



LA JUSTIFICACIÓN NORMATIVA DE LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL DESDE LA FILOSOFÍA POLÍTICA Y EL DERECHO

THE LEGAL AND PHILOSOPHICAL GROUNDS OF THE UNIVERSAL BASIC INCOME PROPOSAL

Borja Barragué

Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social
borja.barrague@uam.es

Luis Arroyo Jiménez

Universidad de Castilla-La Mancha
luis.arroyo@uclm.es

M^a Celia Fernández Aller

Universidad Politécnica de Madrid
mariacelia.fernandez@upm.es

Fecha recepción artículo: 13/08/2019 • Fecha aprobación: 18/09/2019

RESUMEN:

En este trabajo se analizan diversas razones que, procedentes de la filosofía política y el Derecho positivo, pueden justificar el establecimiento de una renta básica universal. En primer lugar se ofrece una visión panorámica de la justificación normativa de la renta básica universal, distinguiendo tres modelos que responden a otras tantas concepciones de la justicia social. El artículo se centra a continuación en argumentos que proceden del orden jurídico positivo (internacional, europeo e interno) y que pueden adquirir relevancia en la discusión acerca del establecimiento de una renta básica universal y, en particular, acerca de sus fortalezas o debilidades frente a otras medidas cercanas como, por ejemplo, las rentas mínimas de inserción.

Palabras clave: Renta básica universal, rentas mínimas, Derecho internacional, pilar europeo, Estado social, democracia, renta mínima de inserción.

ABSTRACT:

This paper analyzes various reasons coming from political philosophy and positive law, which can justify the establishment of a universal basic income. First, a panoramic view of the normative justification of universal basic income is offered: three models that respond to many other conceptions of social justice are presented. The article then focuses on arguments that come from positive legislation (international, european and domestic law) and which can become relevant in the discussion about the establishment of a universal basic income and, precisely, about its strengths or weaknesses against other quite similar measures such as minimum insertion income.

Keywords: Universal basic income, International Law, European Pilar, Social State, Democracy, minimum insertion income.



Borja Barragué es asesor en el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Ha sido profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad Autónoma de Madrid e investigador en la Facultad de Económicas de la Universidad del País Vasco. Es autor de numerosos artículos científicos y de divulgación sobre políticas sociales y filosofía política analítica, y editor en excedencia de *Agenda Pública*.

Luis Arroyo Jiménez es Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Castilla-La Mancha, en la que dirige una Cátedra Jean Monnet sobre Derecho Administrativo Europeo y Global. Ha sido profesor invitado en varias Universidades españolas y extranjeras, así como Letrado del Tribunal Constitucional. Sus publicaciones tratan temas de Derecho europeo, constitucional y administrativo.

Celia Fernández Aller es profesora en la Universidad Politécnica de Madrid. Ha trabajado en la protección de los derechos fundamentales desde el ámbito social y académico en El Salvador, España y UK. Pertenece al grupo impulsor del Observatorio para el Derecho a la Alimentación de España. Adscrita al Centro de innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano (iTD) de la UPM.

1. INTRODUCCIÓN

Los orígenes del debate contemporáneo acerca de la renta básica universal (RBU) se pueden situar a comienzos de la década de 1990, cuando el filósofo belga Philippe van Parijs propuso pagar una prestación a todos los ciudadanos de forma individual, con independencia de dos circunstancias: su nivel de ingresos (i.e., que sean ricos o pobres) y su disposición a trabajar de forma remunerada en el mercado laboral (Philippe Van Parijs, 1997, p. 35). Esta última característica ha dado pie a hablar de la incondicionalidad de la RBU —aunque sería más correcto decir que es una prestación condicionada únicamente por la ciudadanía o residencia legal continuada—, y la primera a su universalidad.

Como cualquier política pública o propuesta de reforma, la renta básica universal es susceptible de ser promovida (o rechazada) sobre la base de argumentos de dos tipos: los normativos o filosóficos, que apelan a las razones de justicia que tenemos para apoyar (o rechazar) algo, en este caso una RBU, y los argumentos pragmáticos o instrumentales, que se relacionan con las consecuencias (in)deseables que se desprenden de implantar aquello que estamos discutiendo. Ya que no tiene mucho sentido impulsar la adopción de una política pública que nos parece profundamente injusta, incluso si un modelo estadístico nos dice que generaría efectos aceptables, la justificación normativa parecía un lugar natural por el que comenzar el andamio argumental.

Sin embargo, defender la implantación de una RBU sin mayores precisiones es poco informativo. El análisis normativo acerca de la conveniencia de establecer una renta básica universal ha de quedar enmarcado, en efecto, desde dos perspectivas que contribuyen a precisarlo. La primera se refiere a la concreta configuración de la medida. Incluso si asumimos que se trataría de un ingreso en metálico y no en especie, ¿se entregaría en pagos sucesivos o en un único pago? ¿Se financiaría con cargo a ingresos (individuales) o gravando la riqueza (colectiva)? La segunda perspectiva, por su parte, se refiere al concreto marco jurídico-constitucional en el que se evalúa la posibilidad de implantar una renta básica universal. Por lo que respecta a España, el Derecho internacional, el Derecho de la Unión Europea y el Derecho constitucional interno delimitan de forma integrada el ámbito que queda abierto para la concurrencia de diversas opciones políticas acerca de cómo organizar los procesos sociales. Ese marco, que también constriñe el espacio de discusión política acerca de la posible implantación de una renta básica universal, está compuesto por normas jurídicas de rango superior que dirigen y limitan la acción de los legisladores y los gobiernos.



Estas consideraciones explican el modo en que se estructura este trabajo. El apartado 2 ofrece una visión panorámica de la justificación normativa de la renta básica universal, distinguiendo tres modelos que, como se argumentará, responden a tres concepciones de la justicia social. A continuación nos centramos en las razones que proceden del orden jurídico positivo. El apartado 3 examina sumariamente los fundamentos que resultan del Derecho internacional y europeo. El apartado 4 analiza los presupuestos constitucionales internos de la discusión acerca del establecimiento de una renta básica universal, por comparación con otras políticas similares como, especialmente, las rentas mínimas de inserción. Finalmente, el apartado 5 recoge algunas de las conclusiones obtenidas.

2. TRES MODELOS DE RENTA BÁSICA

Durante las tres o cuatro décadas posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial, la herramienta empleada para hacer compatible la eficiencia de la economía de mercado con cierto grado de igualdad para mantener la cohesión social ha sido el Estado del bienestar. Dicho de forma breve, el Estado del bienestar es una máquina gigantesca de impuestos y transferencias. Este modelo de sociedad justa ha sido defendido, desde el punto de vista normativo, apelando a determinados principios de justicia y, desde la perspectiva instrumental, como el mejor mecanismo para alcanzar determinados objetivos de política social que se desprenden del idilio entre el capitalismo y la socialdemocracia típico de la segunda posguerra mundial (Hidalgo y Barragué, 2018).

Sin embargo, desde los albores del capitalismo industrial a finales del siglo XVIII circula una visión algo diferente, que Karl Widerquist (2019) resume así: “los gobiernos deberían establecer un fondo constituido por recursos y bienes comunes y avanzar hacia la financiación de actividades —como el gasto público y un dividendo para todos los ciudadanos— a través de ese fondo y no sólo a través de la vía impositiva”. En la definición de Widerquist se vislumbran las dos características que distinguen a la RBU del resto de prestaciones monetarias típicas de los Estados del bienestar: su incondicionalidad y su universalidad. Pero, ¿por qué tendríamos que financiar con nuestros impuestos el modo de vida ocioso de un individuo que se quiere dedicar a hacer surf o ver series de Netflix 40 horas a la semana? Más aún, ¿por qué tendríamos que pagarle otro sueldo a Borja Thyssen, quien con la venta de uno solo de los cuadros de su colección puede obtener unos ingresos que un trabajador medio solo alcanzaría después de 350 años de trabajo?

Existen tres respuestas a esas preguntas, que parten de tres diferentes concepciones de la justicia social y conducen a tres modelos distintos de RBU: el que llamaremos “modelo RFA” porque es el que defiende Van Parijs en Real Freedom for All (en adelante, RFA) y que constituye el esfuerzo más sofisticado y sistemático por defender normativamente una RBU hasta el día de hoy; el modelo de dividendo social universal; y el modelo de capital básico (o baby bond).

2.1. LA JUSTIFICACIÓN LIBERAL IGUALITARIA: EL MODELO RFA DE RENTA BÁSICA

La respuesta que dio Van Parijs a por qué hemos de financiar el plan de vida ocioso de quien desea practicar surf 40 horas a la semana descansa en una visión liberal igualitaria de la sociedad justa. Para Van Parijs, el liberalismo igualitario, tal y como lo formula John Rawls, constituye la forma más deseable de fijar los términos (derechos y deberes) de la vida en sociedad (Rawls, 1971). Uno de los principios más defendidos por el liberalismo establece la neutralidad del Estado ante los planes de vida de los ciudadanos. De la misma



forma que no es función del Estado decirme si he de escuchar Metallica o Luis Fonsi, tampoco lo es decirme si he de dedicar mi vida a vender seguros para una multinacional o a surfear todo el día en las playas de Cádiz.

Más aún, dice Van Parijs, un Estado que crea de verdad en el principio de la libertad que se encuentra en el núcleo del proyecto liberal igualitario debería garantizar a toda la población las condiciones materiales que le permitan ejercer esa libertad. Es decir, que permitan que “la libertad sea interpretada como «libertad real», no sólo como «libertad formal» —esto es, comprendiendo no sólo el simple derecho, sino también la capacidad verdadera de hacer lo que uno podría querer hacer—” (Van Parijs, 2017, p. 104).

Pero, ¿cómo se financia esto? En un capítulo de RFA que titula “Jobs as Assets”, Van Parijs afirma que en las sociedades contemporáneas los empleos son recursos escasos, como lo es la tierra, por ejemplo. En las sociedades modernas, los buenos empleos requieren de toda una compleja estructura institucional y desarrollo tecnológico para existir. No es casualidad que en Palo Alto o en Múnich existan más empleos de calidad que en Sanlúcar de Barrameda o la Línea de la Concepción.

Además, continúa Van Parijs, ocurre que la estructura institucional y el desarrollo tecnológico que un país necesita para tener buenos empleos forman parte de la riqueza que heredamos de nuestras generaciones anteriores. Son por tanto bienes comunes (commons), que nos pertenecen colectivamente a todos. El hecho de que los empleos buenos sean recursos escasos, porque no hay uno para todos aquellos que lo quisieran, los hace susceptibles de ser gravados, como cualquier otro recurso económico escaso. Y al depender para su existencia de factores que nos pertenecen a todos —el estado de la tecnología o el grado de desarrollo de un Estado de Derecho son cosas que una sociedad hereda de forma más o menos obvia—, la recaudación que obtenemos de gravar esos recursos escasos debe ser distribuida de forma universal, en forma de RBU.

2.2. LA JUSTIFICACIÓN DE LA IZQUIERDA LIBERTARIANA: EL MODELO ALASKA DE RENTA BÁSICA

Como han documentado John Cunliffe y Guido Erreygers, el escritor belga Joseph Charlier presentó la que muy probablemente constituye la primera defensa de una renta ciudadana incondicional y universal (Cunliffe y Erreygers, 2003, p. 89). Financiado con cargo a un impuesto sobre el valor del suelo, este modelo presenta un diseño muy similar a las propuestas de RBU que se discuten en la filosofía política contemporánea (Cunliffe y Erreygers, 2003, p. 89). Aunque Charlier fue el primero en desarrollarla en detalle, seguramente la formulación canónica la encontramos en un pasaje de la Justicia Agraria de Thomas Paine, en el que se afirma:

“Cuando una pareja joven comienza su camino en la vida, hay una diferencia enorme entre que lo hagan sin nada o que lo hagan con 15 libras cada uno. Con esta ayuda podrían comprar una res y aperos de labranza para trabajar un pedazo de tierra; y en lugar de convertirse en una carga para la sociedad [...] estarían en condiciones de convertirse en ciudadanos útiles y provechosos” (Paine, 1995).

Para Paine, el objetivo era otorgar a cada ciudadano 15 libras para que con ellas pudiera perseguir de forma autónoma sus planes de vida. Como John Locke, Paine parte de la idea de que en el estado de naturaleza



toda la tierra es de propiedad común¹. Pero no comparte su idea de que labrar la tierra genere un título de propiedad sobre la tierra en sí, sino sólo sobre los beneficios aportados por ese trabajo. Es decir, como la tierra originalmente es un bien común, es legítimo que la comunidad establezca un tributo sobre el recurso en cuestión, típicamente suelo, a pagar por los propietarios. Con la recaudación se crea un fondo nacional que paga un dividendo —anual, mensual, semanal— a todos los miembros de la comunidad.

Descendiendo al terreno de la política práctica, Van Parijs (2001) ha afirmado más de una vez que “Estados Unidos es el único país del mundo en el que existe una renta básica” (p. 106). En 1976, mediante una enmienda introducida en su Constitución, Alaska creó algo muy parecido a un fondo soberano de inversión —el Alaska Permanent Fund (APF)—, que gestiona una cartera de activos muy diversos, en la que el gobierno invierte cada año al menos un 25% de todas las rentas minerales, derechos procedentes de ventas, acciones y bonos del Estado y donde el principal se reserva para continuar con las inversiones. Entre 1976 y 1982 el APF no pagó ningún dividendo, pero a partir de ese año el gobierno de Alaska comenzó a repartir entre todos los ciudadanos una pequeña parte de los rendimientos del fondo en forma de dividendo anual. Este dividendo ciudadano de Alaska recibe el nombre de Dividendo Permanente del Fondo (PFD, por sus siglas en inglés).

El “modelo Alaska” de renta básica supone, por tanto, el reparto igualitario de una parte de los rendimientos económicos obtenidos por la inversión (en un fondo) de una parte de los ingresos de explotación de los recursos petrolíferos de Alaska. Es un caso único porque, aunque existen muchos otros Fondos Soberanos de Inversión en todo el mundo, ningún otro reparte dividendos anuales entre sus ciudadanos.

2.3. LA JUSTIFICACIÓN REPUBLICANA: EL MODELO DE CAPITAL BÁSICO

Para Roberto Gargarella (2005, p. 175), el republicanismo democrático viene a reparar las insuficiencias del liberalismo en tanto postura igualitaria. Pero, ¿qué es el republicanismo democrático? ¿Y en qué se distingue del liberalismo?

Tal y como lo describen Frank Lovett y Philip Pettit (2009) el objetivo del programa neorrepblicano es “repensar los temas de la legitimidad y democracia, bienestar y justicia, política pública y diseño institucional, en el marco de [las] ideas [republicanas]” (pp. 11-29). Las ideas que definen a la tradición republicana son básicamente tres: (1) la concepción de la libertad personal como el estatus del individuo que no vive bajo la voluntad arbitraria o el dominio de otros; (2) la concepción, relacionada con la anterior, de un Estado libre como aquel que promueve la libertad como no-dominación de sus ciudadanos; y (3) la idea de la “ciudadanía buena”, consistente en un compromiso (ciudadano) vigilante para evitar el imperium —las relaciones de dominación provenientes del Estado— y preservar al mismo tiempo el papel del Estado como protector contra el dominium —las relaciones de dominación entre agentes de la sociedad civil.

Para ser puesta en práctica, la libertad entendida en sentido republicano exige ciertas (pre)condiciones. La más importante de ellas es tener asegurado un determinado nivel mínimo de recursos (Casassas, D, 2007). No es, por tanto, un ideal exclusivamente negativo de libertad, como el del liberalismo clásico, que todo lo que requiere es la mera ausencia de intervención. Se trata de un ideal positivo, más denso, que demanda

.....
¹ En su análisis sobre cuánta tierra puede apropiarse legítimamente un individuo, en la transición desde una economía de cazadores-recolectores hacia una economía basada en el sector primario, Locke cree que esa apropiación es legítima si y sólo si se cumplen dos requisitos: (i) sólo es legítima la apropiación del tamaño de la tierra que el individuo puede razonablemente trabajar y (ii) siempre que deje suficiente (suficiente agua, suficiente tierra) a los demás: “in whatever is beyond this”, concluye Locke, “is more than his share, and belongs to others” (John Locke, *Two Treatises of Government*, Indianapolis and Cambridge, Hackett Publishing, 1980, cursivas añadidas. Disponible en <http://www.gutenberg.org> (fecha de última visita 21/08/2019).



el acceso del individuo a un cierto nivel de recursos (económicos). “No es así de extrañar”, afirma Daniel Raventós (2005), “que la tradición republicana haya sido fuertemente propietarista, es decir, que haya fiado en la propiedad privada (históricamente, de la tierra) las condiciones de posibilidad de la independencia individual que, a su vez, hace posible el ejercicio de la libertad política y de la virtud”. La defensa de un mecanismo que asegure la existencia material encaja perfectamente con la teoría política republicana.

Ahora bien, son muchas las políticas que podría impulsar un gobierno preocupado por garantizar la existencia material a toda la población. Podría aprobar, por ejemplo, una renta mínima de inserción —como las que existen en todas las Comunidades Autónomas españolas—, un complemento salarial —como el EITC estadounidense²—, un Impuesto Negativo sobre la Renta —como el experimentado en Estados Unidos en la década de los setenta³—, etcétera. La justificación republicana está relacionada, sin embargo, con el establecimiento de un capital básico. ¿Cuál es argumento que vincula la teoría política republicana con un capital básico, en particular, y no con cualquier otra política de garantía de ingresos?

Un capital básico es una propuesta muy similar a la de la renta básica, pero con la diferencia de que en lugar de pagar una prestación periódica, otorga a cada ciudadano una suma de capital en un solo pago, bien al inicio de la vida adulta⁴, bien en el momento del nacimiento, en este caso en una cuenta indisponible hasta alcanzar la mayoría de edad⁵. Pero, ¿por qué hay autores que tienden a preferir un único pago al comienzo de la vida adulta —lo que los anglosajones denominan lump-sum transfer—, mientras otros autores como Van Parijs defienden la periodización de los pagos? La respuesta posiblemente se encuentra en los distintos conceptos de libertad que subyacen a ambas propuestas.

Las personas cambiamos a lo largo del tiempo, hasta el punto de que hay quien piensa que a lo largo de nuestra vida somos diferentes yoes. La propuesta de la RBU periódica, pagada mensual o semanalmente, nos protege de las malas decisiones (de inversión) que yoes anteriores hubieran podido tomar. En efecto, uno de los peligros que enfrenta la política del capital básico es que uno dilapide buena parte de ese capital en una fiesta de cumpleaños masiva por su mayoría de edad en Ibiza, acompañado de sus amigos más amantes del whisky y la cocaína.

Sin embargo, como observa Stuart White, una teoría plausible de la libertad debería comprender no sólo los elementos negativos de la libertad —no ser interferido arbitrariamente porque me he colocado en una situación de vulnerabilidad económica al gastarme todo mi capital básico en whisky y cocaína a los 18 años—, sino también los positivos de la libertad como autonomía. Una noción de la libertad entendida como independencia o para poder realizar mis planes de vida sin pedir permiso. Una noción de la libertad entendida como oportunidad para la formación y realización de ambiciones que queda bien condensada en la noción de Paine de “comenzar el mundo” (beginning the world), o de “qué quiero hacer con mi vida”. Supongamos que Maider es una melómana empedernida y desde los 13 años ha deseado siempre abrir una discográfica. O pongamos el ejemplo de Mikel, que no quiere abrir ninguna discográfica, sino

² Véase <https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit>. (fecha de última visita 21/08/2019).

³ Un buen resumen, divulgativo, de qué es un impuesto negativo sobre la renta, con referencia a las experiencias piloto desarrolladas fundamentalmente en la década de los setenta del siglo pasado en Estados Unidos, es la de Rebecca Linke, “Negative income tax, explained”, Ideas Made to Matter, MIT Management Sloan School, 7 de febrero de 2018. Disponible en <https://mitsloan.mit.edu/ideas-made-to-matter/negative-income-tax-explained> (fecha de última visita 21/08/2019).

⁴ Vid. Bruce Ackerman y Anne Alstott, *The Stakeholder Society*, New Haven, Yale University Press, 2000.

⁵ En el ámbito de la teoría social, vid. Julian Le Grand, *Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*, Oxford, Oxford University Press, 2003. En el terreno de las políticas públicas, el Child Trust Fund fue un programa implantado por el gobierno británico en 2005 con el objetivo de asegurar que al cumplir la mayoría de edad a los 18 años todos los niños británicos tuvieran algún ahorro.



hacer un MBA en ESADE para ascender en su empresa. En ambos casos, la realización de sus proyectos depende de la posibilidad de financiarlos. Y conceder a la gente una cantidad sustantiva de dinero en un solo pago es una buena forma de facilitar la realización de esos planes de vida. En cierta medida, un capital básico no es otra cosa que capitalizar una renta básica, o traer todos los pagos futuros al momento T1.

3. RENTA BÁSICA Y RENTAS MÍNIMAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EUROPEO

3.1. RENTA BÁSICA Y RENTAS MÍNIMAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Conviene comenzar el análisis de los fundamentos jurídicos de la RBU con las razones procedentes del Derecho internacional y, en particular, del derecho a la alimentación adecuada, que es el contexto en el que la RBU puede adquirir una mayor relevancia. Este derecho está íntimamente vinculado, entre otros, con el derecho a la vida, a la dignidad, a la salud y al trabajo⁶. Debido al carácter interdisciplinar del derecho a la alimentación, son muy numerosas las disposiciones legales de los ordenamientos internos e internacionales que influyen en su realización⁷. El último informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2019) reconoce que en España hay 600.000 personas en situación de inseguridad alimentaria grave, con un aumento en el último año. A nivel mundial, los nuevos datos continúan indicando un incremento del hambre en el mundo y una inversión de las tendencias tras un prolongado descenso. Esto supone una vulneración inaceptable del derecho a la alimentación. Las elevadas tasas de pobreza en España lo ponen de manifiesto, siendo una realidad que las familias reducen gastos disminuyendo los destinados a alimentación.

Una mirada desde el Derecho internacional obliga a detenerse en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y los Convenios de Ginebra y sus Protocolos, que reconocen explícitamente el derecho a la alimentación entre sus disposiciones. La plena realización del derecho a una alimentación adecuada no se alcanza con el mero consumo de un número determinado de calorías, proteínas y otros nutrientes. Su consecución se logra garantizando la disponibilidad de una nutrición adecuada y su accesibilidad física y económica, de manera digna, estable y sostenible a cada individuo en función de sus necesidades particulares y cumpliendo una serie de condiciones⁸. Este derecho humano está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente a la persona, de forma que su objetivo no es simplemente proveer alimentos, sino garantizar la capacidad de los individuos de alimentarse a sí mismos y a sus familias.

Las obligaciones del Estado en relación al derecho a la alimentación se encuentran en el artículo 11 del PIDESC, que debe iluminar la interpretación de las normas que afecten derechos fundamentales en España (art. 10.2 de la Constitución Española, CE) y que forma parte del ordenamiento jurídico español (art. 96 CE), de forma que “los tratados ratificados, con carácter general, pueden hacerse valer ante los poderes públicos

⁶ Puede ampliarse esta idea en José Luis Rey Pérez, *El derecho al trabajo y el ingreso básico: ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?*, Madrid, Dykinson, 2007.

⁷ Vid. Pilar Valledor, *La protección jurídica del derecho a la alimentación adecuada en España. El papel esencial de las rentas mínimas*. Tesis doctoral. 2013.

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 12.



nacionales” (Jimena Quesada, L., 2009, p. 48). En particular, el Estado tiene obligación de respetar (no interferir), proteger (frente a terceros) y cumplir (con avances progresivos hacia su completa realización)⁹ el derecho humano a la alimentación. Esta tercera dimensión del derecho a la alimentación puede activar el deber del Estado de hacerlo efectivo directamente cuando un individuo o grupo fuese incapaz de disfrutarlo por razones que escapan a su control.

El Derecho internacional cuenta con una construcción que, procedente del Derecho constitucional alemán, se ha incorporado a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como es la de las obligaciones positivas del Estado (Carmona Cuenca, E, 2017, pp. 1209-1238). Ciertos derechos fundamentales se caracterizan por imponer a los poderes públicos no sólo deberes de abstención y no injerencia, sino también deberes positivos de los que resultan actuaciones concretas (Klaus Stern, 2010). Si los primeros son derechos fundamentales a acciones negativas, los segundos garantizan derechos a acciones positivas del Estado. Este tipo de contenidos objetivos de los derechos fundamentales imponen al legislador y al gobierno el deber de establecer un mínimo de actuación prestacional. Por su parte, los tribunales pueden establecer unos “estándares básicos de protección” en caso de que la actividad legislativa restrinja el alcance de la prestación de manera manifiestamente desproporcionada. Tal y como se explicará más adelante, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha adscrito estos deberes estatales de protección, entre otros, a los derechos generales de libertad y de igualdad, interpretados sistemáticamente en relación con la dignidad humana y con la determinación social del Estado, para concluir afirmando la existencia de un derecho a obtener del Estado la provisión de un mínimo existencial.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido esta posibilidad en relación con el derecho a la salud, que está estrechamente vinculado con el derecho a la alimentación. Tal y como recuerda Goig Martínez (2018): “La falta de reconocimiento constitucional expreso del derecho a una alimentación adecuada...no implica que se trate de un derecho ausente en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional... debería ser entendido como una de las manifestaciones de la protección a la salud”.

La medida consistente en establecer una RBU es una vía a través de la cual los poderes públicos nacionales pueden satisfacer la obligación positiva del Estado consistente en garantizar el derecho a la alimentación, vinculada, como se ha explicado, al tercero de sus contenidos, relativo al deber de cumplirlo con avances progresivos hacia su completa realización. Sin embargo, pese a encontrarse conectada con esa directriz, la RBU no es ni mucho menos la única forma de satisfacerla. Desde la perspectiva del derecho a la alimentación, en particular, no hay razones para preferir una RBU frente a otras políticas asistenciales como, singularmente, el establecimiento de rentas mínimas de inserción vinculadas a la corrección de situaciones de pobreza o exclusión social.

⁹ El concepto de realización progresiva se fundamenta en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales: “los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia técnica y la cooperación internacionales...hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. A pesar de que en la práctica se ha utilizado este concepto para justificar la inactividad estatal en relación a los derechos sociales, la Observación General 3 del Comité de Derechos económicos, sociales y culturales explica en su punto 9 con mucha claridad que esta obligación supone el imperativo “de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto de aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”. Acerca de esta prohibición de regresividad en la realización de los derechos sociales, vid. Ben Warwick, Socio-economic rights during economic crises: A changed approach to non-retrogression, *International and Comparative Law Quarterly*, vol 65, January 2016, pp. 249-265.



3.2. RENTA BÁSICA Y RENTAS MÍNIMAS EN EL DERECHO EUROPEO

El reparto original de competencias entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros explica la ausencia de referencias a la dimensión social del modelo económico entre las disposiciones relevantes de los Tratados constitutivos. Sólo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa comenzó a repararse, siquiera sea parcialmente, la asimetría existente en el modo en que quedaron constitucionalizados en el nivel europeo los diversos elementos del modelo del Estado constitucional europeo de postguerra, mediante la elevación de la solidaridad a la condición de valor superior de la Unión (artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, en adelante TUE) y la definición de su modelo económico como una economía social de mercado (artículo 3.3 TUE).

La considerable diversidad existente entre los Estados miembros, así como la debilidad de las bases jurídicas correspondientes, que sólo permiten a la Unión formular una política propia en algunos de los ámbitos competenciales relevantes, explica que la acción europea relacionada con las políticas de solidaridad sólo haya alcanzado un grado reducido de formalización jurídica. En efecto, el establecimiento de una RBU o, quizás más precisamente, de una renta mínima de inserción, aparece contemplada por vez primera en el marco del llamado Pilar Europeo de los Derechos Sociales. La Recomendación de la Comisión de 26.04.2017, C (2017) 2600 final, en su artículo 14, establece que todo el que carezca de suficientes recursos tiene el derecho a una renta mínima que le asegure una vida con dignidad y el acceso efectivo a bienes y servicios. Esta renta mínima se encuentra claramente orientada a la corrección de situaciones de necesidad y tiene, por lo tanto, carácter condicionado. Esta medida se combina, además, con incentivos para reincorporarse al mercado de trabajo.

“14. Renta mínima

Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral”.

De las consideraciones anteriores se pueden obtener dos conclusiones. Por un lado, el derecho a la alimentación forma parte del Derecho internacional y, en esa condición, vincula a los poderes públicos nacionales. Asimismo, la RBU es una medida adecuada y congruente de cara a su realización. Sin embargo, no es evidente cuáles puedan ser sus ventajas, desde la concreta perspectiva de la satisfacción de la obligación estatal de protección que resulta de ese derecho, por comparación con el establecimiento de una renta mínima de inserción dirigida a corregir situaciones de pobreza o exclusión social.

Por otro lado, el Derecho europeo ha comenzado a incluir referencias a las políticas de rentas mínimas en instrumentos de soft law. No obstante, además de la ausencia de carácter jurídico-vinculante en estas disposiciones¹⁰, su alcance se limita a la corrección de situaciones de necesidad mediante medidas de carácter condicionado. Finalmente, hay que tener en cuenta que la acción de los Estados miembros continúa estando sujeta a las obligaciones impuestas en el Derecho de la Unión y en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que constituyen un marco muy estricto de la acción nacional dirigida a implantar y financiar una RBU, así como cualquier modelo de renta mínima de inserción condicionada.

¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1989, C-322/88, *Grimaldi*, paras. 16-19. Vid. Lina Senden, *Soft law in European Community Law*, Hart, 2004, pp. 235-290.



4. RENTA BÁSICA Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En el análisis normativo de la renta básica universal suelen manejarse criterios procedentes de la filosofía moral, la teoría política y la economía. Entre las procedentes del Derecho positivo también aparecen consideraciones relacionadas con el Derecho internacional y europeo. Junto a ellas, sin embargo, ha de valorarse también el impacto que una RBU tendría sobre la Constitución vigente, de la que se pueden obtener argumentos relevantes para la discusión acerca de la posibilidad y la conveniencia de la implantación de la renta básica y de su concreta configuración. Esos argumentos pueden sistematizarse en torno a tres determinaciones estructurales del Estado en el que España se constituyó en 1978.

4.1. RENTA BÁSICA Y ESTADO SOCIAL

En las Constituciones europeas que proclaman el principio de Estado social — que no es sino la dimensión jurídica del Estado de bienestar—, su concreto contenido o alcance presenta dos configuraciones alternativas. En la primera de ellas, de la que es representativa la Ley Fundamental alemana, el principio es objeto de una proclamación genérica (artículo 20.1) y se interpreta en el sentido de que obliga a los poderes públicos a realizar algún tipo de política de redistribución de la renta a través de la política fiscal, la legislación laboral y la prestación de ciertos servicios públicos. De la Constitución no se deducirían directamente, sin embargo, ni obligaciones definitivas ni derechos a obtener prestaciones concretas (Michael, L, Morlok, M, 2008, p. 262).

La única excepción es, como se ha adelantado, el derecho al llamado “mínimo existencial”¹¹, que consiste en la prestación de ciertos servicios sociales de atención primaria tendentes a satisfacer necesidades personales — como la alimentación, el vestido o el alojamiento— en situaciones de pobreza o exclusión social. La adopción de una renta mínima de inserción dirigida a corregir las situaciones de extrema menesterosidad social contribuiría a la satisfacción de este derecho y, por lo tanto, del propio principio de Estado social, sin perjuicio de que tanto su adopción frente a otras formas de satisfacer el derecho prestacional, como su concreta configuración, en su caso, formen parte del ámbito de libre configuración política del legislador democrático¹². Por el contrario, la implantación de una RBU no condicionada a que su beneficiario se encuentre en una situación como la descrita dejaría de estar objetivamente relacionada con el cumplimiento de ese mandato.

La Constitución Española permite ilustrar la segunda configuración del principio jurídico del Estado social, que no sólo se proclama en abstracto, como en el caso anterior, sino que se concreta mediante dos operaciones sucesivas. Por un lado, en España el principio de Estado social no sólo obliga a los poderes públicos a prestar servicios y adoptar medidas para luchar contra la pobreza y la exclusión social, sino, de manera mucho más amplia, a “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo [...] sean reales y efectivas”, así como a “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud” tal y como establece el artículo 9.2 de la Constitución (Parejo Alfonso, 1985). La implantación de una renta básica universal es una medida objetivamente idónea para garantizar que las condiciones materiales concretas en las que se encuentran los ciudadanos les permitan configurar con autonomía sus respectivos planes de vida. Este argumento, que como se ha visto antes ha sido manejado en la discusión acerca de la RBU desde la teoría política, tiene en España una dimensión constitucional.

¹¹ BVerfGE 82, 60, 85.

¹² BVerfGE 91, 93, 111.



Por otro lado, una vez definido en términos tan genéricos, el principio de Estado social se concreta ulteriormente en un catálogo de tareas públicas que se corresponden con derechos y principios jurídicos específicos: educación (artículo 27), sanidad (artículo 43), pensiones (artículo 50), asistencia social (artículo 41), etcétera. Paradójicamente, la implantación de una RBU puede resultar constitucionalmente problemática desde la perspectiva del principio jurídico del Estado social si pretendiera articularse absorbiendo alguna de estas otras prestaciones públicas. De acuerdo con su configuración constitucional, algunas de esas tareas consisten en transferencias financieras (por ejemplo, las pensiones o el desempleo) o pueden acometerse indistintamente a través de créditos o de servicios públicos (por ejemplo, ciertas prestaciones sociales). Sin embargo, otras tareas y servicios públicos requieren en todo caso la realización pública de prestaciones materiales (por ejemplo, la educación o la sanidad) y no podrían quedar absorbidos por una prestación financiera. El modo concreto en que la Constitución diseña nuestro Estado de bienestar facilita, por tanto, la adopción de la medida, al tiempo que excluye alguna de sus posibles configuraciones.

4.2. RENTA BÁSICA Y DEMOCRACIA

El debate acerca de la RBU está presidido fundamentalmente por los principios constitucionales del Estado democrático y del pluralismo político. Según se ha comprobado, el principio constitucional del Estado social impone a los poderes públicos una tarea genérica y la implantación de la RBU es una de las posibles formas de acometerla. Sin embargo, ni la RBU es la única manera de cumplir ese mandato constitucional, ni, en caso de que se optara por ella, de la Constitución se deriva una configuración cerrada de la medida. En cuanto a lo primero, el Parlamento goza de un amplio margen de libre configuración política en el marco del cual puede optar, bien por el establecimiento de una RBU, o bien por otra específica combinación de prestaciones financieras y servicios públicos. Esto debe quedar claro: el principio de Estado social facilita la justificación de la medida en el proceso de deliberación jurídica en el que se concreta el análisis de su dimensión constitucional, pero en modo alguno la coloca en el saco de lo constitucionalmente decidido.

Respecto a lo segundo, en el caso de que se optara por implantar una RBU, su concreta configuración normativa (cuantía, destinatarios, requisitos, determinaciones accesorias, etc.) y articulación técnica (transferencias, impuesto negativo, complementos salariales, etc.) son cuestiones que deben ser decididas a través del proceso de deliberación democrática que tiene lugar dentro del marco constitucional. Y ello sin perjuicio de que, en virtud del principio de Estado social, la Constitución oriente ese proceso e imponga, como se ha indicado, algunas restricciones puntuales. La Constitución, en definitiva, proporciona razones en el debate acerca de la RBU, pero esas razones no son definitivas.

4.3. RENTA BÁSICA Y ESTADO AUTONÓMICO

La implantación y configuración de la RBU en todo el territorio nacional también puede verse afectada por el modo en que la Constitución diseña el proceso de distribución territorial del ejercicio del poder político. Ese condicionamiento puede describirse del modo siguiente: en la línea continua que une, como tipos ideales, la renta mínima de inserción y la RBU, la competencia del Estado central es más robusta a medida que nos alejamos de la primera y nos acercamos a la segunda.

El establecimiento mediante una Ley del Estado de una renta mínima vinculada a la eliminación de las situaciones de pobreza o menesterosidad social probablemente deba considerarse una prestación realizada en el marco de los servicios sociales. Ello supone que, desde el punto de vista del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, la medida habría en principio de encuadrarse en la materia relativa a asistencia social y servicios sociales, que es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Sin embargo,



el Tribunal Constitucional ha permitido al legislador estatal crear y regular prestaciones de asistencia social –como las de la Ley de Dependencia– en virtud de su competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (artículo 149.1.1ª de la Constitución)¹³. Es ésta una doctrina muy discutible porque la Constitución impone la obligación de implementar servicios sociales (artículo 41), pero no reconoce derechos subjetivos a prestaciones concretas (artículo 53.3). Sea como fuere, la experiencia de la Ley de Dependencia muestra que, aunque no sean insalvables, la constitucionalidad de este tipo de actuaciones del Estado plantea dificultades que conducirán con toda seguridad a un proceso ante el Tribunal Constitucional, de resultado siempre incierto.

Frente a las rentas de inserción, la incondicionalidad de la RBU facilitaría la justificación constitucional de la acción del Estado. En primer lugar, la configuración de la renta básica como el contenido de un derecho prestacional vinculado al libre desarrollo de la personalidad (artículo 10.1 de la Constitución) permitiría activar más fácilmente la competencia del Estado para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos constitucionales (artículo 149.1.1ª de la Constitución). En segundo término, la universalidad de la renta básica y su desvinculación respecto de la corrección de situaciones de pobreza abriría la puerta –cerrada en su día por el Tribunal Constitucional en relación con la Ley de Dependencia– de la competencia del Estado para fijar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª), un título de perfiles borrosos que permite al Estado adoptar medidas de política económica en todo el territorio y que el Tribunal Constitucional utiliza con cierta generosidad.

5. CONCLUSIONES

El propósito de este trabajo ha sido doble. En primer lugar se han presentado tres justificaciones concurrentes de la RBU, entendida como una prestación de carácter incondicionado y universal, procedentes de la filosofía política contemporánea. Se ha podido comprobar cómo a cada una de ellas subyacen otras tantas concepciones de la justicia social. Así mismo, estos diferentes planteamientos conducen a veces a favorecer algunas configuraciones concretas de la medida frente a otras. A continuación hemos girado la mirada a las normas internacionales, europeas y constitucionales que, de maneras diversas, condicionan y dirigen la discusión acerca de la conveniencia de implantar una RBU, por comparación con otras políticas más o menos cercanas.

Las notas de universalidad e incondicionalidad que delimitan los contornos de esta medida y que permiten distinguirla de las políticas de rentas mínimas garantizadas no sólo adquieren relevancia desde un punto de vista de la teoría política, sino también desde una perspectiva jurídica. Del Derecho internacional y europeo se pueden obtener argumentos justificatorios de una renta mínima de inserción dirigida a luchar contra situaciones de exclusión social. Sin embargo, no hay nada en esos órdenes de lo que se deriven razones para preferir una renta de carácter incondicional y universal.

La conclusión es distinta si atendemos al orden constitucional interno. El principio jurídico de Estado social, tal y como ha quedado configurado en la Constitución Española, proporciona una justificación específica para el establecimiento de una RBU no estrictamente vinculada a la lucha contra la pobreza y la menesterosidad social. La razón es que la visión de la libertad que subyace a algunas de las justificaciones normativas de la RBU a las que se ha hecho referencia se encuentra en España parcialmente constitucionalizada. Igualmente, la alternativa entre un modo y otro de configurar las prestaciones también tiene consecuencias desde el punto de vista del reparto territorial del poder, lo cual permite prever que el establecimiento de una u otra medida a través de una Ley del Estado tendría distintos grados de dificultad.

¹³ STC 18/2016, FJ 7.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, B, Alstott, A (2000). *The Stakeholder Society*, New Haven, Yale University Press
- BVerfGE 82, 60, 85.
- BVerfGE 91, 93, 111.
- Carmona Cuenca, E. (2017). “Derechos sociales de prestación y obligaciones positivas del Estado en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Político*, n. 100, septiembre-diciembre.
- Casassas, D. “Propiedad y libertad republicana: la Renta Básica como derecho de existencia para el mundo contemporáneo”, *SinPermiso*, No. 2, 2007, pp. 35-69.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 12.
- Gargarella (2005). “El carácter igualitario del republicanismo”, *Isegoría*, No. 33, pp. 175-189.
- Goig Martínez, J.M (2018). “Aproximación a la regulación y contenido del derecho a una alimentación adecuada”, *Revista Derecho UNED*, núm. 22.
- Jimena Quesada, Luis (2009). *Derecho internacional de los Derechos Humanos*, Ed. Anthropos Editorial.
- John Cunliffe y Guido Erreygers (2003). “«Basic Income? Basic Capital!» Origins and Issues of a Debate”. *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11, No. 1, pp. 89-110.
- Julian Le Grand (2003). *Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*, Oxford, Oxford University Press.
- Klaus Stern, Die (2010) *Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte*, *Die Öffentliche Verwaltung*, pp. 241 ss.
- Lovett, F. y Pettit, P. (2009) “Neorepublicanism: A Normative and Institutional Research Program”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 12, No. 1, pp. 11-29.
- Lothar Michael y Martin Morlok (2008). *Grundrechte, Nomos*.
- Manuel Hidalgo y Borja Barragué (2018). *Más allá de la Tercera Vía*, *Agenda Pública*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2019). *El Estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Mundo*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/I9553ES/I9553.es.pdf>. [Fecha de consulta: 20 de agosto 2019]
- Parejo Alfonso, L (1985). *Estado social y Administración pública*, Civitas
- Paine, T. ([1797]1995). *Rights of Man, Common Sense and other Political Writings*, Oxford, Oxford University Press.
- Raventós, D. (2005). “Propiedad, libertad republicana y Renta Básica de Ciudadanía”, *Polis* (en línea), No. 10, disponible en <http://polis.revues.Org/7503>.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge (MA), Belknap.
- Rey Pérez, J.L (2007). *El derecho al trabajo y el ingreso básico: ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?*, Madrid, Dykinson.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1989, C-322/88, Grimaldi, paras. 16-19. Vid. Lina Senden, *Soft law in European Community Law*, Hart, 2004, pp. 235-290.
- Sentencia del Tribunal Constitucional español: STC 18/2016, FJ 7.
- Valledor, Pilar (2013). *La protección jurídica del derecho a la alimentación adecuada en España. El papel esencial de las rentas mínimas*. Tesis doctoral.



- Van Parijs, P. y Yannick Vanderborght (2017). *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard, Harvard University Press, 2017, p. 104.
- Van Parijs, P (2001). "Real Freedom, the Market and the Family", *Analyse and Kritik*, Vol. 23, No. 1, pp. 106-131.
- Van Parijs, P. (1997). *Real Freedom for All: What (if Anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 35
- Warwick, B (2016). *Socio-economic rights during economic crises: A changed approach to non-retrogression*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol 65, pp. 249-265
- Widerquist, K. "A People's Endowment", *Selected Works*, disponible en <https://works.bepress.com/widerquist/36/download/> (fecha de ultimo acceso 01/02/2019).