

LA NUEVA FRONTERA DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN EUROPA: Hacia una Renta básica de la Unión Europea.

José Jesús de Val Arnal.
Universidad de Zaragoza

Sumario: I. Introducción. 1.- ¿Qué renta básica?. 2 La RB: Un derecho Humano y su naturaleza jurídica. 2.-1.- La RB una pensión vitalicia *ex lege*. 2.2.- La RB ¿Es una prestación de la Seguridad Social o de Asistencia Social?. 3.- El décimo-cuarto punto del pilar europeo de los derechos sociales o la llamada a una RB de la de la Unión Europea. 3.1.- El papel de la RB: la sustitución de las prestaciones de asistencia social. 3.1.- Una de las finalidades de la RB : la sustitución de las prestaciones de asistencia social. 3.2.- La necesidad de convergencia. Desde el umbral de la pobreza, el salario mínimo interprofesional y las prestaciones de asistencia social. 4.-Problemas jurídicos a resolver si una RB se implantara en Europa. El requisito de la residencia en un país miembro para percibir la RB. 5.-Un nuevo riesgo social: la dependencia. 6.- Las reformas legales necesarias para establecer una RB. 7.- Conclusiones.

I.- INTRODUCCIÓN:

Desde la noción de Riesgo Social y sobre la base del trabajo asalariado se construyeron los sistemas estatales de Seguridad Social¹. Si bien, en Europa en el Siglo XIX aparecen las primeras normas de los futuros sistemas de Seguridad Social, éstos se construyeron en el Siglo XX. La primera vez que se utiliza el término, *Seguridad Social*, es en la Ley de los Estados Unidos de Norteamérica².

Hoy, los Sistemas de Seguridad Social que siguieron tanto el modelo Beveridge, como el de Bismarck, tienen serios problemas de estabilidad financiera. Se han buscado medidas financieras y actuariales que sostengan estos modelos, pero debido a los cambios demográficos, de la disminución de las rentas salariales, de los trabajos precarios, y de la robotización de tareas, nos abocamos, o bien, a tener que apuntalar el sistema de Seguridad Social, lo que nos permitirá mantenerlo unos años el mismo, o bien, edificar un nuevo Sistema de Seguridad Social³.

¹ DURAND, P.: *La Política contemporánea de Seguridad Social*, MTAS1991, Madrid.

² *The Social Security Act* de 14 de Agosto de 1935 como señala Paul Durand: *La Política Contemporánea de Seguridad Social*, MTSS 1991, pág. 52. Aunque también fue utilizado por Simón Bolívar en el año 1919.

³ Los Sistemas de Seguridad Social representa casi un 20% del Producto interior Bruto de la Unión Europea, siendo la salud y la educación con un 7% y un 4,8% los otros dos elementos básicos del gasto social en la Unión Europea.

No nos quede más remedio que mirar las tablas estadísticas de Eurostat⁴ para entender la zozobra que invade a nuestra sociedad:

La Unión Europea (en adelante UE) a fecha 1 de Enero del 2018 tenía 512.596.403 habitantes. La distribución por grupo de edades es la siguiente de 0 a 14 años el 15,6%, de 15 a 24 el 10,9%, de 25 a 49 el 33,8%, de 50 a 64 el 20,2%, de 65 a 79 años el 14%, y de más 80 años el 5%. Es decir tenemos un 19% de personas que no están en edad de trabajar y cercanos a un 67.9% en edad de trabajar, y en 15,6 % en edad de formación y educación. El 34,6% de la población no trabaja. En el año 2017 hay registrados en la UE 123.974.515 de pensionistas.

Además, los economistas proclaman que la población en edad de trabajar (15-64), en los próximos años, disminuirá significativamente de 333 millones en 2016 a 292 millones en el año 2070 contando incluso con el flujo de la migración⁵. El miedo nos ha llevado a que el Consejo Europeo en materia económica y financiera (ECOFIN) haya encargado, desde el año 2012, prospecciones para solucionar la sostenibilidad de las finanzas públicas de los estados miembros ante la quiebra de los Sistemas de Seguridad Social⁶.

El Informe de 2009 sobre el Envejecimiento Demográfico, elaborado por la Comisión Europea y el Comité de Política Económica, espera que el gasto público en pensiones aumente en la zona del euro, desde el 11,1% del PIB en 2007 hasta el 13,9% del PIB en 2060, con diferencias significativas entre los países de la zona. A todo ello se une la débil posición fiscal estructural de la zona del euro, que con este aumento general de los costes derivados del envejecimiento de la población contribuirá a proyectar importantes riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Reducir estos riesgos, señalados en el Informe del 2009, requiere aplicar la triple estrategia que el Consejo Europeo de Estocolmo aprobó en 2001 y que consiste en:

- a).- fomentar la consolidación fiscal;
- b).- aumentar la productividad y el empleo, y,
- c).- reformar los sistemas de seguridad social, incluidas las pensiones.

La longevidad de la población, en Europa, es un logro sin precedentes de nuestra sociedad avanzada. A la vez, este hito se convierte en un desafío creciente para la sostenibilidad de las finanzas públicas en los Estados miembros de la UE y del propio Estado del Bienestar. El aumento de la relación entre el número de jubilados y el número de trabajadores ampliará el gasto en pensiones públicas, en salud y cuidados a largo plazo y, por lo tanto,

⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/overview>

⁵ European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs: *The 2018 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*.

⁶ European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs: *The 2018 Ageing Report* a que el vid cit, pág.

supone una carga para mantener un equilibrio sólido entre el gasto público futuro y los ingresos fiscales. Aun considerando la importancia de la cuestión demográfica ésta no es el mayor problema. Éste es la pobreza, ya que nos encontramos en la Unión Europea con un 23% de la población en riesgo de exclusión social, del que un 9,6% de la misma lo está aunque tenga un trabajo asalariado.

El Estado del Bienestar siempre ha tratado de proteger a la sociedad de los males de la pobreza. Las palabras de *Oliver Twist* en la obra de Charles Dickens ofrecen una ilustración desgarradora de las prácticas de asistencia social en la Gran Bretaña del siglo XIX, que no solucionaron las Leyes de Pobreza de 1601 y 1834, ya que se establecían criterios restrictivos para acceder a la misma. Fue sólo hace 76 años que el *Informe Beveridge*, con sus recomendaciones integradas en la Ley de Asistencia Nacional de 1948, marcó el final de la situación descrita por Dickens.

Pues bien, la clave es reconstruir y rediseñar el Estado del Bienestar, de la IIª postguerra mundial o de la *Daisevosorge* de Erns Fosthoff⁷, para el Siglo XXI, añadiendo una renta básica (en adelante RB) a la cual tendría derecho todo ciudadano de la especie humana del planeta tierra. Si Arthur C. Clark con su *Odisea en el Espacio 2001* y su versión cinematográfica de Stanly Kubric nos parecen, hoy cincuenta años después de su estreno en las pantallas, un nuevo Julio Verne, nosotros tenemos la misión de conseguir que el hito de la longevidad de la especie humana no sea una amenaza para la sociedad sino el incentivo para consensuar un nuevo contrato social. Estamos inmersos en la IVª Revolución Industrial⁸, y el nuevo contrato social debe fundamentarse en la vida digna, como especie social que somos, siguiendo las palabras de Lord Beveridge : *Un período revolucionario en la historia del mundo es el momento de hacer revoluciones, y no el de poner parches y remiendos a lo viejo*⁹. La Revolución del Siglo XXI del Estado del Bienestar puede comenzar con el derecho y el pago de una RB a todo ser humano.

1.- ¿Qué renta básica?

Sí, es el momento de plantearnos una revisión de todo el Estado del Bienestar y por ende un nuevo contrato social¹⁰, debido a que nos encontraremos con una sociedad tan distinta, a la de mediados del Siglo XX, y con graves problemas financieros para mantener el sistema, tanto del modelo contributivo

⁷ FORSTHOFF, E: *La administración como proveedor de servicios*. 1938. Citas de Ernst Forsthoff: *El estado de la sociedad industrial*. 1971, pág.75.

⁸ KLAUS SCHWAB: *La cuarta revolución industrial*, Ed. Debate 2016.

⁹ Palabras de Beveridge cita del informe 1942, Tres principios del proyecto, pág 10 de la traducción y 6ª del original.

¹⁰ FARRELLY C. (2007). : "A Citizen's Basic Income, Workfare and Reciprocity", *In: Justice, Democracy and Reasonable Agreement*, Palgrave Macmillan, London, págs.145-162.

(Bismarck) como de los sistemas asistenciales (Beveridge). En realidad los dos sistemas tratan de suplir la falta de rentas salariales, por no poder trabajar, porque nuestro Estado del Bienestar descansa sobre el trabajo por cuenta ajena, el trabajo por cuenta propia y la prestación de servicios del personal de las Administraciones Públicas.

Los economistas y legisladores estudian soluciones al Sistema de la Seguridad Social con la sustitución de un sistema de reparto por otro basado en la capitalización, retrasar el acceso a las pensiones de jubilación; exigir más años de cotización al sistema¹¹. Son parches, no soluciones que den estabilidad para los Sistemas de Seguridad Social.

La RB está repicando a las puertas de la Sociedad del Siglo XXI. La RB tiene antecedentes y un largo recorrido que se recogen en los trabajos de los Prof. Van Parijs y Vanderborght, (Universidad de Lovaina) en Europa¹². Pero es verdad que la misma ya se estudió junto al informe Beveridge y se debatió al albor de la propuesta de Lady Juliet de Rhys-Williams¹³ que intento sentar las bases de un enfoque distinto para aliviar la pobreza mediante transferencias directas de ingresos, que se han vuelto cada vez más centrales en el debate de política social británica desde los años sesenta y setenta. Lady Juliet Rhys-Williams obligó a los funcionarios del Tesoro a examinar la viabilidad de una RB para la provisión colectiva y los beneficios en especie.

La RB, con diversas expresiones que siguen a la expresión inglesa "basic income", como: "Bürgergeld", "Allocation universelle", "renta básica", "reddito di cittadinanza" "Basisinkomen" o "borgerlon, atiende a contenidos muy diversos.

Las diversas propuestas para una renta vitalicia básica serían las siguientes¹⁴:

a). RB totalmente incondicional y universal, como la que defienden Van Parijs o Raventós¹⁵.

b). RB incondicional y universal, pero "parcial" respecto a su cuantía: en una primera fase, la RB tendría una cuantía baja, que no permitiría una subsistencia digna sin disponer de otros ingresos, y que coexistiría con muchas de las actuales prestaciones sociales. Otra modalidad de RB "parcial" lo sería no

¹¹ DEVESA CARPIO, E. Y M.: "Desequilibrio financiero actuarial en el sistema de pensiones de jubilación del régimen general", *Revista de Economía Aplicada*, Núm. 46 (vol. XVI), 2008, págs. 85 a 117.

¹² VAN PARIJS, P., VANDERBORGHT, Y.: *La renta básica*, Ed. Ariel, Barcelona, 2015.

¹³ Dicha autora propone un método de distribución de renta que se plasma en un mínimo a cada persona por el hecho de trabajar o de estar dispuesto a trabajar. Los que no firman el contrato no reciben ninguna renta.

¹⁴ Siguiendo este trabajo de NOGUERA, J.A.: *La renta básica y el estado del bienestar una aplicación al caso español*, https://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/Ris_rb_Noguera.pdf.

¹⁵ RAVENTÓS, D.: *El derecho a la existencia. La propuesta del Subsidio Universal Garantizado*, Barcelona, Ariel, 1999.

respecto a la cuantía, sino a los colectivos beneficiarios: puede empezarse por pagar la RB únicamente a ciertos colectivos más desfavorecidos.

La terminología utilizada para referirse a la RB incluye otras muchas expresiones que, con uno u otro matiz, vienen a recoger la misma idea (“salario social garantizado”, “subsido universal garantizado”, “ingreso provisionalmente, la universalidad y la incondicionalidad.

c). RB condicional a la realización de algún tipo de trabajo “socialmente útil”: por ejemplo el “servicio civil” que propone Zoll¹⁶; es también el caso de la “renta de participación” de Atkinson¹⁷ ; también puede condicionarse el cobro a la realización de un determinado número de horas de trabajo durante toda la vida, o ciertos períodos de la misma (Gorz¹⁸).

d). RB como un “segundo cheque” pagado por el Estado una vez implantada una reducción sustancial de la jornada laboral y un reparto del empleo entre toda la población¹⁹. En este caso la RB se plantea como un mero complemento de los ingresos salariales, para compensar la reducción salarial debida a la reducción de jornada.

e). Un “impuesto negativo” sobre la renta (en lo sucesivo, NIT, siguiendo las siglas de negative income tax); muchos economistas de diverso signo político han propuesto la adopción de esta medida: Friedman, Tobin, Meade, Becker. Se trata de garantizar un nivel de ingresos mínimos (normalmente equivalente al umbral de la pobreza o a la prestación asistencial mínima) a toda la población mediante la política fiscal: si en la declaración de ingresos se supera ese nivel, se pagan los impuestos correspondientes; si no, el Estado abona la diferencia hasta alcanzar el mínimo establecido. El NIT, por tanto, sigue siendo previa comprobación de ingresos no incondicional.

f). Por último, a veces se habla también de una “renta mínima garantizada” en el sentido de una unificación de todas las actuales prestaciones asistenciales que asegure unos ingresos mínimos a la población que carezca de ellos. Una vez más, estamos ante una medida condicional: exige comprobación de medios y, en caso de personas en edad activa y capacitadas, disponibilidad para el empleo. Además, su cuantía suele ser bastante baja.

¹⁶ ZOLL, R. , “Un nuovo modello di redistribuzione del tempo”, *Sociologia del Lavoro*, nº 56. (1998), y también en “Finito il lavoro, inizia il servizio civile”, *Reset*, nº 46. 1995.

¹⁷ ATKINSON, A. B.: *Public Economics in Action. The Basic Income / Flat Tax Proposal*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

También en: *Incomes and the Welfare State. Essays on Britain and Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

¹⁸ GORZ, A. (1991), “Why Basic Income Cannot by Itself Confer Full Membership of Either”, en Philippe van Parijs (ed.), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, London, Verso.1992.

¹⁹ SEVILLA, J.: “Sobre pobres y ricos. Una propuesta de renta fiscal universal para España”, en GARDE, J.A. (ed.), *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*. Informe 1999, Madrid, Fundación Hogar del Empleado-Trotta, 1999.

Hoy estaríamos entre la opción b) y la f) de las versiones para establecer el contenido de la RB, siguiendo la propuesta de la Unión Europea del pilar de los Derechos Sociales (en adelante PEDS).

Pero una de las versiones de RB más revolucionarias es el resultado de tres elecciones en el diseño.

.- En primer lugar, el programa está destinado a todas las personas independientes de los ingresos o el estado de empleo.

.- En segundo lugar, se proporciona en forma de efectivo, en lugar de las transferencias y servicios en especie.

.- En tercer lugar, no hay condiciones ni responsabilidades recíprocas que los participantes puedan cumplir.

Existe miedo y por ello, igual que con los nuevos medicamentos, se han practicado, utilizando un método científico, pruebas de laboratorio en diversas ciudades y en pequeños territorios para la implantación de diversas modalidades de RB.

Si repasamos todos ellos, llegamos a una conclusión: Las pruebas no aportan seguridad de que la RB funcione en nuestra sociedad porque no se puede extender los efectos a toda la sociedad porque hay factores que no han sido considerados en las mismas. En otros casos no estamos ante una RB sino ante Asistencia Social o soluciones a problemas de efectividad de programas de Seguridad Social o simple reparto de beneficios por venta de materias primas del Estado.

En el caso de Finlandia, cuyo experimento básico de ingresos se llevó a cabo por la Instituto de Seguridad Social Finlandés (Kela), que se encarga de la administración de más de 40 programas de seguridad social básica en Finlandia, tenía como fin resolver los problemas del sistema finlandés de prestaciones por desempleo²⁰. La RB era una nueva pieza temporal en el rompecabezas del sistema finlandés de seguridad social²¹.

²⁰ La incertidumbre sobre la concesión de la prestación por desempleo y la burocracia acompañante causan dificultades en el sistema de la protección por desempleo a lo que habría que unir distorsiones significativas entre la prestación por desempleo parcial y total. Un ingreso básico parcial de € 560 por mes reemplaza algunas de las prestaciones básicas de la seguridad social, incluida la prestación básica de desempleo, la prestación por enfermedad, así como algunos beneficios parentales y beneficios de rehabilitación. La idea es que los participantes obtendrán un ingreso básico en su lugar, incluso si cambian sus circunstancias. Si encuentran un trabajo, el ingreso básico se pagará además del salario. Con 40 tipos de beneficios diferentes en el sistema finlandés de seguridad social básica, las personas a menudo desconocen el beneficio preciso al que tienen derecho, lo que puede generar confusión y pérdida de su derecho.

²¹ El estudio más detallado de este experimento se puede leer en: KRISTIAN PARELIUSSEN, J., HWANG, H. Y VIITAMÄK, J.: "Basic income or a single tapering rule? Incentives, inclusiveness and affordability compared for the case of Finland", en OECD

Los experimentos de Holanda se pueden considerar como de asistencia social municipal y así lo expresa en la autorización de los últimos cinco municipios que han solicitado permiso para experimentarla. Los municipios de Groningen, Wageningen, Tilburg, Deventer y diez Boer han recibido permiso del Ministerio holandés de Asuntos sociales y Empleo para proceder a los experimentos conforme a la *Ley de participación (Participatiewet)* de 2 de julio de 2014 en la que se integran las ayudas a los más desfavorecidos que podemos considerar como una renta por trabajo para personas desempleadas.

Se ha llegado a votar en referéndum su puesta en marcha. En Suiza el resultado ha sido la no aplicación²².

Hay experimentos de financiación privada como los experimentos de Silicon Valley-Ockland²³, los de Sam Altman y la Universidad de Stanford, Barcelona, Escocia son proyectos que son programas de asistencia social más que de renta básica.

Otros casos más de ciudad de Dauphin Manitoba (Canada), Livorno (Italia) Iran²⁴, Kenia, Namibia, India, Kenia, Mongolia, son todos casos experimentales y muy limitados en el número de ciudadanos.

En Alaska y en Irán el reparto de una renta es por la venta y extracción de materias primas del Estado.

En España, por ejemplo, han aparecido una serie de normas, en concreto la Ley de las Islas Baleares²⁵ que ha regulado una renta asistencial, igual que en Cataluña²⁶ y que ahora se debate en Aragón²⁷. Este ingreso forma parte de las denominadas Rentas mínimas de inserción que surgieron en el siglo XX, a finales de los años ochenta y primeros noventa en los diferentes Programas Autonómicos²⁸. Su aparición coincide con la etapa de formación de los Programas de Asistencia Social y la consolidación del reparto entre las diferentes Administraciones de las responsabilidades sobre los Servicios Sociales, además de servir como respuesta a las nuevas necesidades que se

Economics Department Working Papers, No. 1464, OCDE, Paris, 2018.

<http://dx.doi.org/10.1787/d8c0fbc4-en>.

²² Referendum del 5 de junio del 2016.

²³ <http://www.ycr.org/basicincome>

²⁴ From Price Subsidies to Basic Income: The Iran Model and its Lessons1 Hamid Tabatabai Congreso sobre Renta Básica de Munich 2012.

²⁵ Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada, BOIB, 14 de abril del 2016, nº47, pág. 10454-10468.

²⁶ LLEI 14/2017, del 20 de julio, de la renda garantida de ciutadania. DOGC-A-17201102-2017 de 24 de julio del 2017.

²⁷ [bases.cortesaragon.es/bases/original.nsf/\(BOCA1\)/05B34F09C4FB44FBC1257F710047F185/\\$File/BOCA_58.pdf](https://bases.cortesaragon.es/bases/original.nsf/(BOCA1)/05B34F09C4FB44FBC1257F710047F185/$File/BOCA_58.pdf).

²⁸ Sobre el tema el informe de Red Europea de Ingreso Mínimo (EMIN) en relación a España y las diversas rentas mínimas autonómicas: , MALGESINI REY, G.: *Context Report SPAIN Developments in relation to Minimum Income Schemes*, EMIN, 2017, pág. 12.

En <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/spain-minimum-income-update-2017>.

originaron en la sociedad postindustrial, con la aparición de bolsas de marginación social, y como elemento de desarrollo del incipiente Estado del Bienestar que se estaba generando en todas las Comunidades Autónomas.

Estas regulaciones en España no son la renta básica universal sino rentas de inserción de asistencia social, garantizando unos ingresos mínimos siempre a ciudadanos que cumplan determinados requisitos pero siempre bajo el umbral de la pobreza²⁹.

Junto a los experimentos aparecen estudios llevados a cabo, incluso, través de la teoría de los juegos³⁰.

Algunos estudios utilizan el mecanismo de EUROMOD, con diversas variables. Por ejemplo el estudio de la OCDE, de la *renta básica como una opción política*, en el que se ha modelado un ingreso básico que *reemplazaría la mayoría de los beneficios en efectivo para los hogares en edad de trabajar*. Eso incluye beneficios de desempleo, bienestar en efectivo, pensiones de jubilación anticipada, asignaciones familiares y por hijos y exenciones personales y deducciones estándar en impuestos sobre la renta y la nómina. Suponen que no hay aumentos de impuestos adicionales ni cambios en los programas para jubilados, y que "la prestación de servicios públicos, como salud, educación, atención u otros apoyos en especie continuaría seguirían sin cambios. Se calcula cómo la introducción de un ingreso básico neutro en el presupuesto, disponible para todas las personas sin acceder a la edad de jubilación, que afectaría a las personas ricas, de clase media y pobres en cuatro países ilustrativos: Finlandia, Italia, Francia y el Reino Unido³¹.

De las diversas formas que podamos elegir para hacer efectiva la RB resulta difícil pensar en la bondad del ser humano de la que trata Rousseau en su obra la Educación³² y por ello el *workfare, renta a cambio de una prestación de servicios*, es la forma más egoísta derivada de la consideración de la condición humana, pero a la vez la forma de silenciar las dudas que se alegan sobre la RB. Frente a la posición de Van Parijs y Vanderborght, la posición de Bellany y Gorz, y la de Atkinson se muestran como una posición más conservadora pero

²⁹ En el caso del País Vasco se estableció por la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social y el DECRETO 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos que lo desarrolla una renta incluso parcial compatible con el trabajo con el fin de garantizar un mínimo, pero quien trabaja resulta menos beneficiado que quien no trabaja. Los ingresos al final son los mismos. Un 88% del Salario Mínimo Interprofesional establecido en España para un ciudadano.

³⁰ TENA-SÁNCHEZ, J., NOGUERA, J.A.: "Renta básica e incentivos laborales: Una aproximación desde la teoría de juegos", *Revista de Ciencia Política*, VOLUMEN 36 / Nº 2 / 2016 , págs.. 563 –.582,

³¹ <https://www.oecd.org/els/soc/Basic-Income-Policy-Option-2017-Brackground-Technical-Note.pdf>

³² ROUSSEAU, J.J.: *Emilio o de la educación*, 1796. se puede leer en: <https://es.wikisource.org/wiki/Emilio>.

que resulta entendible como un nuevo contrato social³³ entre el ciudadano y la comunidad. En este sentido, en los EE.UU la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act 1996, de 4 de Agosto*³⁴, concede las prestaciones de bienestar tan sólo para quienes están dispuestos a prestar trabajo.

No dudamos de que aunque pueda ser costosa la RB es financieramente posible. El economista y antiguo director del Instituto de Economía Mundial de Hamburgo, Thomas Straubhaar, que fue uno de los creadores de la propuesta liberal de ingresos básicos "Renta de los ciudadanos solidarios" promovida por Dieter Althaus, miembro del partido de centroderecha CDU y primer ministro de Turingia en ese momento, que considera la RB como la mejor y más viable solución para adaptar el sistema clásico de la seguridad social a la del siglo XXI. El libro de Straubhaar³⁵ es un paso importante para los promotores liberales del esquema la RB en Alemania.

Straubhaar califica RB como radicalmente justa, sobre la base de una riqueza inmensamente incrementada de naciones e individuos, en la que la RB representa el derecho de cada individuo a una participación mínima (o básica) de esta riqueza, siguiendo las palabras de Thomas Paine³⁶.

El otro estudio de la viabilidad financiera es el de Karl Widerquist³⁷ en el que demuestra que la RB es asumible por los Estados Unidos de Norteamérica, pero claro considerando que la Administración de la Seguridad Social de los EE.UU sólo hace pagos a un 20% de la población en un momento dado.

Nosotros los ciudadanos de la Unión Europea en la mayoría de los países miembros recibimos renta en especie. Recibimos atención sanitaria pública, ayudas por dependencia, educación pública, transporte (con copago), ayudas en metálico para vivienda, energía, asistencia social, todas ellas conformadoras del Estado del Bienestar. Ya recibimos una renta, pero ¿es suficiente?

Pues bien, hoy nos encontramos con ríos de tinta que llenan nuestras bibliotecas sobre la RB. Tratamos su posibilidad financiera, su incidencia en el deber de trabajar y el derecho al trabajo, su repercusión en los Sistemas de Seguridad Social, la adaptación según la edad del ser humano y las fluctuaciones de la Economía. Pero la gran cuestión es:

¿Cómo implementarla en el Estado del Bienestar Europeo?

³³ TAYLOR-GOOBY, P : *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State* Oxford Press 2004.

³⁴ <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ193/html/PLAW-104publ193.htm>.

³⁵ STRAUBHAAR, T.: *Radikal gerecht*, Edición Körber-Stiftung, 2017

³⁶ PAINE, T.: *Agrarian Justice*, 1795.

³⁷ From the Selected Works of, WIDERQUIST, K.: *The Cost of Basic Income: Back-of-the-Envelope Calculations*, en Georgetown University, Diciembre 2017.

2.-La RB: Un derecho Humano y su naturaleza jurídica.

El Derecho a la RB tiene su apoyo en el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante DUDH):

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

La RB es la incógnita de la ecuación que da la solución de la efectividad del Derecho Universal a un nivel adecuado que se convierte en una vida digna.

La base legal de la DUDH la encontramos también en la UE, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante CEDF). En concreto es en el art 1 y en su título IV *sobre la solidaridad*, donde podemos encuadrar la Renta Básica. La dignidad humana, núcleo central de todos los derechos, es la incógnita no resuelta, a pesar de teorizar sobre su contenido, que necesitamos los seres humanos para sobrevivir en nuestro planeta. Pues bien, esa efectividad y cumplimiento de la dignidad del ser humano se establecen en el art. 34 de la CEDF: ***consagrando el reconocimiento y el respeto del derecho, entre otros aspectos, a una ayuda social 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.***

En una economía social de mercado, que es la forma de domesticar al Capitalismo, la RB trata de resolver la falta de recursos de las personas, porque la pobreza, como ya se expresó en la Declaración de Filadelfia de 1944, de la Organización Internacional del Trabajo, es mala. Hay que combatirla:

la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos;

Según Eurostat en el año 2016 había un 9,6% de la población de la Unión Europea en riesgo de exclusión social, unas 50.000.000 de ciudadanos. Es verdad que debido a la falta de uniformidad en la consideración del umbral de la pobreza resultaría difícil delimitar la cantidad de renta necesaria para vivir con dignidad.

Hasta ahora el consenso establecía que el trabajo servía como el principal remedio contra la pobreza en cada régimen de bienestar. El trabajo es la piedra angular para sostener el sistema de Seguridad Social, pero también lo es la concesión de prestaciones de Asistencia social.

Todas estas ayudas de la denominada Asistencia Social intentan cumplir con el art. 25 de la DUDH y el art. 34 de la CEDF pero siempre bajo el requisito de la pobreza del ciudadano y la falta de medios o la imposibilidad para la prestación de trabajo a la sociedad. Por ello si la RB consiguiera desterrar a la pobreza conseguiremos no tener que volver a pensar en la Asistencia Social.

2.1.- La RB una pensión vitalicia *ex lege*.

Si la RB se concediera sin prestación de servicio alguno para la sociedad sería considerada como una renta vitalicia gratuita regulada en los Códigos Civiles pero creada *ex lege*. Si se otorgara a cambio de una prestación de servicios sería una renta vitalicia *ex lege* onerosa pero no sería una prestación de trabajo por cuenta ajena sino una prestación personal obligatoria excluida de la aplicación de las normas laborales. La doctrina del Derecho Civil nos llevaría a considerarla bajo el prisma de este negocio jurídico. El Derecho de la Seguridad Social es, posiblemente, el campo donde mayores y más importantes muestras de rentas vitalicias *ex lege* se pueden encontrar. El ámbito principal de tales rentas vitalicias radica en las prestaciones de Seguridad Social derivadas de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, invalidez y jubilación, muerte y supervivencia.

2.2.- ¿Es una prestación de la Seguridad Social o de Asistencia Social?

Si la RB no pertenece al campo de las prestaciones de la Seguridad Social, ni a la Asistencia Social, estaríamos ante un tercer género del Estado del Bienestar.

No es una prestación del sistema de la Seguridad Social porque no tiene como condición previa la cotización aseguradora del riesgo social por el trabajo por cuenta ajena, o por cuenta propia, o la prestación de servicios como funcionario o personal estatutario de los sistemas de salud.

Tampoco sería una prestación de la Asistencia Social porque no se la hace depender de una situación económica de necesidad personas: la pobreza.

Pero si la RB no forma parte de uno de esto dos campos de actuación del Estado del Bienestar, surge una cuestión adicional: ¿Cuál es su relación con otras prestaciones y servicios sociales?. Algunos defensores de la RB, como los economistas neoliberales y filósofos políticos liberales, Friedman y Hayek, propusieron que la RB debería substituir al resto de prestaciones del Estado de Bienestar. No obstante, para la mayoría de defensores de la RB debe añadirse al resto de prestaciones y servicios existentes, no substituirlos. No obstante, también para estos autores e instituciones, la introducción de una RB debería suponer la eliminación de todas las prestaciones mínimas que caigan por

debajo de la cuantía de la RB (incluidos los gastos fiscales como el mínimo vital del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras muchas exenciones y deducciones).

Hasta ahora se han abordado los índices de pobreza bajo los esquemas de asistencia social, que proporcionan a los necesitados recursos mínimos garantizados, si no tienen derecho a otros beneficios, como subsidios de desempleo, la duración de estas políticas ha expirado, o estos beneficios no son suficientes. Para recibir recursos mínimos, una persona tiene que demostrar su derecho: **ser pobre**. Las condiciones para el derecho difieren entre cada país en cuanto a nacionalidad, residencia, edad, miembros del hogar, propiedad, ingresos y otros beneficios, agotamiento de otros reclamos y exención de recursos. Todos parecen coincidir en que la RB debería servir para erradicar la pobreza. Quizá en el nuevo PEDS³⁸ encontremos la solución. Si la consideramos la RB cuyo fin primordial es reducir la pobreza a un nivel más bajo que en el pasado, la finalidad para la que se establece puede, incluso, resultar sencilla.

Otros estudiosos de la RB van más allá, considerando que la RB sustituiría, incluso, a las rentas del trabajo³⁹. Hoy la robotización todavía no ha alcanzado los avances necesarios para suplir a tanta mano de obra y por ello la RB no puede lograr el objetivo de reemplazo de ingresos derivados de la prestación de trabajo. La RB, por lo tanto, tiene dificultades para mantener las expectativas y estándares de vida que se han logrado a través del trabajo por cuenta ajena remunerado. No debería ser el objetivo de la RB reemplazar los ingresos, sino proporcionar los medios para las necesidades básicas de las personas.

3.- El décimo-cuarto punto del pilar europeo de los derechos sociales o la llamada a una RB de la Unión Europea.

Un Pilar en Arquitectura se puede definir como un elemento vertical o algunas veces con una leve inclinación, que funciona como un sustentante, con la particularidad de encontrarse libre con respecto a la estructura. Este elemento tiene la función de recibir las cargas verticales, para que las mismas sean luego transmitidas a los cimientos⁴⁰.

³⁸https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es.

³⁹ MÜLLER, W.: *The Potential of an Unconditional Basic Income within Social Security Systems in Europe Comparison of Germany, Sweden and the United Kingdom* en <https://basicincome.org/bien/pdf/munich2012/Muller.pdf>.

⁴⁰ Para citar este artículo en formato APA: Revista ARQHYS. 2012, 12. Pilar – Arquitectura. Equipo de colaboradores y profesionales de la revista ARQHYS.com. Obtenido 08, 2018, de <https://www.arqhys.com/articulos/pilar-arquitectura.html>.
Via: <https://www.arqhys.com/articulos/pilar-arquitectura.html>

En su discurso sobre el Estado de la Unión Europea, de 9 de septiembre de 2015, el presidente Juncker propuso la creación de un PEDS, el cual tendría en cuenta las cambiantes realidades de las sociedades europeas y las novedades en el mundo del trabajo.

Tras una amplia consulta pública en 2016, en la que participaron los ciudadanos, los interlocutores sociales, la sociedad civil, los Estados miembros y las Instituciones de la UE⁴¹, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron conjuntamente el PEDS el 17 de noviembre de 2017 en la **Cumbre Social de Gotemburgo** en favor del empleo justo y el crecimiento⁴².

El PEDS está concebido como una **brújula que debe indicar la ruta hacia un proceso renovado de convergencia al alza** para conseguir mejores condiciones de vida y de trabajo en la Unión Europea. Establece veinte principios y derechos esenciales en los ámbitos de la igualdad de oportunidades y del acceso al mercado de trabajo, unas condiciones de trabajo justas, y protección e inclusión sociales.

Ahí esta la clave, porque hasta ahora sólo se hablaba de coordinación y armonización de prestaciones de la Seguridad Social y de la Asistencia Social ante la imposibilidad, debido a las competencias estatales, de poder armonizar y converger al alza. Este sería el camino, la convergencia, para reducir la gran diferencia en renta entre los países de la Unión Europea⁴³ y que dificulta tanto el cumplimiento de los principios de la Unión Europea así como de los derechos de la CEDF.

En las recomendaciones específicas para cada país dentro del proceso del Semestre Europeo de coordinación de políticas económicas se establece la configuración eficiente de los regímenes de renta mínima en el contexto nacional, a la que contribuye el Comité de Protección Social. El método abierto

⁴¹ El 8 de marzo de 2016, la Comisión presentó un primer esbozo del pilar europeo de derechos sociales y puso en marcha una consulta pública. La Comisión recibió más de 16 500 respuestas en línea y casi 200 documentos de posición. La consulta culminó en la conferencia de clausura «Avanzando Juntos» de 23 de enero de 2017. Como parte de la consulta, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución sobre el pilar el 19 de enero de 2017 [2016/2095(INI)]. El Comité Económico y Social Europeo adoptó su dictamen el 25 de enero de 2017 (SOC/542-01902-00-01-ac). Finalmente, el Comité de las Regiones adoptó su dictamen el 11 de octubre de 2016 (CDR 2868/2016).

⁴² <http://www.socialsummit17.se/>

⁴³ Desde 2015, el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales ha estado llevando a cabo casi 500 proyectos de asistencia técnica. Como ejemplos de tales proyectos en el ámbito social cabe citar:

- i) supervisar la puesta en práctica de una renta mínima garantizada;
- ii) ii) el apoyo a la concepción y la realización de políticas de integración de los migrantes y refugiados;
- iii) iii) mejorar los sistemas de evaluación de la discapacidad y los servicios para las personas con discapacidad;
- iv) iv) mejorar la concepción y la aplicación de políticas activas del mercado de trabajo;
- v) v) apoyar la reforma de la educación especial.

de coordinación del Comité de Protección Social garantiza la coordinación de las políticas y hace un seguimiento de los avances que los Estados miembros. Los instrumentos financieros de la Unión Europea y, concretamente el Fondo Social Europeo juegan un papel fundamental en apoyo al desarrollo de las prestaciones de renta mínima pero no convergemos sólo coordinamos y armonizamos.

El 14º pilar establece que:

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, así como el acceso a bienes y servicios de facilitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral.

Como ya hemos señalado con anterioridad éste tiene su base legal en el art. 34 de la CEDF.

Para llegar a este punto, el pilar XIV, es conveniente, recordar éste instrumento arquitectónico no es el primero en la construcción de la Política Social de la Unión Europea. Ya lo encontramos en el programa de acción social de la entonces Comunidad Económica Europea de inicios de los años ochenta del pasado siglo, y también con la aplicación de las propuestas contenidas en el libro blanco del Presidente de la Comisión Jacques Delors a mediados de los noventa, y en menor medida con el desarrollo del programa de Lisboa 2000, con la aprobación de la CEDF⁴⁴, sobre la base de la Recomendación 92/441/CEE, del Consejo, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social (conocida como la *Recomendación sobre renta mínima*⁴⁵) haciendo un llamamiento a los Estados miembros para que reconozcan el derecho a la ayuda social y establece principios y directrices para aplicar este derecho.

La Comisión ha respaldado a los Estados miembros para que mejoren sus regímenes mínimos por medio de la Red europea de renta mínima⁴⁶ centrados en la promoción de unos regímenes adecuados y accesibles. Pero este décimo-cuarto pilar, a pesar de su grandilocuencia, no va más allá de la Asistencia Social.

⁴⁴ Sobre el tema ROJO TORRECILLA, E.: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2017/11/el-pilar-europeo-de-derechos-sociales.html>.

⁴⁵ Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992 (DO L 245 de 26.8.1992, p. 46).

⁴⁶ <https://emin-eu.net/what-is-emin/>. Para el período 2017-2018 EMIN recibe apoyo financiero del Programa de la Unión Europea para El empleo y la innovación social "EASI" (2014-2020) para desarrollar su trabajo en los Estados miembros de la UE como a nivel de la UE. Para más información.

3.1.- Una de las finalidades de la RB: la sustitución de las prestaciones de asistencia social.

La RB puede servir para la preservación de la dignidad humana y para combatir la pobreza y la exclusión social, así como su papel de modalidad de inversión social, que permiten a las personas participar en la sociedad y seguir una formación. La OCDE ya ha estudiado, con la ayuda de EUROMOD⁴⁷, los efectos y la posible sustitución de prestaciones sociales por la RB. Así la RB puede reemplazar las prestaciones a los ciudadanos en edad de trabajar incluyendo las prestaciones por desempleo, asistencia social y otros esquemas de ingreso mínimo generalizadas, pensiones de jubilación anticipadas, las becas de manutención del estudiante y las prestaciones familiares. Sin embargo, los que actualmente tienen derecho a recibir las prestaciones de Asistencia Social destinadas a compensar las necesidades o circunstancias específicas - como los gastos relacionados con una discapacidad o de alquilar un alojamiento adecuado – perderían una parte importante de sus ingresos, si se estableciera una tarifa plana de RB fija en los niveles de las prestaciones más genéricas de la Asistencia Social.

En España, con la ayuda de EUROMOD⁴⁸, se han estudiado dos posibilidades de RB. La primera trata de la implantación de dos alternativas simuladas de RBU sustitutiva de toda prestación social o bien manteniendo prestaciones de jubilación. Sus conclusiones con respecto al estudio planteado sólo observa pérdidas en unos ciudadanos y ganancias en otros. En ningún caso este estudio busca una RB que mantenga determinadas prestaciones con aumento en el pago de impuestos, sólo habla de distribuir sin tocar los impuestos.

El segundo estudio se refiere a la implantación de un INR, como RB, en España⁴⁹. Trataría de conjugar el impuesto sobre la renta y una renta básica. El problema, como siempre, es que hay perdedores y ganadores, pero sobre todo está el problema de los límites del mínimo vital y, sobre todo, el momento de pagarlo.

⁴⁷ Se puede consultar el programa de simulación en <https://www.euromod.ac.uk/>.

⁴⁸ BADENES PLÁ, N., GAMBAU-SUELVE, B., NAVAS ROMÁN, M.: "Efectos redistributivos de la sustitución de prestaciones monetarias por Renta Básica Universal en España", en *PAPELES DE TRABAJO*, 2/2018, IEF. El primero de ellos denominado RB implica la sustitución de todas las prestaciones monetarias vigentes en 2015 por una RBU. La cuantía a repartir (295 € mensuales) se obtiene por el simple reparto de la cuantía total de prestaciones monetarias eliminadas entre el total de personas, independientemente de la edad. El segundo escenario es mucho menos radical, ya que mantendría las pensiones de jubilación y eliminaría el resto de prestaciones monetarias, dando lugar a una RBU de una cuantía de 80€ mensuales. Este escenario se ha denominado RBP. En cualquiera de los escenarios simulados se aplican la normativa de IRPF de 2015 (sobre las rentas modificadas) y las cotizaciones sociales de 2015.

⁴⁹ FUENMAYOR FERNÁNDEZ, A., GRANELL PÉREZ, R.: "Implantación de un impuesto negativo sobre la renta. microsimulación de su coste neto y efectos sobre la pobreza y la desigualdad", en *Papeles de Trabajo*, nº1, 2017, IEF. Se puede leer en: http://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2017_01.pdf.

Esta es una cuestión clave y exige una profunda revisión de todas las ayudas de Asistencia Social para que determinados ciudadanos en el cambio no pierdan. Debe darse un compromiso entre la protección social que responda a las situaciones de las personas específicas, con necesidades muy especiales, para que éstas sean mantenidas junto a una RB.

Es aquí donde los técnicos y los economistas tienen el lugar adecuado para planificar las cantidades y los efectos para sustituir las prestaciones de Asistencia Social por la RB.

3.2.- La necesidad de convergencia. Desde el umbral de la pobreza, el salario mínimo interprofesional y las prestaciones de asistencia social.

La descripción del Futuro de la UE no es muy ilusionante. En el libro blanco sobre el futuro de la Unión Europea se menciona la gran diferencia entre salarios y prestaciones sociales en los países miembros⁵⁰.

Cuando el Presidente Macron expuso en la reunión de Gotemburgo la idea de converger a los países miembros de la Unión Europea se abrió la esperanza de una Europa unida en el acercamiento de los salarios mínimos de los Estados Miembros, los umbrales de pobreza y las prestaciones por desempleo, que nos llevarían a una afinidad verdadera y por consiguiente de la consecución de una Europa Federal. Pues bien, en este ámbito se han presentado dos propuestas debatidas en el Parlamento Europeo, en concreto la de 13 de febrero de 2017, sobre la capacidad presupuestaria de la zona del euro, estableciendo un código de convergencia con plazos de 5 años⁵¹.

Pero no se termina de dar pasos en buscar una convergencia real. Las diferencias están ahí y el nuevo marco de los Derechos Sociales en la Unión tampoco deja de ser una declaración que necesita de instrumentos precisos como son la Reforma de los Tratados y en concreto el de Funcionamiento, y los Reglamentos no armonizadores ni coordinadores sino como verdaderas normas de obligado cumplimiento autorizados por la modificación de las Competencias de los Estados Miembros y la incorporación de las mismas a la Unión.

El Cese lo ha puesto de manifiesto una vez más con el Dictamen⁵²

⁵⁰https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf

⁵¹ PE 582.210v02-00 A8-0038/2017, Ponentes: Reimer Bög, y Pervenche Berès,

⁵² DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 (Texto pertinente a efectos del EEE y para Suiza) [COM(2016) 815 final 2016-0397 (COD)] Ponente: Philip VON BROCKDORFF Coponente: Christa SCHWENG,(SOC/57).

Para leer en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52017AE1461>

4.-Problemas jurídicos a resolver si una RB se implantara en Europa. El requisito de la residencia en un país miembro para percibir la RB.

Si observamos las tablas comparativas de MISSOC y los Reglamentos Comunitarios de Coordinación de Seguridad Social, nos encontramos dos problemas a la hora de intentar establecer una RB sustitutiva de las prestaciones de Asistencia Social en la UE:

a).- la negación a la exportabilidad de estas prestaciones limitando uno de los principios axiales de los Tratados de la Unión como es la libertad de circulación. Ello lo revisaremos al tratar de los Reglamentos Comunitarios de coordinación de la Seguridad Social y su repercusión sobre la RB, así como el establecimiento del PEDS.

b).- La diversidad de prestaciones asistenciales nacionales y la gran diferencia económica entre unos países y otros por la falta de una propuesta de convergencia.

El 13 de diciembre de 2016, la Comisión presentó su propuesta de modificación del Reglamento (CE) n.º 883/2004⁵³, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social y del Reglamento (CE) n.º 987/2009 por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004. El objetivo general de la propuesta es proseguir con la modernización de las normas de la UE en materia de coordinación de los sistemas de seguridad social dotándolas de más claridad y equidad y mejorando su aplicabilidad, contribuyendo así a facilitar la libre circulación de personas dentro de la UE⁵⁴.

La propuesta se centra en particular en cinco ámbitos, y entre ellos se encuentra .-

a).- el acceso a determinadas prestaciones sociales por parte de ciudadanos móviles que no ejercen una actividad económica,

b).- y el incluir entre las prestaciones de los Reglamentos a las prestaciones por cuidados de larga duración, y las prestaciones familiares.

Pues bien, en la Propuesta de actualización⁵⁵ de la Comisión Europea se prevé, por fin, la inclusión expresa dentro del ámbito de aplicación de los Reglamentos comunitarios de coordinación de las *prestaciones asistenciales*

⁵³ Como todos conocemos el reglamento de base nº 883/2004, y el Reglamento 987/2009 el Reglamento de desarrollo son las normas fundamentales a la hora de coordinar la materia de Seguridad Social en la UE.

⁵⁴ El Comité Económico y Social Europeo emitió su dictamen el 5 de julio de 2017, y El Comité de las Regiones emitió el suyo en su sesión de los días 12 y 13 de julio de 2017

⁵⁵ *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 Estrasburgo, 13.12.2016 COM(2016) 815 final 2016/0397 (COD) (Texto pertinente a efectos del EEE y para Suiza), {SWD(2016) 460 final} {SWD(2016) 461 final}.*

de duración indeterminada, como reflejo de la jurisprudencia del TJUE⁵⁶ con el fin de aportar seguridad jurídica.

Estas prestaciones son propiamente las de las prestaciones de dependencia, además de las ayudas familiares, junto a uno de los temas de mayor actualidad que es el acceso de los ciudadanos económicamente inactivos a las prestaciones sociales: el requisito de la residencia. La reforma viene marcada, por un lado, por los recientes pronunciamientos de TJUE en la materia, el último, de fecha 14 de junio de 2016 (C-308/14, asunto Comisión Europea contra Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), en el que el Tribunal sigue la línea restrictiva fijada en anteriores pronunciamientos; y, por otro lado, por las connotaciones políticas del asunto, especialmente para el Reino Unido y Alemania.

De hecho, fruto de esta preocupación política, los jefes de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo decidieron, en fecha 18 y 19 de febrero de 2016, proponer una modificación del Reglamento 492/2011 en el sentido de introducir un “mecanismo de alerta y garantía” con el objetivo de evitar el denominado *turismo social* por su atrayente sistema de bienestar social hacia estos países⁵⁷.

Sin embargo, la Propuesta prevé incluir un apartado segundo en el artículo 4 del Reglamento de base en el que se precise que los Estados miembros podrán exigir que el acceso de los ciudadanos económicamente inactivos (aquellos que no están trabajando o buscando empleo activamente y no tienen el derecho de residencia legal a sus prestaciones sociales esté sujeto a la condición de tener un derecho de residencia legal según lo establecido en la Directiva 2004/38⁵⁸.

La propuesta de la Comisión acoge, de esta forma, la jurisprudencia del TJUE que parece respaldar la cruzada que en los últimos años se ha mantenido, especialmente desde el Reino Unido, contra el denominado turismo social.

La doctrina ha entendido que el TJUE ha señalado claramente como “límite a la solidaridad transnacional en la UE” el **criterio de la residencia legal**, esto es, residencia de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2004/38.

En este sentido, conviene recordar que, desde la regulación específica de las Prestaciones no contributivas, incorporada mediante el Reglamento nº 1247/92, se les reconoció expresamente el carácter de inexportables. No obstante, en la reciente sentencia del TJUE de 14 de junio de 2016 (C-308/14, asunto

Las Sentencias del TJUE, desde el año 1998, a través de sus sentencias, entre otras, de 5 de marzo de 1998 (C-160/96, asunto Molenaar); de 8 de marzo de 2001 (C-215/99, asunto Jauch); de 8 de julio de 2004 (C-31/02, asunto Gaumain-Cerri y Barth) y de 21 de febrero de 2006 (C-286/03, asunto Hosse)

⁵⁷ <http://www.consilium.europa.eu/media/21772/st00001es16.pdf>

⁵⁸ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-815-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

Comisión Europea contra Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), se ha pronunciado sobre un caso de acceso a prestaciones de Seguridad Social (concretamente, prestaciones familiares), más allá de esos tres primeros meses de residencia en un Estado miembro diferente al de origen. A pesar de ser un supuesto de hecho algo diferente al de los anteriores pronunciamientos, el TJUE ha seguido la misma línea anterior y se ha pronunciado avalando una norma nacional que incorpora una situación calificada de potencialmente discriminatoria contra los nacionales de otros Estados miembros con el objetivo de salvaguardar las finanzas públicas.

Así se ha señalado que la posibilidad de que los Estados miembros puedan exigir un “test de residencia” para el acceso a las prestaciones sociales de los nacionales de la UE de otros Estados miembros (tal y como convalida el TJUE en esta última sentencia), afecta de manera directa al principio de igualdad de trato y al principio de solidaridad que rige en el seno de la UE.

Así pues, en estos pronunciamientos, el TJUE parece haber decantado la balanza en favor de las finanzas públicas del Estado de destino, y con la Propuesta de actualización de la Comisión, se parece estar tratando de dotar de carácter normativo a esta doctrina, incorporándola al propio texto de los Reglamentos comunitarios. La propia Comisión ha señalado que, con esta reforma, serán los propios Estados miembros los que podrán condicionar el acceso a las prestaciones sociales y de Seguridad Social a que estos ciudadanos “económicamente inactivos” sean titulares del derecho de residencia legal de conformidad con la Directiva 2004/38.

Pues bien, la UE ante la posibilidad de consolidar un día un Gran Estado Federal alienta en la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales (2016/2095(INI)), la necesidad de dotar a las personas que viven en la UE de instrumentos más sólidos para mantener el control sobre sus vidas, que les permitan llevar una vida digna y hacer realidad sus aspiraciones al mitigar los diversos riesgos sociales que surgirán a lo largo de sus vidas, y que las capaciten para participar plenamente en la sociedad y poder adaptarse a los frecuentes cambios tecnológicos y económicos, también a través de la adquisición de competencias y el apoyo al emprendimiento; destaca que el pilar europeo de derechos sociales debe hacer que los mercados funcionen en favor de la prosperidad, el bienestar y el desarrollo sostenible para todos en el marco de una economía social de mercado muy competitiva, orientada al pleno empleo.

Por ello una RB en el marco de la UE serviría para evitar el *turismo social*, siempre y cuando se llegara a una convergencia y sobre todo examinados los requisitos, ahora intentado modificar en parte, la residencia no se convirtiera en arma arrojadiza y sobre todo debido a la disparidad de ayudas sociales en cada

país miembro se estableciera una carta común de los mínimos indispensables para una vida digna en la Unión Europea.

Pero el escollo del requisito de la residencia, de un determinado tiempo previo a la solicitud de las prestaciones, sólo puede ser salvado mediante una solución simple siguiendo la navaja de *Ockham*: el reconocimiento de una ciudadanía europea. Si se ha conseguido una moneda única para la gran mayoría de los países de la UE porque no una carta de ciudadanía de la UE que resuelva de una vez por todas el requisito de la residencia como una frontera infranqueable.

5.-UN NUEVO RIESGO SOCIAL: LA DEPENDENCIA Y LA ANCIANIDAD. LA VIEJA EUROPA.

No podemos dejar de pasar esta oportunidad dada por la Instituto Europeo de la Seguridad Social con sede en la Universidad de Lovaina en su 50 Aniversario, sin mencionar en el debate del sostenimiento de los Sistemas de Seguridad Social, cuando observamos las estadísticas demográficas: la necesidad de las prestaciones de larga duración o de dependencia de nuestros ancianos.

Nos tenemos que fijar que la tasa de dependencia de la vejez (personas de 65 años o más en relación con los que tienen entre 15 y 64 años) que en el marco de la UE tiene previsto aumentar en 21.6 puntos. durante el período de proyección, del 29.6% en 2016 al 51.2% en 2070. La mayor parte de este aumento se debe a la relación de dependencia de la vejez misma (personas de 80 años o más en relación con las personas de 15-64 años) que está aumentando en 14 puntos. (8.3% a 22.3%) durante este período. Este tema es uno de los problemas que surgen con la longevidad⁵⁹. Es decir, el mantenimiento del principio de SOLIDARIDAD intergeneracional no sólo debe vincularse a las pensiones de jubilación sino la necesidad de poder prestar los cuidados, que debemos afrontar y preparar para nuestros conciudadanos que necesitan ayuda de los servicios sociales de la denominada prestación de dependencia así como sanitarios. Esta prestación de dependencia se introduce por nuestra Constitución Europea como un derecho social en el Estado del Bienestar⁶⁰.

Estamos ante “una nueva modalidad de protección social de un riesgo que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del Sistema de la

⁵⁹Sobre el tema: GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDÁ, C: “El seguro de dependencia en la Unión Europea. Incidencia del Derecho comunitario en el seguro español”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº77, págs. 41-67.

⁶⁰ COMAS D'ARGEMIR D.: “Los cuidados de larga duración y el cuarto pilar del sistema de bienestar”, *Revista Antropología Social*, 2015, nº 24, págs., 375-404. Se puede leer en http://dx.doi.org/10.5209/rev_RASO.2015.v24.50663.

Seguridad Social”⁶¹. La dependencia es una necesidad vinculada a la competencia de asistencia social, de sanidad y de seguridad social, pues lo que se pretende es una protección integral. Pero principalmente está vinculada a los servicios sociales tal y como se ha planteado la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia⁶². El art 34 de la CEDF establece entre los riesgos protegidos el de la dependencia y por ello en los reglamentos comunitarios se intenta introducir como materia en su ámbito de aplicación a través de las prestaciones por cuidados de larga duración y una determinada exportabilidad que se ha manifestado favorable en algunas ocasiones por el TJUE⁶³.

6.- Las reformas necesarias para establecer una RB.

Si tenemos una RB que nos cubre el mínimo indispensable, como las del oso *Baloo*⁶⁴, que siempre espera que la madre naturaleza le provea de lo necesario para vivir, los seres humanos que tienen más aspiraciones, tendrán más tiempo para desarrollar nuevas ocupaciones. Pero la RB sí que puede servirnos de sustitución por lo que ahora recibimos de las prestaciones de la Asistencia Social, pero también a las cuantías de las prestaciones mínimas de otras prestaciones de la Seguridad Social, como la Incapacidad temporal, la Incapacidad Permanente. Pero, siempre y cuando no se creara una desventaja con respecto a quienes no prestan servicios o trabajos por cuenta ajena. Aquí es donde hay que reconstruir el Sistema de Seguridad Social de los trabajadores. Si tenemos una actividad al margen de la RB, es decir si trabajamos. el Derecho al salario y a las prestaciones de la Seguridad Social no debemos ser perjudicados por ello sino que los sistemas actuariales de la Seguridad Social deben recalcular prestaciones y cotizaciones del Sistema.

Por otro lado, la RB como pensión vitalicia debe regularse para permitir en determinados supuestos su suspensión. Me estoy refiriendo a los supuestos de las condenas penales y en los supuestos de incumplimientos que lleven

⁶¹ Preámbulo de la Ley 39/2006, Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia punto 2. Completar. Sin embargo el Consejo de Estado Español entiende que estamos ante Mientras el Consejo de Estado reconoce en su dictamen, que la utilización de este artículo para justificar la intervención estatal es suficiente, siempre que se ciña a la interpretación que nuestro Tribunal Constitucional ha venido realizando del artículo 149.1.1, las Comunidades Autónomas consideran que, pudiendo entender como necesaria la fijación de condiciones básicas, el Estado se extralimita en algunos puntos de esta Ley. Para empezar, se objeta que se haya utilizado el artículo 149.1.1 pudiendo haberse utilizado otros como el 149.1.17 sobre Seguridad Social⁶⁶ o haber hecho un nuevo replanteamiento del artículo 49 de la Constitución.

⁶² Sobre este tema: ZÁRATE RIVERO, B: *El tratamiento de la dependencia como derecho social*, Ed. Tirant Lo Blanch, 2012.

⁶³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (Sala Cuarta), de 29 de abril de 2004, (Asunto C-160/02), Friedrich Skalka v Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft.

⁶⁴ [Kipling](#), R.: *El Libro de la Selva*, 1894, sobre la que la factoría Disney hizo la película y este oso es un ejemplo de la filosofía epicúrea de los placeres naturales.

aparejada una privación de libertad. Regular las condiciones de esta renta vitalicia también supondría un verdadero esfuerzo para no caer en supuestos de discriminación y de pérdidas de derechos por parte de los ciudadanos a la hora del cobro de la RB. Se puede observar la problemática en el Informe de la OCDE⁶⁵ de la importancia de diversos parámetros, donde el tipo de familia, los ingresos por el trabajo, y los impuestos a pagar permiten hablar de perdedores y ganadores y costes del sistema impositivo. Debemos considerar que la RB es el lubricante del Sistema Económico Capitalista ya que permite también consumo y por consiguiente este factor también debe ser considerado a la hora de proyectar un sistema de RB. Por ello será necesario modificar los Tratados Fundacionales y de Funcionamiento con respecto a las competencias de la UE que permitan una convergencia. Para ello la competencia de Política Social y la Cohesión económica y social debe ser exclusiva de la Unión Europea. La convergencia de los países miembros de la UE debe ser un objetivo que un plazo de 15 años permita una igualdad de Salarios Mínimos y una RB de todo ciudadano. Sería necesaria una reforma del Título I, en concreto de los arts. 2 al 6º, del TFUE para incluir la política social, y otras materias como la económica, con competencia exclusiva que permita establecer la RB sino también las prestaciones en materia de Seguridad Social, y no sólo la armonización y coordinación.

Por otro lado, las técnicas actuariales de la Seguridad Social deberán incidir a la hora del cálculo de las prestaciones derivadas de la prestación tanto la cotización previa de los empresarios y trabajadores como la repercusión sobre las prestaciones y pensiones de Incapacidad temporal, Incapacidad permanente y Jubilación. Al recibir una RB parte de los mínimos de las prestaciones pueden ser asumidos por la RB pero sin dar lugar a situaciones discriminatorias con el esfuerzo del trabajo.

Sobre el sistema fiscal la carga debe ir sobre las rentas de capital y otros impuestos pero no sobrecargar las rentas salariales.

Una RB supone abordar todas las prestaciones asistenciales de los Estados Miembros. Sin duda en aplicación de la CEDF lo que queda muy claro es que la RB asumiría las prestaciones de Asistencia Social directamente.

7.- Conclusiones:

PRIMERA: La RB debe ser en el Siglo XXI la base de un nuevo contrato social y la reforma necesaria del Estado del Bienestar. El art. 25 de la DUDH y el art. 1 y 32 de la CEDF establecen la base jurídica y el derecho a la misma para una vida digna.

⁶⁵BROWNE, J. INMERVOLL, H.: Basic Income as a Policy Option: Illustrating cost and distributional implications for select countries, Technical Background note. 2017.

SEGUNDA: El décimo-cuarto pilar de la Declaración de los PEDS de la Unión Europea es la antesala de la RB en la UE. Es verdad que, leído el texto, parece referirse a la Asistencia Social pero al establecer con carácter programático el derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas, todo hace pensar en la RB.

TERCERA: La RB, ya sea una renta individual sin contraprestación o con contraprestación de servicios no es una prestación de la Seguridad Social ni de Asistencia social. Es una renta vitalicia ex lege, regulada en los Códigos Civiles, sea gratuita u onerosa que se convierte en un tercer género de las pensiones y prestaciones del Estado del Bienestar. Necesitará de una regulación exhaustiva para establecer su nacimiento, su extinción, su suspensión y la regulación de otras situaciones en la vida de las personas.

CUARTO: Diversos factores, ya sea la longevidad del ser humano, la precariedad en el trabajo, la pérdida de las rentas salariales, han causado desasosiego en las finanzas de los Estados y por ello los parches de las técnicas actuariales de la Seguridad Social sólo permitirán mantener el edificio un tiempo. Por ello siguiendo a Lord Beveridge en las revoluciones es necesario hacer cambios no parchear el sistema. La RB es el elemento que permitirá construir un nuevo sistema de Seguridad Social ya que en ningún caso sustituirá al mismo.

QUINTO: Serán necesarias reformas en los Tratados Fundacionales y de Funcionamiento de la UE para ir hacia una convergencia en salarios y prestaciones sociales que hagan más fácil la implantación de una RB y sobre todo la construcción de los Estados Unidos de Europa.

SEXTO: Los ensayos sociales de laboratorio de la RB no permiten que se pueda llegar a conclusiones definitivas sobre la viabilidad y las ventajas de la misma, porque muchos de estos experimentos son prestaciones de Asistencia Social, otros intentan solucionar un problema de prestaciones de Seguridad Social, otros son dividendos repartidos a los ciudadanos sobre la venta de materias primas, otros son casos de RB privada para experimentar y en los casos los ensayos de renta negativa (INT) como los de los EEUU el número de ciudadanos a los que se les aplica es mínimo. Por todo ello los resultados de los mismos no permiten llegar a conclusiones fiables.

SEPTIMO: Financieramente la RB es posible. Los avances tecnológicos son de tal calado que en la celebración de cincuenta años de este Instituto de Estudio de la Seguridad Social de la Universidad de Lovaina cuando se creó no llegaron a pensar que, hoy en el año 2018, pudieran imaginar que la atmosfera de nuestro planeta y el espacio son el mejor transmisor jamás imaginado pero también que el espíritu solidario y societario de nuestra especie no debe nunca desaparecer y nunca deberemos rendirnos ante los problemas

de nuestra sociedad salvo ante la sabiduría del buen sentido como dijo Winston Churchill.