

# La renta básica: Propuestas desde el Derecho Financiero y Tributario para su articulación.

JOSÉ ANTONIO FERNÁNDEZ AMOR\*



REVISTA IBEROAMERICANA  
DE RELACIONES LABORALES

*Labour Issues.*

*Iberoamerican Journal of Industrial Relations*

ISSN 2173-6812

VOL. 38, (2020)

pp. 40-50



**FECHA RECEPCIÓN:**

2020-03-15

**FECHA REVISIÓN:**

2020-03-19

**FECHA ACEPTACIÓN:**

2020-10-30

**FECHA PUBLICACIÓN:**

2020-12-05

**RESUMEN**

En el presente trabajo se aborda una cuestión vinculada con el principio de solidaridad que debería regir las relaciones entre los miembros de una sociedad. En este caso se analiza cómo se puede materializar un apoyo económico en favor de los más vulnerables a través de regular medidas tributarias en forma de beneficios fiscales o a través de regular medidas presupuestarias en forma de reconocimiento del derecho a la percepción de una determinada cantidad establecida por la ley.

**PALABRAS CLAVE:**

Derecho financiero, derecho tributario, derechos sociales, renta básica, pobreza.

**ABSTRACT**

This paper study an issue related with the solidarity principle which would have to rule the relationships between the society members. It is analysed how this principle might be effective through different means of economic support to the most unfavoured. This could be materialized through tax benefits or through public expenditure programmes as fundamental right to perceive economic resources according to the law.

**KEYWORDS:**

Budgetary law, tax law, social rights, basic income, poverty.



\* Profesor Derecho financiero y tributario  
Universidad Autónoma de Barcelona

# LA RENTA BÁSICA: PROPUESTAS DESDE EL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO PARA SU ARTICULACIÓN.

## 1. Introducción.

La posibilidad de que las personas, por el mero hecho de ser ciudadanos y parte de la sociedad, perciban un mínimo de ingresos es objeto de debate en nuestros días. La Crisis económica de principios de siglo XXI o la Cuarta Revolución Industrial basada en la irrupción de la Inteligencia Artificial, el Internet de las Cosas, la Robótica o la Fábrica 4.0 son fenómenos que tienen como consecuencia cambios importantes en el mercado de trabajo entre los que está una precarización del empleo, si no la desaparición de puestos de trabajo a la espera de la creación de nuevos. En otros términos, se reducen las posibilidades de obtención de recursos por medio del trabajo para ciertos colectivos que ofrecen en el mercado de trabajo habilidades que sufren de obsolescencia.

Sobre todo, la posibilidad de que, a raíz de lo anterior, partes importantes de la sociedad queden sin medios y excluidas del progreso y el desarrollo, abre la puerta al debate de dotar a todos los individuos de unos ingresos básicos. En ese debate se dan argumentos en pro y en contra de la medida. Los primeros van desde solventar fallos en el sistema de distribución de renta hasta reducir la pobreza, pasando por combatir la economía sumergida. Los segundos desde el coste que supone para un Estado su implantación hasta el desincentivo laboral que puede implicar pasando, incluso, por el efecto anestesia en tanto que una parte de la sociedad podría perder su espíritu crítico ante determinados comportamientos a cambio de ese ingreso.

Dado que hay un debate en la sociedad, en la Academia también se produce tal y como demuestra esta publicación que aborda este concepto. En este trabajo se adopta una premisa posibilista de esta medida que, obviamente, se puede considerar subjetiva. De acuerdo con esta idea se trabaja desde el Derecho financiero y tributario en tanto que

es la parte del sistema jurídico que regula la capacidad de los entes públicos de realizar gastos utilizando los recursos que se allegan desde la sociedad sobre la que se asientan. En este sentido, ya se parte de una idea que no por obvia debe ser desestimada a estos efectos: la renta básica universal es un gasto para los entes públicos. Se concibe como el objeto de una obligación de dar *ex lege*, en la que el sujeto activo es la persona física perceptora como titular de un derecho de crédito y el sujeto pasivo es el ente público como deudor de la prestación.

Desde esta base, el objetivo de este trabajo es realizar proposiciones de *lege ferenda* teorizando sobre la articulación jurídica de dos mecanismos que tienen en común permitir obtener unos ingresos básicos. En un primer apartado se ha de considerar la oportunidad que ofrecen los denominados ‘impuestos negativos’ para, en un segundo apartado, estudiar la consolidación de una renta básica como derecho subjetivo público de alimentos.

Antes de entrar a desarrollar las dos ideas que se proponen se ha de advertir que no pueden ser consideradas más que la parte de un estudio necesariamente más global e interdisciplinar. Aquí se aporta una visión desde la posibilidad jurídica de articular la renta básica, pero, no quepa duda, que es previamente necesario abordar estudios en torno a la posibilidad económica de llevar a efecto de la medida. También habría de considerar sus efectos desde un punto de vista social, pues de ello depende la eficacia de la medida para resolver problemas como la desigualdad, la pobreza o a la exclusión social. En consecuencia, una visión jurídica aporta solo una parte del todo que implica la renta universal. Va más allá de las posibilidades de este trabajo ofrecer esa visión global que ha de quedarse en lo que se ofrece desde el Derecho financiero y tributario.

## 2. La renta básica articulada a través la denominada ‘imposición negativa’.

Este apartado tiene por objeto considerar la posibilidad de establecer algún tipo de medida en el marco normativo vigente que se acerque a lo que se está reconociendo coloquialmente como ‘imposición negativa’ entendida como la posibilidad de percibir ingresos por el contribuyente desde la Hacienda pública. Básicamente, se introduce la posibilidad que se articule, en el marco de un impuesto previamente establecido como es el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, un sistema de percepción de ingresos para personas físicas.

Como ya se dijo, se parte de la idea de que el ordenamiento jurídico español admite medidas para articular acciones de gasto público dirigidas a garantizar ingresos a las personas. No obstante, esta afirmación requiere de precisiones que se han de dar en torno a la figura de la ‘imposición negativa’.

## 2.1. ¿Es correcto hablar de impuestos negativos en el contexto del ordenamiento tributario español?

El paso necesario para abordar esta cuestión es determinar la naturaleza de la prestación, pues con ello se condiciona tanto si es o no posible reconocerla en nuestro ordenamiento como, en tal caso, identificar su régimen jurídico. Si se sigue la denominación de ‘impuesto’ por la que se ha identificado, se identifica también la figura y su régimen jurídico. Si se añade el adjetivo de ‘negativo’ pareciera que se da una relación inversa a la propia de la obligación jurídica del tributo señalado: el sujeto que ha de percibir la prestación habría de ser el contribuyente y la Administración aparecería como deudora o sujeto pasivo. ¿Qué posibilidades hay de que esto se materialice?

El art. 31.1 de la CE prevé que el deber de contribuir se realice mediante un sistema tributario que, siguiendo el art. 2, apartados 1 y 2.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT), estará compuesto de tributos y, entre ellos, habrán de figurar los impuestos. El tributo identificado como impuesto supone ingresos públicos en forma de prestación pecuniaria exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización de un hecho imponible al que la ley vincula el deber de contribuir. El fin primordial de esta prestación que, si se trata de un impuesto, no implica contraprestación directa para el contribuyente, es la de obtener ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos.

Así pues, el impuesto como tributo que es está caracterizado por una función: el deber de contribuir. Mediante este instrumento se aportan ingresos para sostener los gastos públicos. No se ha previsto una categoría tributaria propia ‘de sentido contrario’ en la que el sujeto acreedor sea el contribuyente y la Administración el sujeto pasivo de la obligación. En consecuencia, no procede hablar desde una base jurídica o desde una perspectiva puramente técnica de un ‘impuesto negativo’ lo que relega dicha expresión a un ámbito coloquial.

Ahora bien, lo dicho no es óbice para que no pueda instrumentarse una figura con la finalidad de procurar ingresos a personas físicas desde el sistema impositivo. Desde la idea de ‘imposición negativa’ o ‘impuesto negativo’ se reúnen tres referencias de cierta utilidad a estos fines:

1º) Se puede articular una medida en el esquema de otros tributos como puede ser el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

2º) Puede ligarse la entrega de cuantías al contribuyente desde la Administración pública en función de los rendimientos de aquél.

3º) Su fundamento es el apoyo financiero a personas desde las entidades públicas que articulan el principio de solidaridad ciudadana basada en la redistribución de la renta.

Si estos son los mimbres con los que construir un régimen jurídico, la figura que podría responder a ellos parte desde el art. 56 de la LGT. El precepto define el concepto de cuota íntegra como el producto de aplicar un tipo de gravamen a una base imponible o, en su caso, como la cantidad que el legislador fije para un tributo. En cualquier caso, la cuota mencionada pasa a ser líquida cuando se altere su cuantía mediante deducciones, bonificaciones, adiciones o coeficientes previstos por la ley de cada tributo. Esa cuota líquida pasa a diferencial si se reduce mediante deducciones, pagos fraccionados, retenciones, ingresos a cuenta o, incluso, cuotas que establezca la normativa de cada tributo (art. 56.6 LGT).

De acuerdo con lo anterior, aquellos conceptos que impliquen adiciones o coeficientes que aumenten la cuota final del tributo habrían de descartarse por razones obvias: no se trata de aumentar la carga fiscal sino, de acuerdo con el número 2º) anterior, entregar ingresos al contribuyente. También pueden descartarse figuras como las bonificaciones o las deducciones cuando se limitan a recoger aspectos de corrección técnica (corregir fenómenos de doble imposición, por ejemplo) o reducir la cuota impositiva para fomentar intereses públicos (fomentar inversiones empresariales o por actividades económicas, por ejemplo). La atención ha de ponerse sobre las deducciones en cuota líquida que den lugar a cuota diferencial que podría tener un signo negativo de forma que supongan una cantidad a reintegrar por la Administración.

En síntesis, no se puede hablar propiamente de impuestos negativos en nuestro ordenamiento dada la inexistencia de un reconocimiento legal de tal categoría. Sin embargo, sí que se pueden articular medidas para que, desde una figura impositiva previa, se proporcionen ingresos a los contribuyentes. Ahora bien, ¿con qué fundamento se hace tal disposición de recursos públicos?

## 2.2. Fundamentos de una deducción impositiva de apoyo al poder adquisitivo.

España, siguiendo el art. 1 de la CE, se constituye en un Estado social lo que presupone su carácter de Estado proveedor de bienes públicos con un fin: mantener niveles de bienestar que garanticen el desarrollo de las personas. Junto a este precepto se sitúa el art. 31.2 de la CE cuando se refiere a la asignación equitativa de los recursos públicos desde los parámetros de la eficiencia y la económica.

Estos fundamentos generales basados en el carácter del Estado y en su poder de gasto, se refuerzan con otros extremos en el texto constitucional. Por un lado, la existencia de un principio de asignación equitativa de los gastos públicos para hacer efectivo un Principio de Justicia. Este puede ligarse con el art. 35.1 de la CE y el derecho al trabajo (entendido en sentido amplio) y a una “(...) remuneración suficiente (...)”. En este sentido,

el legislador ha introducido un principio de suficiencia que puede entenderse como que la cuantía a percibir, teniendo en cuenta el tiempo de trabajo realizado, ha de ser suficiente para cubrir las necesidades que implican el desarrollo pleno de una persona.

Por otro lado, el art. 40 de la CE establece que los poderes públicos han de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para la distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica. La mención a una distribución de la renta de forma equitativa es esencial en este tema en tanto habilita para establecer instrumentos que la faciliten como es el caso de la deducción que se trabaja en estas líneas. El art. 131.1 de la CE es otra contribución a lo que se está ahora tratando en tanto que establece la potestad de planificar la actividad económica para estimular crecimiento de renta y riqueza realizando su justa distribución.

No obstante, este discurso posibilista del establecimiento de una deducción fundamentada en preceptos como los citados ha de matizarse si se acude al art. 135 de la CE y el principio de estabilidad presupuestaria que establece. Las medidas habrán de ser conformes con las posibilidades que permitan los ingresos públicos. La deducción tendrá, por tanto, su fundamento cualitativo en los artículos anteriores, pero también su límite cuantitativo en cuanto que es una medida de gasto público.

También habrá de tenerse en cuenta que una deducción entendida como beneficio fiscal ha de ser establecida mediante ley. Por una parte, esto significa que habrá de ser contemplada como gasto en la ley de presupuestos anual (art. 134.2 CE) y, por otra parte, que su estructura habrá de establecerse por ley si se hace caso del art. 133.3 CE y art. 8.b) LGT incorporando su regulación a la del tributo preexistente.

Un aspecto que no se ha de obviar es un posible 'efecto subvención' de esta medida que pueda viciarla si se la contrasta con el ordenamiento europeo. La medida es de marcado carácter extrafiscal puesto que, aun siendo tributaria, no está diseñada para la obtención de recursos, sino para fines no fiscales. En consecuencia, de los efectos de la deducción habría de analizarse si, indirectamente, no supone una subvención para la actividad empresarial. Dada la prestación procedente del Estado, las empresas podrían ser reticentes a aplicar aumentos salariales. También podría entenderse que se está subvencionando este concepto, lo que redundaría indudablemente en un aumento del volumen de negocio empresarial pues el coste por trabajo puede disminuir. En ambos casos (menor coste salarial o beneficios subvencionados) las empresas tendrían un incentivo en abaratar el precio final de sus productos si se les compara con similares en otros Estados de la Unión Europea lo que, en principio, puede ser contrario al principio de competencia que informa el mercado único. El art. 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece la incompatibilidad con el mercado interior, en la medida que afecten al comercio entre Estados miembros, de ayudas otorgadas desde el Estado a las empresas por cualquier forma. No obstante, no es una prohibición absoluta sino relativa en tanto

que cabe justificar la compatibilidad entre una concreta medida como la propuesta y los rigores del ordenamiento europeo. La deducción debería estar muy bien vinculada a su finalidad principal que es la de apoyar financieramente a las personas sin que ello deba implicar un abaratamiento en los costes de la producción empresarial o una subvención de su actividad contraria a la disciplina europea.

Concluyendo, teniendo su fundamento en preceptos constitucionales, situándose dentro del marco del principio de estabilidad presupuestaria, estableciéndose mediante ley y justificando la medida ante los rigores de la UE, el Estado puede establecer un instrumento a modo de deducción impositiva que favorezca a los contribuyentes con un ingreso. La cuestión siguiente es ¿cómo habría de ser su estructura?

### 2.3. Estructura de la deducción impositiva.

El IRPF es el tributo que puede servir de base a esta deducción impositiva. La elección es debida a dos motivos. Por una parte, se trata de un tributo clave en el sistema tributario con el que se han asociado medidas de carácter social como la deducción por la adquisición e la vivienda habitual, los beneficios fiscales a patrimonios protegidos para personas discapacitadas o los beneficios a los planes de pensiones. El hecho de tratarse de un tributo directo y estimar la renta del contribuyente adaptándose a sus circunstancias lo hace ideal para perseguir, además, otros intereses de carácter general como es un sustento económico en forma de renta a percibir. Por otra parte, el actual IRPF ya recoge medidas con características útiles para lo que se está planteando. El art. 81 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas (en adelante LIRPF) establece la conocida deducción por maternidad la cual supone una deducción de 1200€/año sobre la cuota diferencial o, según considere la persona perceptora, el ingreso equivalente dividido en cuotas durante el año natural. Así mismo, el art. 81.Bis LIRPF regula una prestación similar como una deducción por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo. Por su parte, el art. 103 LIRPF prevé que, en el supuesto de que las deducciones citadas superen en cuantía a la cuota líquida del tributo, se origina un derecho de devolución para el o la contribuyente.

Así pues, una deducción paralela a las anteriores cuya finalidad fuese aportar recursos a los contribuyentes debería contar con los siguientes elementos:

- a) Presupuesto de hecho y elemento subjetivo

El presupuesto de hecho de esta figura podría ser el simple hecho de ser contribuyente por el IRPF lo que generaliza el alcance de la medida a toda aquella persona que pueda tener tal condición siguiendo el art. 8 de la LIRPF que, en síntesis, se refiere a toda persona física que resida en España por un periodo de 183 días. Evidentemente, se trata de una aproximación al motivo y al sujeto receptor del beneficio público que podría ser más

o menos amplia dependiendo de consideraciones de política fiscal. En otros términos, si basamos la deducción en el IRPF se presupone que el sujeto que se beneficia ha de percibir algún tipo de renta gravable lo que podría excluir del beneficio a aquellos que no la obtienen. Si consideramos a los residentes, habrá de entenderse que se desestima el tema de la nacionalidad que podría restringir el número de receptores. Finalmente, se habría de estudiar si la deducción ha de ser solo para aquellos con un determinado nivel de renta por debajo del cual tienen derecho a recibirla o, por el contrario, se trata de una prestación económica para cualquier tipo de contribuyente. Todas estas apreciaciones se alejan de lo estrictamente jurídico y se acercan a cuestiones de política económica y fiscal; perspectivas que, como se señaló en la Introducción, han de abordarse necesariamente en este tema. En cualquier caso, habrán de condicionar los extremos de la regulación que establezca el beneficio fiscal.

Además de su carácter de persona física o de residente, la concreción del sujeto receptor puede atender a todos los factores que se consideren necesarios que van desde su carácter de persona receptora de rentas activas (por trabajo por cuenta ajena, por ejemplo) como rentas pasivas (por pensiones, por ejemplo), hasta el estado civil del receptor o la virtualidad de que ascendientes o descendientes dependan de él o ella. En este punto, además, cierto detenimiento merece tener en cuenta la tributación conjunta que establece el Título IX de la LIRPF. En este régimen opcional, los rendimientos obtenidos por todos los miembros de la unidad familiar se suman. Habría que dilucidar, por tanto, si el nivel de renta que obtiene la persona beneficiaria de la deducción estará condicionado para ello por factores como su pertenencia a unidad familiar y su composición y el nivel de renta que se obtiene si con ello se ha de concretar la cuantía final de la deducción a percibir.

La definición del sujeto receptor conlleva elementos de gran trascendencia que puede condicionar incluso la utilidad de la medida que aquí se propone. Por ejemplo, la circunstancia de decidir si se trata de un ingreso que ha de completar otros ya percibidos por el sujeto, ayudaría a mejor justificar la deducción impositiva. El hecho de obtener ingresos ya constituye al receptor en contribuyente del IRPF y, de acuerdo con los límites que se establezcan, acreedor de la deducción reembolsable. Sin embargo, si la renta no se vincula a la previa obtención o declaración de ingresos insuficientes, la persona física puede quedar fuera del ámbito aplicativo del IRPF y, por ende, de la deducción reembolsable. Esto indica que, si la opción política y económica es el alcance universal de la renta, puede que esta medida de deducción fiscal no sea la adecuada y se deban explorar otras posibilidades como la que se ofrece en el siguiente apartado.

Otro factor con iguales consecuencias podría ser considerar la residencia del sujeto o su nacionalidad. El primer elemento respondería a la idea del IRPF y alcanzaría con la deducción reembolsable a cualquiera que pudiera demostrar aquella circunstancia personal. Incluso, podría concretarse este elemento (con, por ejemplo, un tiempo de perma-

nencia necesario para la percepción) con otros factores. En cambio, adoptando un criterio de nacionalidad, dado que no es el punto de conexión territorial principal en el IRPF, se habría de considerar otros medios de distribución de la renta que no se identifican en la estructura del IRPF.

#### b) Cuantificación de la deducción.

Las formas de cuantificación de la deducción podrían resumirse en dos. Primero, aquellas que se configuran como un porcentaje del rendimiento obtenido por el contribuyente que puede variar en función de sus características personales. Segundo, formulas basadas en la valoración de las circunstancias del receptor (familia, ayudas sociales, etc.) que han de añadirse a un tramo básico por ley establecido. No hay obstáculo a la utilización de cualquiera de los métodos mencionados como tampoco para fijar una cuantía de deducción de forma paralela a lo que sucede con la deducción por maternidad antes referida.

Cualquier fórmula podría considerar que la prestación no habría de suponer un disuasorio para la mejora de ingresos por medios propios lo que puede lograrse vinculándolos a la obtención del recurso público. Por ejemplo, disponiendo su incremento a medida que se incrementa la renta propia hasta un determinado nivel a partir del cual se mantiene el nivel de ingresos públicos o, si se mejora en fortuna, va descendiendo paulatinamente.

Ligar la cuantía a una previa percepción o al mero hecho de la residencia será otro de esos elementos de política fiscal que no han de ser condicionados por cuestiones jurídicas.

#### c) Fórmula de percepción y obligaciones formales.

El carácter de apoyo financiero de esta deducción permite configurarla de dos maneras. O bien podría significar una disminución de la cuota diferencial del IRPF que permitiese incluso que pudiera tener carácter negativo, o bien podría suponer un aporte efectivo de ingresos en forma de pagos como ocurre con la prestación por maternidad. Dentro de estos márgenes caben opciones como la percepción periódica (mensual, semestral, anual...), el pago único o la combinación entre deducción de la cuota diferencial y percepción de un ingreso.

La cuantía por percibir habría de estar exenta del IRPF en tanto que forma parte de su propia determinación que, a su vez, parte de la capacidad económica del sujeto estimada para el impuesto base. Sería un contrasentido gravar una cuantía que, precisamente, surge del propio tributo. A este argumento técnico habría que añadir la efectividad de un principio de suficiencia en la percepción de recursos por parte del sujeto pasivo como base para su desarrollo.

Formalmente hablando, la percepción debería estar gestionada siguiendo un principio de economía y eficacia que fundamentase su simplicidad y no condicionase al contribu-

yente para proceder a la aplicación de la deducción. Es más, considerando la capacidad actual de la Administración tributaria de obtener datos de los ciudadanos cabría plantear si no habría de ser de aplicación automática el régimen jurídico y, por ende, la determinación del derecho a percibir la cuantía que corresponda.

El correcto cumplimiento de los diferentes requisitos y formalidades que conlleva la aplicación de la deducción habría de estar amparado por el poder sancionador de la Administración. Recuérdese la aplicabilidad en este sentido del art. 194 de la LGT que sanciona la solicitud indebida de devoluciones, beneficios o incentivos fiscales.

Determinados los extremos de una posible medida fiscal inserta en el IRPF a modo de deducción reembolsable, se aborda en el siguiente apartado la posibilidad de configurar la renta básica a través de una prestación pública directa desvinculada del sistema impositivo. El motivo puede ser tener una alternativa al hecho ya apuntado de que el impuesto se limite a vincular la renta a un determinado tipo de sujeto caracterizado por la percepción de un rendimiento.

### 3.- La renta básica como derecho subjetivo público de alimentos.

Como es de todos conocido, el derecho de alimentos se regula en el Título VI del Cc, arts. 142 a 153. Esta institución y sus pormenores legales pueden ser el fundamento sobre el que construir la idea de que el deber de alimentos no es solo una institución que relaciona a particulares por motivo de su parentesco. También podría extenderse a las relaciones entre la persona y el Estado al que pertenece, permitiendo con ello articular jurídicamente la renta básica. Dicho esto ¿cómo se justificaría una medida así?

#### 3.1.- Anclaje constitucional del derecho y deber público de alimentos.

Es evidente que la prestación por alimentos es de naturaleza económica de forma que, si la relacionamos con los entes públicos, ha de suponer una entrega de recursos y una disposición de créditos previstos en normas presupuestarias afectos a ese fin. Es el poder de gasto, por tanto, el que es ejercido cuando se utilizan recursos públicos a un determinado fin que, eso sí, habrá de guardar íntima relación con las competencias del ente que realiza la disposición presupuestaria.

En este sentido, el art. 31.2 de la CE establece que el gasto público realizará una asignación equitativa de recursos públicos, y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y economía. De este precepto se extrae que el ejercicio del poder de gasto tiene una finalidad concreta: la asignación equitativa de recursos. Los poderes públicos tienen el deber de utilizar los recursos que poseen (basados en su mayoría como

sucede con los tributarios en la propia comunidad social sobre la que se asientan) para llevar a término políticas de gasto con las que se distribuyan aquellos de forma equitativa aspirando a la Justicia, máximo valor de nuestro ordenamiento.

Todo podría quedarse en una mera apelación a lo justo en el ámbito de la actividad de gasto dado que el concepto de Justicia puede ser de difícil aprehensión y de contornos difusos. Sin embargo, este problema puede solucionarse a partir de una interpretación sistemática del precepto citado con otros elementos que forman el texto constitucional. De la norma fundamental derivan deberes para los poderes públicos a poco que se atiende a los derechos del ciudadano y a otros extremos. El art. 9.2 establece que los poderes públicos han de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Así mismo, han de remover los obstáculos que dificulten su plenitud. El fin que conseguir es facilitar la participación de cada persona en la vida económica, social y cultural de la sociedad a la que pertenece. Las autoridades han trabajar contra la exclusión social de los individuos, pues es un factor que impide su desarrollo en libertad, igualdad e integración. Es evidente que los estados de necesidad económica impiden esos fines, por lo que se puede interpretar que el art. 9.2 mencionado impone a los poderes públicos un deber para con los ciudadanos: garantizar su integración social lo que es parte del Principio de Justicia. Esta primera idea se refuerza con otros preceptos como el art. 10 de la CE cuando se refiere a la dignidad de la persona y al libre desarrollo de su personalidad como fundamento del orden político y la paz social. También con el art. 40 que establece el principio de que los poderes públicos han de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico.

Los anteriores preceptos construyen un deber de los poderes públicos para con la ciudadanía. Se completarían con otros con acento económico como puede ser el art. 128 de la CE según el cual toda la riqueza del país ha de supeditarse al interés general en cuyo significado se encuentra el orden social y político fundamentos de la dignidad personal. También es útil a estos efectos, el art. 131 de la CE cuando establece que el Estado puede planificar la economía con la finalidad de hacer una justa distribución de las rentas.

La dignidad personal y la distribución de recursos se han de materializar a través del cumplimiento de deberes públicos. En este sentido, los art. 41 y 43 de la CE establecen el mantenimiento de la Seguridad social y el derecho a la salud o el art. 27 recoge como derecho fundamental la educación. A estos añádase el art. 47 de la CE que regula otro derecho necesario para la dignidad personal como es la vivienda digna y adecuada.

Así pues, los poderes públicos están comprometidos en dos ordenes de cuestiones cuando ejercen su poder de gasto si se pretende que haga efectivo un Principio de Justicia. En primer lugar, habrán de procurar el pleno desarrollo de la persona en un marco social y, en segundo lugar, han de realizar ese fin mediante una justa distribución de recursos a través de deberes concretos relacionados con la salud, la formación de la persona o la vivienda.

Si se hace un paralelismo con el derecho de alimento del ámbito civil ha de recordarse que incluye el sustento, la habitación, el vestido, la asistencia médica y la formación del alimentista. La CE también prevé un derecho de los ciudadanos a la salud, a la formación/educación y un derecho a la vivienda que deben procurar los poderes públicos. Podría decirse que no hay semejanza en cuanto a alimentación, higiene o vestido, pero estos elementos han de agruparse en los servicios que pueden recibirse desde la Seguridad Social que ha de garantizar asistencia en situaciones de necesidad y ni que decir tiene si se trae otra vez el derecho ciudadano a la salud. Puede concluirse que el texto constitucional presenta unos fundamentos comunes a los que sustentan el derecho de alimentos en el ordenamiento jurídico-privado.

Sin embargo, este primer paso hacia la estructuración de un derecho público de alimentos puede chocar con una evidencia: no hay previsto en todo el texto constitucional dicho derecho entendido como prestación económica directa. En consecuencia, no hay tal obligación de los poderes públicos que, en todo caso, realizarán los deberes relacionados con la dignidad personal haciendo efectivos de forma directa otras obligaciones.

Pero tal afirmación podría ser adecuada si la situación económica, el mercado laboral permitiese la procura de recursos suficientes por los propios medios del sujeto que, en caso contrario, podría contar con recursos que proporcionan parientes sujetos al derecho de alimentos o, incluso, con los que proporcionase el tercer sector. La realidad contradice esta idea pues hoy en día la tenencia de un empleo no es garantía contra la insuficiencia de recursos. La realidad exige un cambio de paradigma o una evolución en la batería de derechos del sujeto para hacer efectivos dignidad personal y Justicia social. Desde los arts. 9 y 10 de la CE se apela a un deber de los poderes públicos de eliminación de obstáculos que impidan el derecho individual, lo que sucede sin remedio cuando el sujeto está en situación de necesidad. Cuando se produce, se puede extender y ser persistente y ha de provocar la actuación del poder público más allá de la mera asistencia, convirtiéndose en garante de un derecho del individuo a su inclusión social que puede requerir acciones hasta ahora no pensadas y recogidas expresamente en el ordenamiento jurídico, pero, no por ello, ilegales o antijurídicas.

La tesis que aquí se defiende conforme a la cual del texto constitucional se deriva un derecho a la dignidad de la persona que ha de hacerse efectivo no solo procurando sus derechos sociales sino también, en caso de necesidad, mediante una prestación económica puede reforzarse aún más atendiendo al art. 10.2 de la CE que conecta todo lo anterior con otros textos como la Declaración Universal de Derechos Humanos. El art. 22 de dicha declaración establece que:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a (...) obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” y el art. 23.3 del mismo texto:

“3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.”

Por su parte, el art. 34.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea añade a nuestro ordenamiento que:

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

De ambos preceptos se deriva una ligazón entre la dignidad de la persona y recursos suficientes los cuales pueden provenir, según aclara el precepto europeo, de ayudas públicas.

Así pues, se podrá considerar que en nuestro ordenamiento no se previó expresamente un derecho subjetivo público a una prestación económica en caso de necesidad, pero, al mismo tiempo, tampoco se ha limitado esa posibilidad que, además, puede tener un apoyo constitucional reforzado por la aplicación de normas de Derecho internacional y europeo. La realidad que se ha apuntado en la Introducción a estas líneas exige soluciones que pueden obtenerse desde la interpretación de la norma con espíritu de evolución. Evidentemente, se ha de precisar que la parquedad que puede derivarse de la norma fundamental en esta materia habría de desarrollarse a través de leyes con las que se concreten los diversos extremos del derecho subjetivo.

En conclusión, el ordenamiento jurídico español dispone que los poderes públicos han de procurar la dignidad de la persona siendo este un concepto que abarca diversas cuestiones y que es base para el desarrollo del individuo, su inclusión y la paz social. Si bien no hay una previsión expresa del derecho a percibir una prestación económica directa, tampoco hay una limitación a su efectividad que, incluso, tiene respaldo desde del Derecho internacional y europeo.

Resuelta la premisa de establecer el fundamento del derecho subjetivo que se está estudiando, se ha de dar un paso más concretando sus extremos.

### **3.2.- Régimen jurídico básico del derecho público de la persona a alimentos.**

Se ha establecido el fundamento de un derecho del ciudadano a recibir una prestación económica cuando se trata de asegurar su dignidad, puesto que es un elemento fundamental de su régimen jurídico personal. Esto se traduce, para las autoridades, en

un deber de carácter económico reflejo de un derecho con elementos definidores que se dibujan a continuación.

#### *Presupuesto de hecho y naturaleza de la prestación.*

El derecho de alimentos que establece el Cc tiene como presupuesto de hecho una situación de necesidad del potencial alimentista en tanto que carece de medios para satisfacer sus requerimientos básicos. En ningún caso se entra a valorar las causas que han podido provocar la situación de carencia para la persona, ni su grado de intervención para provocarla. Esta idea funciona como referente para entender que el derecho subjetivo público que se propone se basaría en un presupuesto en que el sujeto, ciudadano o ciudadana, se ha de encontrar en una situación de necesidad que no es superable por sus propios medios.

Dada esta situación a describir pormenorizadamente por la norma, se devengaría un derecho a la percepción de una cantidad que, en cualquier caso, no ha de tener el carácter de contraprestación por un trabajo, actividad o servicio a realizar por el sujeto receptor. Se ha de fijar la idea que la prestación es consecuencia de una situación de necesidad y no es una contraprestación por una actividad a realizar por el sujeto receptor.

La prestación económica no habría de considerarse como una subvención en tanto que ésta está asociada a la potestad de fomento de los poderes públicos con la que persiguen fines de utilidad pública o de interés social. La prestación sugerida se halla más cerca del subsidio si se atiende a la semántica del concepto: prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada. No obstante, habría que añadir un matiz. El subsidio tiene connotaciones de asistencia como acción pública discrecional, graciable u optativa en función de disponibilidades económicas u opciones políticas. En este caso, debería subrayarse el carácter de derecho del sujeto cuando se encuentra en situaciones de necesidad. En otros términos, no se ha de considerar la prestación económica como un subsidio de carácter graciable, sino como la consecuencia de hacer efectivo un derecho subjetivo público *ex lege* con su anclaje, como se ha visto, en normas basilares de nuestro ordenamiento jurídico.

#### *Aspecto subjetivo.*

El derecho subjetivo objeto de estudio significa que un sujeto tiene la facultad de que otro realice un determinado comportamiento que, en este caso, es dar una determinada cuantía. Dado que estamos en el ámbito de las relaciones entre Administración y administrado es fácil suponer que se habrán de relacionar, por un lado, un sujeto activo que ha de ser persona física y, por otro lado, un sujeto pasivo que habrá de ser la entidad pública que ha de realizar la prestación de dar.

Que el sujeto pasivo de la obligación que implica el derecho sea una administración pública supone algunas cuestiones para tener en cuenta. La causa de la relación jurídica es *ex lege* lo que condiciona los términos del régimen jurídico que conforma el derecho. El poder público con capacidad legislativa para regularlo será el que determina el derecho y sus extremos (presupuesto de hecho, condiciones de los titulares para su ejercicio, procedimiento de gestión, cuantía, etc.). Es decir, el sujeto que ha de satisfacer el derecho es el sujeto que tiene la capacidad para concretar sus pormenores. En este sentido, se impone la necesidad de limitar la acción normativa del ente público sobre el derecho ciudadano en tanto que su calidad depende, directamente, de la regulación más o menos restrictiva que realice. Se ha de evitar que quede desdibujado o inutilizado en sus características esenciales que es el derecho de asistencia en caso de necesidad. Evidentemente, esta afirmación requiere de un estudio pormenorizado que permita determinar la eficiencia de las ayudas que se otorgan y el carácter más o menos restrictivo de la regulación que se realice lo que excede del objeto de este trabajo. Valga ahora establecer la condición de que el poder público ha de respetar el núcleo esencial del derecho subjetivo a la prestación de alimentos con el fin de mantener la dignidad de la persona lo que no ha de ponerse en entredicho por regulaciones restrictivas o que imposibiliten la eficacia que se persigue.

Por lo que hace al sujeto activo del derecho habrá de identificarse con personas físicas puesto que, es de lógica, son las que pueden padecer situaciones de necesidad y de las que se puede predicar la dignidad fundamental de este derecho. En este sentido, se pone sobre la mesa si hubieran de tenerse en cuenta no solo las circunstancias individuales del sujeto sino también las familiares. En este punto, en tanto que se trata de un derecho subjetivo cuyo presupuesto de hecho se vincula a las circunstancias del sujeto, se entiende que tenga que tenerse en cuenta una fundamental como es la de su integración en una familia, máxime cuando puede ser el responsable de su mantenimiento.

#### *Aspecto cuantitativo.*

Este aspecto es clave en el derecho puesto que estará directamente ligado tanto a un principio de suficiencia como a un principio de eficacia en el gasto. La cuantía que supone el objeto de la prestación de dar es el recurso que percibe la persona contra la precariedad que padece. Se ha de considerar que este mecanismo es el último recurso ante la situación de necesidad de la persona que no puede cubrir los gastos de los elementos que permiten hacer efectiva su innata dignidad. En consecuencia, el recurso tiene un carácter finalista en tanto que ha de paliar una situación de necesidad que se convierte en un baremo para determinar la cuantía requerida que lo ha de hacer eficaz.

Este elemento no es importante únicamente por la cuantía que se ha de percibir, sino que tiene otras facetas para tener en cuenta. Primero, se trata de una disposición de

recursos públicos lo que supone que estén previstos en la normativa presupuestaria correspondiente como créditos (véase, ley de presupuestos). Segundo, se ha de examinar qué carácter tiene el crédito presupuestario en tanto que el principio de legalidad delimita su efectividad. En otros términos, el principio de legalidad como especialidad cuantitativa plantea qué ha de suceder en el caso de que las necesidades a cubrir superen el montante previsto. Si esto sucede ¿decae el derecho a recibir la prestación?

El derecho que se está describiendo se ha planteado como subjetivo del ciudadano o ciudadana, pero su efectividad está directamente ligada a la disponibilidad presupuestaria. En este sentido, si se le considera una prestación de naturaleza asistencial a pesar de la denominación de derecho que se ha utilizado, la disposición de gasto que supone estaría supeditada a la previsión en la norma presupuestaria correspondiente. Además, en virtud del principio de legalidad en su vertiente cuantitativa, el agotamiento de la cantidad que se previese provocaría que se quedasen sin atender aquellas necesidades que excediesen del montante previsto.

Esta posibilidad ha de conjurarse, tratándose de un derecho subjetivo con raíces en normas fundamentales de nuestro ordenamiento. Es exigible que, tras su desarrollo por ley, el crédito esté contemplado necesariamente en la normativa presupuestaria de las entidades públicas. Con ello se da un primer paso en el sentido de que el nacimiento de la obligación no ha de estar supeditado a su necesaria previsión en un programa o crédito. Dado que se trata de una obligación *ex lege*, se exige que la norma presupuestaria prevea necesariamente el crédito correspondiente, sin que esté supeditada la inclusión a las opciones de políticas de los que ocupan los puestos de decisión en las instituciones públicas. Pero que el devengo de la obligación no esté supeditado a que se prevea el crédito correspondiente en la norma presupuestaria, no garantiza su efectividad ante un posible agotamiento del crédito. Se ha de superar el límite que implica el principio de legalidad en su vertiente cuantitativa lo que puede obtenerse asumiendo que el crédito tenga la naturaleza de ampliable en función de la finalidad para la que ha sido previsto.

En síntesis, la efectividad y la eficacia del derecho subjetivo público, dado su carácter básico para el desarrollo de la persona, ha de incorporar en su régimen jurídico el factor de ser un crédito nuclear de cualquier norma presupuestaria y que, además, tenga el carácter de ampliable. Lo contrario supone una posibilidad de frustrar las expectativas de posibles titulares al quedar vacíos de contenido sus derechos por cuestiones de insuficiencia presupuestaria. No concebir un crédito que materializa el derecho y que este tenga carácter ampliable, tiene el riesgo de desconfigurar el instituto jurídico.

Por lo que hace a su cuantificación las formulas pueden ser variadas siempre que permitan cubrir su finalidad. En cualquier caso, un aspecto a tener en cuenta puede ser el patrimonio del receptor o receptora, así como índices públicos como el IPREM. En este sentido, se aboga por que la prestación sea un complemento de la renta que puede

recibir el sujeto por sus propios medios, llegando a alcanzar una determinada cuantía que se limite por el índice público que se haya escogido.

Así pues, el método para cuantificar la prestación tiene como referente básico la capacidad económica del sujeto (a lo que puede añadirse sus circunstancias familiares como se ha comentado antes). En función del volumen de renta que se percibe se puede determinar la cuantía final de la prestación económica pública.

#### *Aspecto temporal.*

La prestación patrimonial puede estar ligada a diferentes factores como el fallecimiento del sujeto, un periodo de tiempo concreto o la solución de la situación que se pretende arreglar. Por su parte, el devengo del derecho a percibir la prestación se ha de dar en el momento en que se produce el presupuesto de hecho, sin perjuicio que su exigibilidad suponga desarrollar el correspondiente procedimiento de gestión.

#### *Gestión de la prestación.*

El carácter público del sujeto que ha de dar la prestación condiciona el derecho sin duda alguna. La obligación *ex lege* es regulada en sus extremos por la ley y, además, requiere que se habilite un procedimiento administrativo con el que evaluar las circunstancias en las que se encuentra el potencial acreedor del derecho.

En este sentido se puede articular un procedimiento que se inicie con la solicitud por parte del ciudadano de la prestación económica que implica su derecho, si bien, podría caber que el inicio se haga de oficio. En una segunda fase, la Administración valoraría la solicitud y, con ello, la existencia de una situación de necesidad que pudiera ser subsu- mida en el presupuesto de hecho del derecho a percibir la prestación. En esa tarea de valoración, habría de considerarse la existencia de ingresos o patrimonio de los que es titular el alimentista. Completada esta labor de instrucción, habría de resolverse sobre la solicitud con acto administrativo expreso susceptible de revisión por parte del administra- do (vía administrativa y contenciosa).

#### *Infracciones y sanciones.*

Junto a la gestión de la prestación patrimonial se puede definir en qué supuestos puede la Administración ejercer su poder sancionador en tanto que la efectividad del derecho también exige su control. El sujeto deudor ejerce un poder sancionador sobre el ciudadano al tener que cumplir este con los requisitos que se hallan establecido para la correcta percepción de la prestación económica. En este sentido, se tipifican una serie de comportamientos ligados con el incumplimiento de deberes de información del sujeto alimentista

o la creación de apariencias de necesidad por parte de éste. El factor de antijuridicidad necesario del comportamiento realizado se basa en que es atentatorio contra un bien jurídico protegido como es la Hacienda pública, depositaria de los caudales públicos utilizados para hacer efectivo el derecho. El factor de culpabilidad habría de estar más trabajado en tanto que se determina la existencia de responsabilidad con la imputación de comportamientos a sujetos que bien podrían ser no intencionados o producidos por circunstancias ajenas a su voluntad. La sanción podría consistir en la extinción de la prestación económica o en su suspensión, pero, en ningún caso, la extinción del mismo derecho.

#### *Tratamiento fiscal de la prestación económica.*

El art. 6 LIRPF establece que el hecho imponible del tributo se constituye en torno al aspecto objetivo de obtención de rentas por parte de una persona física. De entre las diferentes fuentes de renta se destacan, para lo que aquí interesa, los rendimientos del trabajo. En este sentido, el art. 17.2.f) LIRPF equipara a ese concepto las anualidades por alimentos que pueda obtener el contribuyente por lo que, sin duda, se trata de un concepto gravado. Este tratamiento del derecho de alimentos regulado en el ámbito privado es trasladable al derecho de alimentos de carácter público que se está dibujando en estas líneas. Supone un recurso procedente de un derecho del ciudadano que supone la obtención de una renta gravable por el impuesto estatal.

Ahora bien, determinada la sujeción al impuesto todavía ha de considerarse si ha de ser gravado efectivamente o si hubiera de gozar de alguna exención tributaria. El art. 7.k) de la LIRPF establece que los alimentos recibidos de los padres en virtud de decisión judicial están exentos y, de forma semejante, en la letra y) del precepto citado se establece que se eximen prestaciones autonómicas en concepto de renta mínima de inserción para garantizar la subsistencia de las personas. No obstante, se trata, en este último caso, de una exención con límite cuantitativo superada la cual, el montante queda gravado efectivamente. Así pues, la prestación patrimonial que se perciba en virtud del derecho subjetivo público a alimentos resulta un concepto sujeto al IRPF y ha de ser la discrecionalidad del legislador la que dedica si ha de ser objeto o no de exención, si bien, dados los ejemplos descritos, pareciera que este habría de ser el camino a seguir si bien podrían establecerse límites cuantitativos a la exención considerada.

## **4.- Reflexión final.**

Es del todo evidente que la posibilidad de hacer efectiva la renta básica, bien sea de carácter universal o bien sea de carácter individualizado atendiendo a las circunstancias

del receptor, requiere de ingresos públicos. Estos no han de surgir de otro lugar que no sean recursos públicos basados en la propia riqueza de la sociedad que forma el Estado. En este sentido el estudio principal sobre la viabilidad de este concepto ha de ser llevado a cabo desde la Economía y ha de ser medida su eficacia desde la Política o la Sociología. En este sentido, el jurista tiene un papel limitado a tratar su viabilidad jurídica y su sistematización normativa lo que se ha pretendido en las líneas que anteceden.

Se han ofrecido dos instrumentos posibles. Por un lado, una deducción reembolsable insertable en la estructura normativa del IRPF y, por otro lado, un subsidio basado en un derecho subjetivo público de alimentos. Ambos casos participan, si bien se han hecho algunas precisiones, de la idea de que lo que ha de percibirse ha de ser para paliar situaciones de necesidad que pueden ser claras, pues hay una ausencia absoluta de recursos o relativas en tanto que han de valorarse los que se perciben de fuentes propias y pueden condicionar. Puede advertirse que no se ha planteado la percepción de una cuantía por el mero hecho de ser ciudadano y con independencia de los recursos que se posean.

No es esa una posibilidad que haya de descartarse de entrada pues puede formar parte del estatuto jurídico que implica ser ciudadano o ciudadana. Sin embargo, puede tener difícil justificación en un marco jurídico en el que el poder de gasto de los ciudadanos tiene como objetivo "(...) una asignación equitativa de los recursos públicos" y no su mera atribución inmotivada. En otros términos, el poder de gasto de los entes públicos que ha de ejercerse para otorgar la renta mínima requiere de una finalidad concreta como es la distribución equitativa. Esta puede ser de contornos difusos cuando supone aumentar los recursos de aquellas personas que ya los poseen por medios propios. No sucede igual, como se ha visto, para el caso de aquellas personas que no pueden procurárselos para mantener una situación de inclusión social, lo que sí genera una finalidad que justifica acudir al gasto público. Recuérdese que, en definitiva, el Estado social se creó para compensar desigualdades y corregir disfuncionalidades en la distribución de la riqueza mediante el mercado, basándose en un principio de solidaridad entre ciudadanos articulado mediante un sistema tributario. El aportar recursos públicos a aquellos que no padecen las disfunciones económicas que suponen su exclusión social no parece que responda a esta idea.