciden en la presión fiscal municipal; y
- de otro lado, aquellas que tienen como finalidad la entrega de una cantidad de dinero.

Es decir, encontramos, en primer lugar, modificaciones de Ordenanzas que pretenden reducir la presión fiscal para aliviar temporalmente las cargas que empresas y vecinos del municipio tienen con relación a su Ayuntamiento⁵¹. En segundo lugar, encontramos convocatorias de subvenciones que consisten en una ayuda económica tendente a compensar de alguna manera la reducción drástica de ingresos que han enfrentado muchas personas⁵². Pero, ¿tienen los Ayuntamientos capacidad para compensar, de verdad, esa reducción de ingresos? No. Y las microayudas, sin ni siquiera datos que evalúen su impacto posterior, pueden ser sencillamente actuaciones abocadas al fracaso, en el sentido de no haber logrado el supuesto fin para el que se aprobaron (a no ser que la finalidad que lograr la simpatía de los vecinos).

Además de lo anterior, hay que tener en cuenta que la aprobación de convocatorias de subvenciones se ha producido también a nivel autonómico, lo cual ha sido con frecuencia obviado por los municipios. Es preciso tener presente la actuación de otras administraciones porque, en última instancia y en caso de que el Ayuntamiento quiera ejercer competencias al amparo del artículo 7.4 LBRL, que regula cómo ejercer

⁵¹ “Bonificaciones fiscales para empresas y autónomos de Getafe por la COVID. Se unen al 1.000.000 de euros de ayudas directas para autónomos”. Este titular, escogido al azar, es un ejemplo de los que se han podido leer los últimos meses de similares características. Recuperado de <https://bit.ly/2H3aFtx> (consultado el 15/10/2020).

⁵² “El Pleno municipal aprueba por unanimidad las medidas socioeconómicas para hacer frente a la crisis de la Covid-19. Además del millón de euros ya anunciado para comercios pymes y autónomos se destinan 100.000 euros a proyectos de emprendedores”. Este titular, escogido igualmente al azar, es tan solo un ejemplo de los muchos que se han podido leer durante los últimos meses. En este caso se trata de una población de aproximadamente 30.000 habitantes. Recuperado de <https://bit.ly/3o6fttC> (consultado el 15/10/2020).

competencias distintas a las propias, será precisa la emisión de informes relativos a la ejecución simultánea.

Podría plantearse, en su caso, la complementariedad sobre la que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional con ocasión de las competencias compartidas. En la STC núm. 107/2017, de 21 de septiembre, establece que *“no cabe identificar los conceptos de «complementariedad» y «duplicidad» (...) una actividad «complementaria» en el sentido del antiguo artículo 28 LBRL no es, necesariamente, una actividad «duplicada» a efectos del nuevo artículo 7.4 LBRL, esto es, una tarea incurrida por definición en la prohibición de «ejecución simultánea del mismo servicio público» por parte de varias Administraciones públicas”*.

Efectivamente, las Corporaciones Locales pueden igualmente conceder subvenciones. Así está expresamente previsto en el Reglamento de Servicios, que dedica sus artículos 23 y siguientes a ello. El artículo 24 del Reglamento citado señala que *“se considerará subvención cualquier auxilio directo o indirecto, valorable económicamente, a expensas de las Entidades Locales, que otorguen las Corporaciones, y, entre ellos, las becas, primas, premios y demás gastos de ayuda personal”* (el subrayado es propio)

Ahora bien, las subvenciones habrán de obedecer a un fin amparado legalmente pues, como expresamente señala el artículo 27 del Reglamento de Servicios, *“serán nulos los acuerdos de subvenciones que obedezcan a mera liberalidad”*. Cualquier tipo de ayuda económica que se otorgue habrá de configurarse de manera que:

- no suponga el ejercicio de competencias que no son propias, a menos que se lleven a cabo los trámites y concurren las circunstancias que permitirían tal ejercicio; y
- esté justificada porque persiga un fin expresamente atribuido a los entes locales, como la prevención de situaciones de necesidad de las personas.

En otras palabras, los Ayuntamientos, tendrían que analizar en cualquier caso qué necesidades quieren cubrir con este tipo de actuaciones, qué colectivos serán los beneficiarios y qué será objeto de subvención. Es decir, no es igual enfocar una convocatoria de ayudas a las personas físicas, individualmente consideradas, que a los hogares; como tampoco es igual cofinanciar determinados gastos en los que hayan podido incurrir las personas durante esta crisis (mamparas, aparatos de desinfección de locales...) que dar una cantidad de dinero condicionada a que se gaste en determinadas obligaciones (que un trabajador autónomo pague la hipoteca de su local o que una familia pueda adquirir ordenadores). Las posibilidades son amplias pero, necesariamente ha de analizarse el impacto que tendrá el dinero que se vaya a otorgar en función de los condicionantes que se establezcan. Poco de lo anterior se ha llevado a cabo y es que, lamentablemente, no es habitual la evaluación del impacto que este tipo de actuaciones tienen en el municipio. Una vez otorgadas las ayudas y justificadas éstas, en su caso, se da por cerrado el expediente.

Dice la Real Academia Española que la eficiencia consiste en la capacidad de algo para conseguir un efecto determinado. En este sentido, nos atrevemos a afirmar que la gran mayoría de políticas sociales municipales son tremendamente ineficientes. Se

emplean recursos económicos que no alcanzan ningún fin concreto –si es que este se llega a conocer-.

En este estado de cosas, resulta que mientras los Servicios Sociales se dedican a la burocracia y la gestión de modestas ayudas de urgencia, los Gobiernos municipales han empleado recursos en subvenciones que fomentan “no sabemos qué”. La gran mayoría de ayudas que se han otorgado son ajenas a la renta de quienes la perciben y, por tanto, ni tienen justificación económica ni favorecen la igualdad social. Subvencionar a empresas que no precisan subvención alguna tiene dudosa adecuación en el reparto equitativo de la riqueza.

Nos preguntamos por qué se destinan recursos para los comercios en lugar de focalizar la ayuda en las personas, que es donde los municipios sí ostentan competencias. Y, al fin y al cabo, detrás de un comercio no hay más que personas.

5. CONCLUSIÓN.

La Renta Básica vuelve a la actualidad con motivo de la crisis sanitaria que vivimos. Parece que cada vez que hay una crisis, ésta aparece como una solución y, sin embargo, todavía está pendiente de estrenar. España ha adoptado un camino opuesto, con la aprobación del IMV. Será difícil obtener resultados distintos si siempre se afrontan los problemas con las mismas soluciones, que ya se han evidenciado insuficientes e ineficaces.

Cuarenta años de servicios de bienestar social no han servido para paliar las desigualdades existentes hoy en día. Hay familias cronificadas en los Servicios Sociales que han recibido todo tipo de asistencia y la única certeza que se tiene sobre ellas es que sus descendientes reproducirán las mismas conductas. Por este motivo, resulta más interesante, bajo nuestro punto de vista, interesarse por el coste de la pobreza, que por el coste de la Renta Básica. Seguramente la pregunta es frecuentemente mal formulada. No se trata de si podemos permitirnos la RB, sino más bien si podemos permitirnos continuar sin ella. La actual crisis sanitaria está evidenciando cada día más que la respuesta es no.

Si nos atenemos a los resultados obtenidos tras décadas de prestaciones condicionadas, podemos afirmar que la fiscalización de la persona no es la solución. Es preciso mejorar la libertad de las personas y garantizar su dignidad. Al ser incondicional, la Renta Básica no es una limitación de acceso al mercado de trabajo. Previsiblemente, muchas personas entenderán que el importe de la Renta Básica no es adecuado para el nivel de vida y consumo al que aspiran. En este sentido, la RB. Además, la pobreza es un indicador de erróneas decisiones vitales, conflictos familiares, enfermedades ligadas a la frustración y el estrés, inseguridad alimentaria, educación deficiente y problemas con la justicia. La forma en que podrían mejorar las condiciones de vida es inestimable.

Pero más allá de lo anterior, la realidad es que el impacto que la mayoría de prestaciones tienen en la vida de las personas es mínimo, entendido éste como la capacidad que tienen para hacer salir a las personas de la trampa de la pobreza en la que están inmersos y salir también del circuito de los Servicios asistenciales. Si uno no pasa

por las entrañas de un Centro de Servicios Sociales municipal es realmente difícil hacerse idea de la maraña que tenemos, de la ineficiencia y la ineficacia que hay detrás de toda la burocracia, de la dificultad para entender la mayor parte de ayudas. En cualquier caso, la complejidad e ineficacia del sistema hemos podido ver que está expresamente reconocido por el legislador.

La Renta Básica se enmarca en el fracaso de las políticas asistenciales que se basan en la fiscalización de la persona, en el ocaso del sistema socioeconómico que vivimos desde hace casi una década y en que el empleo ya no es una medida útil para erradicar la pobreza, pues éste no garantiza un nivel de vida digno. Hay que desterrar la idea de la Renta Básica como gasto y verla como una inversión, que es su verdadera naturaleza. Es una inversión en bienestar social.

Referencias

- Arcarons, J., Ramos, P., Raventós, D., Raventós, S., & Torrens, L. (2017). Cataluña tendrá una Renta Garantizada de Ciudadanía: ¿histórica, mediocre, rácana? SinPermiso. Obtenido de <http://www.sinpermiso.info/textos/cataluna-tendra-una-renta-garantizada-de-ciudadania-historica-mediocre-racana>
- Arcarons, J., Raventós, D., & Torrens, L. (2016). La renda bàsica incondicional: una proposta racional per al segle XXI. Nota d'Economia. Revista d'Economia catalana i de sector públic(103), 173-193. Obtenido de http://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_catalana/arxius/publicacions_periodiques/nota_d_economia/ne_103/NE_103.pdf
- Arcarons, J., Raventós, D., & Torrens, L. (2017). Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Bregman, R. (2017). Utopía para realistas. A favor de la renta básica universal, la semana laboral de 15 horas y un mundo sin fronteras (Primera ed.). Barcelona: Ediciones Salamandra.
- Department for Communities and Local Government. (2012). Evidence review of the costs of homelessness. HM Government UK, Department for Communities and Local Government, Londres.
- Domínguez Martín, M. (junio de 2020). La acción social municipal en la gestión de la emergencia sanitaria producida por la COVID-19 y en el proceso de salida de la crisis sanitaria y social. Cuadernos de Derecho Local(53), 75-106.
- European Anti Poverty Network. (2020). Informe estado de la pobreza. 10º Informe anual sobre el estado de la pobreza y la exclusión social en España. European Anti Poverty Network. Obtenido de <https://www.eapn.es/estadodepobreza/descargas.php>
- García Pérez, C. (2017). La conveniencia social y la viabilidad económica de la Renta Básica en un municipio de 40.000 habitantes. Valencia: Cátedra ACAL Ciudad Sostenible. Obtenido de https://www.acalsl.com/wp-content/uploads/2019/07/monografia_renta_basica.pdf
- Hernández Uribarri, I. (2012). Historia y futuro de las rentas mínimas en Euskadi. Cuadernos de Trabajo Social, 25-1, 75-85. Obtenido de <http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/38435>
- Hernández Uribarri, I. (2015). No es una buena idea extender el sistema de rentas mínimas condicionadas de Euskadi al conjunto del Reino de España. SinPermiso. Obtenido de <http://www.sinpermiso.info/textos/no-es-una-buena-idea-extender-el-sistema-de-rentas-minimas-condicionadas-de-euskadi-al-conjunto-del>
- Llano, J. C. (2020). El paisaje abandonado: la pobreza severa en España. European Anti Poverty Network. Obtenido de https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1594898863_el-paisaje-del-abandono.-la-pobreza-severa-en-espana-correccion16072020.pdf
- Mason, P. (2016). Postcapitalismo. Hacia un nuevo futuro. (Primera ed.). Barcelona: Paidós.
- Mesa, S. (2019). Silencio administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático. Anagrama.

- Molina, G. G., & Eduardo, O.-J. (2020). Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries,. United Nations Development Programme. Obtenido de <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/kmqap/Temporary%20Basic%20Income-V4.pdf>
- Raventós, D. (2007). Las condiciones materiales de la libertad. Barcelona: Intervención cultural.
- Raventós, D. (2017). Renta básica contra la incertidumbre. España: RBA.
- Raventós, D., & Buster, G. (2020). Una iniciativa ciudadana europea por la renta básica. Sin Permiso. Obtenido de <https://www.sinpermiso.info/textos/una-iniciativa-ciudadana-europea-por-la-renta-basica>
- Rifkin, J. (2004 (original de 1994)). El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era. Barcelona: Paidós.
- Standing, G. (2017). Basic Income: And How We Can Make It Happen. United Kingdom: Penguin.
- The Editorial Board. (3 de abril de 2020). Virus lays bare the frailty of the social contract. Financial Times. Obtenido de <https://www.ft.com/content/7eff769a-74dd-11ea-95fe-fcd274e920ca>
- Van Parijs, P., & Vanderborght, Y. (2017). Basic Income. A radical proposal for a Free Society and a Sane Economy. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.