

LA SOLIDARIDAD COMO ELEMENTO DE INTEGRACIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

Solidarity as an element of integration of social constitutionalism

JAVIER GARCÍA FERRAZ

Universidad de Zaragoza

javier.garciaf@unizar.es

Cómo citar/Citation

García Ferraz, J. (2025).

La solidaridad como elemento de integración del constitucionalismo social.

Revista Española de Derecho Constitucional, 134, 123-147.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.134.05>

Resumen

La solidaridad es un elemento jurídico constitucional que dota de contenido a los derechos reconocidos en el marco de un Estado social. La actual crisis del Estado del bienestar ha supuesto una ruptura en la convivencia social dentro de las sociedades europeas, desprovveyendo de valor jurídico y material al principio de solidaridad como elemento corrector de los Estados para lograr la cohesión social. Este artículo indaga en la plasmación jurídica de la solidaridad dentro del marco constitucional y su capacidad de desarrollo, enfocando la investigación al contexto español y sus posibilidades. De esta forma, se realizan tres fases de análisis: la introducción de la solidaridad como elemento filosófico dentro del campo del derecho público; el desarrollo del concepto como principio constitucional en el constitucionalismo social del siglo xx, y el estudio del principio de solidaridad en el contexto español con sus limitaciones y oportunidades de avance.

Palabras clave

Principio de solidaridad; Estado del bienestar; derechos sociales; constitucionalismo social; integración territorial y social.

Abstract

Solidarity is a constitutional legal element that gives content to the rights recognized in the framework of a social state. The current crisis of the welfare state has led to a rupture in social coexistence within European societies, depriving the principle of solidarity of its legal and material value as a corrective element of states in order to achieve social cohesion. This paper investigates the legal embodiment of solidarity within the constitutional framework and its capacity for development, focusing the research on the Spanish context and its possibilities. In this way, three phases of analysis are carried out: the introduction of solidarity as a philosophical element within the field of public law; the development of the concept as a constitutional principle in the social constitutionalism of the 20th century; the study of the principle of solidarity in the Spanish context with its limitations and opportunities for progress.

Keywords

Principle of solidarity; welfare state; social rights; social constitutionalism; territorial and social integration.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: DE LA SOLIDARIDAD SOCIAL A LA SOLIDARIDAD JURÍDICA. II. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL SIGLO XX: 1. La solidaridad en el constitucionalismo social de entreguerras. 2. El principio de solidaridad en el constitucionalismo de posguerra: los textos alemán e italiano. III. LA SOLIDARIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: 1. El principio de solidaridad como elemento político. 2. El principio de solidaridad como elemento económico-financiero. 3. La vertiente interpersonal del principio de solidaridad. IV. POSIBILIDADES DE INTEGRACIÓN SOCIAL DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: DE LA SOLIDARIDAD SOCIAL A LA SOLIDARIDAD JURÍDICA

El concepto de solidaridad es uno de los pilares del constitucionalismo social sobre el que se yergue el Estado del bienestar. La profunda crisis que sufre en la actualidad este modelo amenaza los distintos consensos sociales establecidos tras la Segunda Guerra Mundial dentro de las sociedades europeas, así como las garantías y derechos propios de un Estado prestacional. Dentro de las numerosas cuestiones debatidas en torno a esta materia, cabe reflexionar sobre el concepto de solidaridad como principio político dentro de sociedades cada vez más individualistas, fragmentadas y mercantilizadas, donde la búsqueda del yo individual sustituye en gran medida a un marco comunitario prestacional. De esta forma, la investigación tiene como objetivo mostrar la vinculación de este principio como eje filosófico del Estado social, y cómo en la medida que la tendencia económica y política socava las garantías propias del constitucionalismo social dicho principio pierde fuerza moral y jurídica como elemento de cohesión.

En primer lugar, profundizando en las raíces del concepto, la solidaridad aparece en el marco de relaciones jurídicas dentro del derecho romano (*obligatio in solidum*) como elemento de corresponsabilización de las deudas de un determinado grupo. Esta idea de responsabilidad común es reseñable, ya que, aplicada a un contexto de organización social, supone un elemento de unión entre los integrantes de un conjunto para con la adversidad o la necesidad. Por tanto, se puede apreciar la existencia de una primitiva solidaridad natural (Herrera, 2013: 65), cuyo fundamento consagra el deber social de cada uno para con la sociedad preexistente, cuya traducción podría reflejarse en la

necesidad de devolver al conjunto los beneficios recibidos por el individuo debido al mero hecho de nacer dentro de un contexto o grupo social. En este estado, la solidaridad operaría como un factor cuasi religioso propio de sociedades comunitarias en las que el desarrollo de la individualidad es prácticamente inexistente. Durkheim (1982) teorizó acerca de esta cuestión, destacando la existencia de «hechos sociales» que preceden al individuo y condicionan su forma de actuar y pensar. Para el autor, la conciencia social o colectiva es «el conjunto de las creencias y de los sentimientos comunes al término medio de los miembros de una misma sociedad», constituyendo «un sistema determinado que tiene su vida propia» (1982: 94). Por tanto, la solidaridad, mecánica, utilizando la terminología de Durkheim, supone ante todo un elemento de cohesión social, pero también normativo, al crear condiciones de diferenciación y semejanza entre distintos grupos sociales. Del mismo modo, Durkheim invoca un nuevo tipo de solidaridad denominada orgánica, propia de las sociedades capitalistas en las que se produce la división del trabajo. En esta nueva tipología los intereses individuales o tribales ganan fuerza como expresión de reivindicación de sus necesidades frente al conjunto social. Esto es, el individuo se convierte en valor absoluto y su conciencia social disminuye a través de la progresiva concienciación de su interés (egoísmo) particular (*ibid.*: 235).

En segundo lugar, los postulados de Durkheim influyeron en diferentes disciplinas de investigación, destacando el derecho público como expresión de la solidaridad jurídica. Se debe entender que las anteriores concepciones de solidaridad realizadas en el campo de la filosofía y la ética partían de un sentimiento de cooperación individual por su utilidad para el conjunto y no mediante la imposición por parte de un ente institucional (Lagos Rodríguez, 2024: 26). La solidaridad jurídica adopta una postura global hacia el concepto de solidaridad, convirtiéndolo en mandato legal y principio social, en consonancia con el momento histórico de su desarrollo. Dentro de esta corriente de pensamiento, Duguit (2022) concibe el Estado como elemento de dominación social, no por su carácter represivo a través del monopolio de la violencia, sino por su función dentro de la sociedad mediante el servicio público (*ibid.*: 55). De esta forma, la solidaridad operaría como elemento de cohesión social a través de su carácter prestacional, encarnado en la Administración pública como garante de servicios y derechos para el conjunto de la ciudadanía. En esta fase ya se puede apreciar el abandono progresivo de la idea de un Estado mínimo y neutral propio del *laissez faire* por un Estado prestacional, cuyo fundamento es buscar un cierto equilibrio social, siendo, por tanto, la solidaridad un principio teleológico de la propia actividad estatal (Fernández Segado, 2012: 145). Esta idea es compartida tanto por fuerzas políticas conservadoras, cuyo ejemplo paradigmático son las políticas asistenciales o benefactoras

diseñadas por Bismarck a finales del siglo XIX, como por fuerzas progresistas, que, en sus distintas versiones, optaban de un modo u otro por mejorar las condiciones de la clase trabajadora a través de la dinámica democrática y la organización estatal, aun con una finalidad última emancipatoria. Precisamente, la solidaridad ha servido de base para distintos movimientos de reivindicación social o emancipatoria, así como establece uno de los dogmas de la izquierda política tras la Segunda Guerra Mundial: la redistribución de la riqueza a través de un sistema fiscal progresivo (Lagos Rodríguez, 2024: 19). Dicho consenso se quiebra con la aparición del neoliberalismo a finales del siglo XX, cuya principal aspiración es la reducción del gasto público y la actividad prestacional y económica de las Administraciones públicas. Este proceso de ruptura no solo ha provocado la disminución progresiva del Estado del bienestar, sino que promueve la denominada solidaridad orgánica mencionada anteriormente, fruto de la atomización social y la pérdida de la noción más universal de solidaridad. De esta forma, la concienciación y la reivindicación de derechos y garantías progresivamente se ven transformadas de la demanda del conjunto social al grupo particular, así como las políticas en materia de derechos sociales se parcelan en nichos específicos de actuación, fomentando el enfrentamiento y la falta de cohesión frente a la creación de espacios de convivencia común.

Finalmente, a modo de recopilación, en este apartado introductorio se ha podido calificar la solidaridad como baluarte filosófico de la propia actividad estatal en su conjunto y como elemento de integración social. Este aspecto es destacable, ya que asienta la concepción de los marcos constitucionales diseñados durante el pasado siglo, en los que la solidaridad permea tanto los derechos y deberes de los particulares como las prestaciones y obligaciones encomendadas a las Administraciones públicas (Pisarello, 2013: 87). De esta forma, en el desarrollo constitucional de la solidaridad que se expone en los siguientes apartados, encontramos dos vertientes o ejes de aplicación: una vertiente de carácter interpersonal, predominante en el primer constitucionalismo del siglo XX, de aspiraciones más emancipatorias, cuya finalidad es fomentar la igualdad social, y una vertiente interterritorial, que se asienta en el constitucionalismo de posguerra, cuya funcionalidad es lograr una cierta cohesión social a través de la distribución territorial del poder.

II. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL SIGLO XX

Una vez introducido el concepto de solidaridad en términos abstractos o metajurídicos, cabe estudiar la generalización de dicho principio en el campo

del derecho constitucional. Para ello, se ha de partir de la configuración del Estado social en la Europa del siglo xx, que supera progresivamente la visión minimalista del Estado de las primeras democracias liberales. Dicha configuración se plasma en el establecimiento de derechos de carácter marcadamente social, cuya inspiración filosófica se determina sobre dos principios: el principio de igualdad, que garantiza la igualdad formal y material de todos los individuos que componen la sociedad, y el principio de solidaridad, en la medida en que su fundamento es favorecer o amparar las necesidades del colectivo o de la comunidad, fomentando la mencionada cohesión social. Sin embargo, la tensión por el pleno desarrollo de estos derechos, esto es, su universalización, ha generado constantes desavenencias, generando avances y retrocesos materializados en políticas públicas concretas.

La idea de evolución en la actuación del Estado es importante para el estudio, ya que sobre esta se puede entender la configuración de una serie de derechos hasta construir una realidad. De esta forma, la singularidad en la creación del Estado social se debe a la evolución del concepto de necesidades sociales que afectan a los más desfavorecidos a prestaciones públicas de las que puede beneficiarse el conjunto de la ciudadanía (Herrera, 2013: 68). El sujeto político se ensancha de forma universal, aun con matices en el desarrollo legal, para alcanzar un grado de desarrollo similar en distintas capas de la sociedad. La tarea compensatoria para alcanzar este equilibrio se encomienda al Estado como ente de representación colectiva. Siguiendo el marco ideológico desarrollado en la introducción del estudio, el principio de solidaridad se consagra en el marco constitucional configurando los derechos sociales en la medida que constituyen un servicio público que integra o cohesiona al conjunto de la sociedad. Sin embargo, la plasmación jurídica del principio de solidaridad vendría establecida por una política de redistribución de la riqueza y el reparto equitativo de cargas fiscales, obteniendo unos resultados de eficiencia económica destacados (Lagos Rodríguez, 2024: 35). Esta cuestión supondría una problemática a la larga, pues, en la medida en que el carácter social del Estado se legitima por sus progresos en materia económica, el principio de solidaridad se desvirtúa y se convierte en una herramienta meramente económica cuya interpretación resulta abstracta, reduciéndose en la práctica a la equiparación de la ayuda social (Herrera, 2013: 71).

Tal y como se ha señalado anteriormente, los derechos de carácter social han sufrido diferentes fases de desarrollo. Durante el siglo xx se pueden diferenciar dos etapas de desarrollo constitucional del Estado social: una primera etapa de constitucionalismo social de entreguerras en que se empiezan a forjar las bases del Estado del bienestar y una segunda etapa de desarrollo jurídico pleno del Estado social. A estas dos fases habría que añadir una tercera de crisis

del modelo que se produce en la actualidad. Sin ánimo de profundizar en exceso acerca de esta cuestión, cabe destacar los siguientes aspectos relevantes con respecto al objeto del estudio:

1. LA SOLIDARIDAD EN EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL DE ENTREGUERRAS

Durante la primera etapa de desarrollo del constitucionalismo social, el principio de solidaridad posee un cariz emancipatorio, como muestran los ejemplos español y alemán (Herrera, 2013: 69), en la medida en que el grado de desarrollo social es menor, y, por consiguiente, las desigualdades socioeconómicas son más acuciantes. De esta forma, los textos constitucionales desarrollados durante este período destacan por la introducción de una serie de derechos de carácter socioeconómico que pretenden mejorar las condiciones de vida de las capas de población más desfavorecidas, con un ánimo igualitario. Ejemplo de ello son la Constitución de Weimar, en cuya parte segunda se introducen la institucionalización de la enseñanza básica (sección IV) y el reconocimiento de distintos derechos laborales (sección V, arts. 157-165), y la Constitución de la II República española, en cuyos arts. 46, 47 y 48 se establecen una legislación social y la enseñanza primaria gratuita y obligatoria. Sin embargo, contextualizando este proceso, se puede observar que la finalidad constitucional en el reconocimiento de estos derechos es garantizar unos mínimos de calidad de vida, acercándose más a la legislación social del siglo XIX que a una teoría constitucional consolidada. La solidaridad se configura como cláusula de equilibrio de situaciones desiguales en diversas materias, profundizando en el aspecto emancipador que posteriormente desaparecería en el constitucionalismo de posguerra (Pisarello, 2013: 93-94).

Asimismo, la solidaridad se configura como un elemento integrador de los territorios, siendo clave para la organización de Estados compuestos. De esta forma, la Constitución de Weimar, de un talante federal unificador o centralizador (Jiménez Alemán, 2022: 128), preveía unas competencias básicas de los *Länder*, así como la creación del Reichsrat como cámara de representación territorial, cuya principal función era velar por la equiparación de los intereses de los Estados. Es decir, la solidaridad no solo opera como cláusula de progreso social, sino como fundamento de integración territorial, y de ello deriva su importancia en territorios compuestos o con una organización territorial federal como elemento unificador. Del mismo modo sucede en la Constitución austriaca de 1920, que, de forma análoga al texto alemán, establecía un federalismo unificador y simétrico dentro de su configuración territorial, en el que las distintas unidades territoriales poseen igualdad de derechos y

competencias (Bußjäger, 2010: 13). Por el contrario, la Constitución de la II República española, al igual que su actual sucesora, posponía la configuración territorial del Estado. De este modo, no se desarrolla el elemento de cohesión solidaria a nivel constitucional, más allá del establecimiento de unas competencias exclusivas estatales y otras compartidas con las regiones autónomas, aunque sí se reconoce que «en las regiones autónomas no se podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles» (art. 17). Es decir, la Constitución de 1931 abre la puerta a una descentralización política como medida de integración del Estado, pero no la hace efectiva desde el plano constitucional (Corcuera, 1991: 39). La ambigüedad del texto constitucional en esta materia permearía las posteriores relaciones territoriales, alcanzando el grado de confusión jurídica y la tensión político-social actual. Finalmente, durante esta fase constitucional se puede apreciar todavía la concepción sólida del Estado centralizado, heredero de la Revolución francesa, que determina un marco de actuación de las relaciones políticas de un Estado, cuestión que dará un giro considerable en las posteriores constituciones europeas.

En consecuencia, se puede calificar esta etapa constitucional como de transición entre un derecho constitucional de raíz liberal, con una preeminencia absoluta del individuo y sus derechos, a un derecho constitucional de base social, donde se ve reflejada la importancia de la cohesión social para regular las relaciones colectivas y territoriales. En los ejemplos constitucionales expuestos, se puede percibir que el pensamiento de Duguit sienta las bases del derecho público contemporáneo, pues hay una búsqueda explícita de que valores como la solidaridad o la cooperación sean la base material del derecho del Estado (Martín, 2014: 56), y, por tanto, su eje filosófico o ético de actuación para el conjunto social.

2. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL CONSTITUCIONALISMO DE POSGUERRA: LOS TEXTOS ALEMÁN E ITALIANO

No es hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial cuando comienza un desarrollo pleno del Estado social como parte intrínseca del derecho constitucional europeo. De esta forma, tras las diversas transformaciones jurídicas para la mejora de las condiciones de vida, se logra alcanzar un pacto a nivel constitucional que tenga por objetivo redistribuir la riqueza y fomentar la igualdad (De Lucas, 1994: 26). A través de ello, la comunidad política-social logra su plenitud, pues, al entender que debe existir una igualdad de derechos y deberes entre ciudadanos y una exigencia de equiparación, apoyo

y socorro mutuo a nivel institucional-jurídico, la ciudadanía obtiene el grado de comunidad real y efectiva (Rey Martínez, 2021: 70). De este modo, la solidaridad sirve de herramienta constitucional sobre la que se asienta el Estado social en el constitucionalismo de posguerra contribuyendo a la igualdad entre territorios fruto de la descentralización de los Estados, consolidando un espacio de unión que afecta por igual a individuos y territorios, como se mencionó en el anterior apartado. La estabilización de este modelo se quiebra a finales de siglo xx con la llegada del neoliberalismo económico y la progresiva desconstitucionalización del Estado del bienestar. Cabe señalar cómo la interpretación de la solidaridad como fundamento de la actuación estatal se ve limitada en la praxis por la realidad económica y los inherentes ciclos de crisis del sistema capitalista. Esto es, la desaceleración del progreso económico obtenido a través del pacto social de posguerra revertió la búsqueda de la cohesión social a través del equilibrio por la maximización del beneficio individual. De esta cuestión se pueden extraer dos conclusiones. Primero, los textos constitucionales poseen un fuerte contenido ideológico más allá de ser normas jurídicas rígidas y de ello derivan sus distintas interpretaciones a lo largo del tiempo. El debate actual acerca de la interpretación de cuál debe ser la vocación del Estado o cómo debe estar dirigida su actividad es prueba de ello. Segundo, el desarrollo de los derechos dentro de los marcos constitucionales es fruto de las conquistas sociales y políticas, pero también responde a criterios históricos y geopolíticos. Por tanto, no se puede dar por hecho el establecimiento de unos determinados derechos *ad eternum*, sino que, como toda evolución histórica, posee fases de avances y retrocesos. En concreto, el establecimiento del Estado social responde a criterios tanto económicos como geopolíticos, debido a las inmediatas circunstancias de la posguerra europea, circunstancias que desaparecen a finales del siglo xx (De Cabo Martín, 1986: 117-118). De esta forma, se consolida una tercera etapa actual, en la que constantes períodos de crisis ponen en riesgo la subsistencia de los derechos sociales como derechos en sí mismos.

Dentro de la segunda etapa constitucional de afianzamiento del Estado social cabe destacar los ejemplos alemán e italiano debido a su condición de principales referencias de la Constitución española de 1978 que se aborda en el siguiente capítulo.

La Ley Fundamental de Bonn (1949), al igual que su predecesora, posee un carácter unificador propio respetando la autonomía de los distintos *Länder*, en consonancia con la realidad histórica y política del Estado alemán. Sin embargo, las tensiones de la Guerra Fría fomentaron su carácter centralista en materia fiscal y en la prestación de ayudas sociales para disminuir las desigualdades regionales (Jiménez Alemán, 2022: 129). De esta forma, la interpretación del principio de solidaridad en la Ley Fundamental radicaría en una

intensa expansión de la nivelación financiera, bien a través del reparto de cargas fiscales, bien a través de ayudas para la inversión o transferencias condicionadas (*ibid.*: 131). Aunque su mención no es explícita, la aplicación práctica de la solidaridad se materializa en el título X, denominado «Hacienda», en cuyos artículos conforma un sistema de distribución de la responsabilidad financiera entre las competencias adjudicadas a la Federación y a los *Länder*. Como se mencionó anteriormente, el constitucionalismo de posguerra profundiza en el aspecto territorial del principio de solidaridad con el objetivo de equiparar o igualar las relaciones regionales, pero pierde el cariz emancipatorio propio de la etapa anterior. De esta forma, la Ley Fundamental, en su art. 107, apdo. segundo, establece la garantía mediante ley federal, con la aprobación de la cámara de representación territorial (Bundesrat) de compensación de la desigual capacidad financiera de los *Länder*, teniendo en cuenta como variables la capacidad y las necesidades financieras de los municipios. Es decir, se atiende a las circunstancias territoriales de cada región para garantizar una nivelación óptima. Asimismo, la ley que ha de garantizar la compensación de las desigualdades posee carácter federal, con la correspondiente participación de los *Länder*, por lo que se persiste en la idea del Estado central como proveedor de servicios públicos que proyectan una finalidad de cohesión social, tan importante en Estados de reciente aparición y con desigualdades regionales acuciantes como es el caso alemán. Además, se prevén ayudas otorgadas por la Federación para la inversión en materias de carácter social, como es la construcción de vivienda y la creación de infraestructuras educativas —art. 104, c) y d)—.

Por tanto, el marco constitucional alemán ofrece un tratamiento pleno de la solidaridad en su aplicación para el desarrollo del territorio, y de dicha aplicación surge el principio de lealtad a la Federación (Lagos Rodríguez, 2024: 67). La interpretación de este principio por parte de la doctrina constitucional es destacable para el estudio, pues supone una nueva visión de la solidaridad. De esta forma, la lealtad entre instituciones territoriales se posicionaría como una condición objetiva de actuación por parte de las distintas Administraciones públicas, de manera que en su inspiración última habrían de velar por el interés general de la nación (*op. cit.*). Este compromiso ha sido avalado por el Tribunal Constitucional alemán, siendo, por tanto, un comportamiento exigible entre las distintas Administraciones territoriales (Carranza, 2022: 67-70). Acerca de esta cuestión se pueden extraer dos conclusiones: primera, que la solidaridad constitucional aplicada en su aspecto territorial se puede conformar bajo la fórmula de lealtad institucional, en la medida en que este principio sirve de base para la cohesión del territorio y supone un cierto impedimento para la competencia entre las unidades territoriales que conforman la federación. La lealtad implica que la actuación no debe estar guiada por el interés particular,

sino por el común, estableciendo una protección o una forma de afianzamiento de un determinado sistema de descentralización territorial (*ibid.*: 76). Segundo, que la solidaridad pierde progresivamente su carácter emancipador a través del establecimiento de los derechos sociales gestionados por servicios públicos centrales, para ser una cláusula de retención o aminoramiento de las aspiraciones de un colectivo o un territorio determinado. De ello se deriva la tendencia a reducir el principio a una mera herramienta económica y financiera, y no a un valor propio de la actuación del Estado central o de las Administraciones territoriales. La descentralización propia de los Estados compuestos arraiga en un sentimiento particularista de gestión propia frente al conjunto, de forma que las herramientas emanadas del principio de solidaridad se proyectan como cláusulas de redistribución para la defensa de los intereses comunes frente al interés individual o particular.

Siguiendo con el derecho comparado durante esta etapa constitucional, la Constitución italiana (1948) ofrece una visión del principio de solidaridad enfocada principalmente hacia el individuo, a diferencia del carácter territorial del caso alemán. Frente a la concepción de solidaridad jurídica como elemento de cohesión, el principio de solidaridad se presenta en el supuesto italiano como marco de convivencia, en la medida en que afecta de un modo personal al conjunto de la ciudadanía (Fernández Segado, 2012: 142). De esta manera, el art. segundo del texto constitucional italiano reconoce «el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social». Asimismo, se indaga en la idea de la solidaridad como principio fundamental del individuo en la medida en que nace en una sociedad preexistente, siguiendo la lógica de la solidaridad colectiva-primitiva que se narró en la introducción del estudio. De esta forma, «se reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto como individuo, como en el seno de las formaciones sociales en las que desarrolla su personalidad». Por tanto, se acepta de primera mano el carácter social de la solidaridad, permeando los distintos derechos y deberes de la ciudadanía establecidos posteriormente en el texto constitucional (Lagos Rodríguez, 2024: 71). Los tres pilares señalados en el artículo —político, social y económico— están unidos de forma estrecha con la solidaridad, ya que en la medida en que vinculan al individuo en dichas materias conforman un deber de reciprocidad para con la comunidad en distintos niveles. Este planteamiento se postula en términos más positivos tanto del caso alemán como del caso español, que posteriormente se examina. De esta forma, la correlación entre individuo y solidaridad supone una obligación comunitaria para fortalecer el conjunto social y no una cláusula negativa de desincentivación de las aspiraciones regionales o colectivas. A través de este posicionamiento, la solidaridad supone «un mecanismo constitucional que garantiza que la pugna política no

provoque la ruptura del marco legal de convivencia» (*ibid.*: 72). Por tanto, el principio de solidaridad opera como un verdadero eje de actuación normativa, así como un patrón de comportamiento social, de lo que se deduce la idea de pertenencia a un espacio común y un proyecto político singular (Rey Martínez, 2021: 51).

La postura de la Constitución italiana con respecto a esta materia no ha evitado la consolidación de diferencias territoriales significativas, pero sí se acerca más a la visión de la solidaridad jurídica dentro del derecho público. Asimismo, es interesante su planteamiento de las relaciones territoriales, favoreciendo una posición intermedia entre el centralismo y la autonomía. De esta manera, la tendencia a homogeneizar las competencias de las Administraciones territoriales, así como de garantizar competencias específicas de territorios singulares (Di Maio, 2022: 177), servirá de inspiración para la construcción del sistema autonómico español, con la peculiaridad del sistema foral como circunstancia diferenciada. El texto italiano reconoce la importancia del Estado central para nivelar a las regiones, de forma que «destinará recursos adicionales y emprenderá intervenciones especiales a favor de determinados municipios, provincias, urbes metropolitanas y regiones para fomentar el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social, eliminar los desequilibrios económicos y sociales, favorecer el ejercicio efectivo de los derechos de la persona o atender a finalidades distintas del ejercicio normal de sus respectivas funciones» (art. 119 CI). Como se puede observar en el citado artículo, se da plena importancia al desarrollo individual dentro de la actuación del Estado para el fomento de la cohesión social y económica, en consonancia con lo dispuesto en el art. segundo. Asimismo, la actuación estatal se ha consolidado gracias a la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana, conformando una posición de fortalecimiento de la acción homogeneizadora del centro frente a los intereses de los territorios (*ibid.*: 179). Por consiguiente, la práctica constitucional ha demostrado la importancia de la actuación del Estado central a través de elementos que garanticen la solidaridad entre territorios para conformar un espacio mínimo de igualdad. La encomienda al centro de estas herramientas refuerza la idea por la que, en los Estados compuestos surgidos en el constitucionalismo de posguerra, la solidaridad opera virtualmente como cláusula económico-financiera de redistribución para el auxilio general, y no como principio ético de actuación del conjunto de Administraciones públicas, tanto del Estado central como de las entidades regionales.

Como conclusión a este apartado, cabe destacar la importancia constitucional que se otorga al principio de solidaridad durante esta etapa constitucional, conformando una teoría constitucional propia. Como se ha señalado, el marco de solidaridad se ha incorporado a las distintas constituciones de nuestro

entorno en la medida en que sirve de inspiración como principio fundamental (como otros valores del ordenamiento como la libertad o la igualdad), y se materializa en dos fórmulas: marco de convivencia dentro de una colectividad social y principio de reparto del poder territorial en condiciones de equilibrio. A continuación, se examina con mayor detalle el supuesto español como centro del estudio.

III. LA SOLIDARIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Como se ha señalado en los apartados anteriores, la solidaridad es un elemento básico de configuración social, inherente a todas las formas de convivencia humana, y un principio del derecho constitucional contemporáneo. La Constitución española de 1978, siguiendo los pasos del derecho comparado europeo, recoge el principio de solidaridad en su articulado principalmente como fórmula de cohesión de las distintas regiones o nacionalidades que componen el territorio español.

Dentro de la Constitución de 1978 se pueden encontrar hasta cinco referencias al término «solidaridad», siendo un concepto amplio que ha requerido de la correspondiente interpretación por parte del Tribunal Constitucional hasta constituir un principio de integración constitucional, principalmente, en lo que se refiere al funcionamiento del sistema territorial (Aja, 1985: 84). En los siguientes párrafos se realiza un estudio pormenorizado del principio de solidaridad dentro del texto constitucional español, profundizando en las dos vertientes del principio: la interterritorial, en la que se destaca su componente político de vertebración territorial y su componente financiero de nivelación económica, y, finalmente, la vertiente interpersonal.

1. LA SOLIDARIDAD COMO ELEMENTO POLÍTICO

La primera referencia constitucional al principio de solidaridad se encuentra en el controvertido art. segundo de la Constitución española. Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, se ha de partir de la constitucionalización del principio dentro del marco del Estado social. De esta forma, la Constitución, en su preámbulo inicial, configura la existencia de un «orden económico y social justo», garantizando así una «digna calidad de vida» entre la ciudadanía. Posteriormente, en el art. primero del texto constitucional se establece la fórmula del Estado social y democrático de derecho, de la cual García Pelayo sostenía brillantemente que se expresa como una «una totalidad

compuesta por tres momentos o componentes inseparables de una interacción recíproca» (1992: 93-94). Es decir, el marco social del Estado convive con el plano democrático dentro del imperio de la ley, estableciendo un contexto de igualdad y simbiosis entre los principales principios de convivencia.

Volviendo al polémico art. segundo del texto constitucional, este reza: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Una apreciación plausible del art. segundo del texto constitucional entiende que constituye la base de la vertebración territorial del Estado bajo tres principios: unidad del Estado, descentralización política a través de la autonomía de nacionalidades y regiones, más tarde conocidas como comunidades autónomas, y exigencia de solidaridad entre las distintas unidades territoriales (Lagos Rodríguez, 2024: 89). De esta forma, el principio de unidad corroboraría la existencia de una realidad histórico nacional previa al texto constitucional, que, a su vez, resulta indivisible, al determinar que solo existe un Estado nacional (Alonso de Antonio, 1984: 33). En esta línea se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, señalando que «la estructuración del poder del Estado se basa, según la Constitución, en el principio de unidad, fundamento de la propia Constitución, y en los de autonomía y solidaridad» (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4). Esta tesis descartaría la posibilidad de una confederación de Estados, y en última instancia, la autodeterminación de una de las unidades territoriales. Sin embargo, este planteamiento no resta garantías al principio de autonomía de las nacionalidades y regiones, lo que deriva en la descentralización política y administrativa del Estado a través de las distintas comunidades autónomas. La principal problemática subyacente en la redacción del artículo constitucional deriva de la interpretación subjetiva de los términos «nacionalidades» y «regiones». Este margen de apreciación ha proporcionado argumentos en favor de una concepción plurinacional del Estado por determinadas fuerzas políticas a nivel nacional y autonómico, generando un clima de tensión entre las regiones con aspiraciones nacionalistas y el Estado central.

Pese a ello, atendiendo al ámbito estrictamente jurídico, el texto constitucional no atribuye capacidad de creación de espacios políticos independientes pese a poseer rasgos de carácter confederal, como el concierto vasco y el convenio navarro, y, por tanto, la unidad estatal no resultaría cuestionable. Dicha unidad se manifiesta en el ejercicio de competencias esenciales por el Estado central como las relaciones internacionales (149.1.3 CE) o la Administración de Justicia (149.1.5 CE), aún hoy delegadas a organismos supraestatales en determinados aspectos. Del propio principio de unidad deriva la descentralización política y

administrativa del territorio como garantía de la autonomía. Esto es, no puede existir un marco autonómico sin un Estado previo que garantice la unidad, identificada con el Estado de derecho y la igualdad ciudadana. La descentralización responde tanto a razones históricas, de asunción de un componente emocional identificado con las costumbres y los usos de determinados territorios, como a razones pragmáticas, debido a la mayor eficacia de acercar recursos y medios a la ciudadanía a través de organismos locales y regionales (Alonso de Antonio, 1984: 35). Asimismo, la autonomía otorgada ha de ser compatible con la consolidación de la unidad central, de forma similar a los términos que se pronuncia en este aspecto la Constitución portuguesa de 1976: «La autonomía regional tiende a la participación democrática de los ciudadanos, el desarrollo económico y social y la promoción y protección de los intereses regionales y el fortalecimiento de la unidad nacional y la solidaridad entre todos los portugueses» (art. 225.2 Constitución Portuguesa).

Entre estos parámetros se encuentra el principio de solidaridad como nexo de la unidad y la autonomía. La solidaridad opera como contrapeso entre las aspiraciones de las unidades territoriales y el Estado central, así como fundamento de lealtad y cooperación entre las distintas partes del territorio nacional (De Lucas, 1994: 46), asemejándose al principio de lealtad institucional alemán. En palabras del Tribunal Constitucional, la solidaridad actúa como corolario del derecho de autonomía (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3). Por tanto, más allá del debate económico acerca de la financiación territorial, se debe entender que la solidaridad dota de contenido material al principio de unidad estatal (Tajadura Tejada, 2007: 102), como así lo ha confirmado la jurisprudencia constitucional: «Y es que, en definitiva, la virtualidad propia del principio constitucional de solidaridad, que aspira a unos resultados globales para todo el territorio español, recuerda la técnica de los vasos comunicantes» (STC 109/2004, de 30 de junio, FJ 3). De esta forma, el principio de solidaridad supone un objetivo de las políticas públicas estatales, así como se constituye como máxima y límite del marco competencial autonómico (Sanz Arcega, 2020: 89).

El objeto de estas políticas es vocacionalmente social, debido a la interrelación del principio de solidaridad con el marco del Estado social. Asimismo, la paradoja establecida en el art. segundo del texto constitucional se refleja en la materialización del Estado social: unidad en las condiciones mínimas establecidas por el Estado central para la prestación de servicios y garantía de derechos, autonomía de las comunidades autónomas para mejorar dichas condiciones, y solidaridad entre las unidades territoriales con el objetivo de paliar los desequilibrios socioeconómicos. Por tanto, una correcta manera de interpretar el confuso título VIII de la Constitución es orientarse por los

principios establecidos en su título preliminar que se han expuesto anteriormente. Ahora bien, el marco constitucional se ha de interpretar conforme a la realidad política actual. De esta forma, en la medida en que se profundiza en el proceso de descentralización política interior y en la cesión de competencias a organismos supraestatales en el exterior, la garantía de igualdad que ofrece el Estado central se vuelve más endeble.

Seguidamente, la concreción del principio de solidaridad sobre el que se vertebra el territorio se encuentra en el art. 138. En este precepto el constituyente emite un mandato al poder central para velar por «el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular», así como se pronuncia en favor de la igualdad de las unidades territoriales, por lo que «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales». De esta manera, se reconoce la capacidad del poder central para ser árbitro de los intereses de las distintas regiones, focalizándose en un equilibrio económico atendiendo a las circunstancias particulares. La jurisprudencia constitucional ha señalado que dicha premisa no implica la uniformidad en las condiciones de los territorios, de modo que «el art. 138.2 CE cuando proclama que las diferencias entre los Estatutos de Autonomía “no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales” no está imponiendo una homogeneidad absoluta en dichos ámbitos, pues ello iría contra el criterio del apartado 1 del mismo artículo, que configura al principio de solidaridad como instrumento para alcanzar un “equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 131). No obstante, como señala la citada sentencia, la competencia para velar por el equilibrio corresponde al poder central, y la practicidad de llevarla a cabo se materializa en la medida en que el Estado gestiona los principales instrumentos de acceso a servicios y derechos sociales, estableciendo un servicio común e igualitario para el conjunto de la ciudadanía. Las singularidades políticas del modelo de gestión territorial español no concuerdan en términos generales con este modelo, bien por circunstancias políticas, bien por circunstancias jurídicas, como el caso del concierto vasco y el convenio navarro. Asimismo, en conexión con el art. 131.1 CE, una forma de concretar la solidaridad es la capacidad de planificación estatal para la actividad económica a través de la encomienda de buscar un equilibrio justo y adecuado. Sin embargo, la merma del poder de los Estados a través del mencionado proceso de cesión de competencias dificulta este planteamiento. De esta forma, se puede observar la falta de regulaciones de carácter general que promuevan condiciones efectivas a nivel

nacional para estimular la economía en situaciones límite, como, por ejemplo, la despoblación o el acceso a la vivienda. En cuanto a la segunda premisa, vendría a materializar el principio de igualdad dentro de las relaciones territoriales (González Hernández, 2004: 66), si bien no niega las circunstancias objetivas que posee cada territorio previas a la redacción del texto constitucional. Por tanto, se puede observar que el planteamiento de la solidaridad en el texto constitucional español se pronuncia en términos equitativos o igualitarios para el diseño del modelo territorial, promoviendo las competencias del centro para garantizar la igualdad territorial, previendo una realidad política tensionada antes incluso de la conformación del modelo territorial actual.

2. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD COMO ELEMENTO ECONÓMICO-FINANCIERO

Una vez establecida la base política del modelo de organización territorial, la Constitución de 1978 crea una serie de instrumentos financieros y económicos para poner en práctica el principio de solidaridad establecido en los arts. 2 y 138 CE. La discusión en torno a la eficiencia de los mecanismos constitucionales y su posterior desarrollo legal no son objeto de este estudio, sin embargo, cabe mencionar sus principales aspectos, ya que la consolidación de la literatura científica en esta materia es extensa. Esto se debe a que la vehiculación del principio de solidaridad se ha desarrollado bajo una perspectiva fundamentalmente económica y financiera de las relaciones territoriales evitando consolidar un modelo de solidaridad jurídica fundamentado en un marco de convivencia social común. A nuestro modo de entender, gran parte de dicha literatura obvia el papel que concede el constituyente español al principio de solidaridad dentro del modelo territorial, relegándolo a una cláusula limitativa de las aspiraciones de ciertas unidades territoriales, o, en su caso, como medida de lealtad institucional entre Estado y comunidades autónomas y comunidades autónomas entre sí (Carranza, 2022: 165).

En primer lugar, la Constitución otorga autonomía financiera a las unidades territoriales en el ejercicio de sus competencias, autonomía que está limitada por los principios de coordinación con la hacienda central y la solidaridad con el resto de los territorios (art. 156.1 CE). En segundo lugar, se crea el Fondo de Compensación Interterritorial «con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad» (art. 158.2 CE), fondo que estará gestionado por las Cortes Generales

para su distribución. A dichas herramientas se añaden otras extraconstitucionales, que también poseen carácter financiero y económico, como el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el Fondo de Suficiencia Global y los Fondos de Convergencia. Tal y como señala Zabalza, «la idea sobre la que se sustenta la financiación autonómica española es muy sencilla: para un mismo esfuerzo fiscal y unas mismas necesidades, una comunidad rica debe tener los mismos recursos que una pobre» (2018: 105). Esto es, tanto el texto constitucional como su desarrollo legal en esta materia han promovido la nivelación territorial, y para ello se han puesto a disposición mecanismos de corte financiero con el objetivo de lograr una equiparación de servicios, atendiendo a las distintas condiciones objetivas de los territorios. Véase que la propuesta constitucional en torno a esta materia deja de lado el aspecto individual de los mecanismos de nivelación financiera frente al carácter territorial predominante, aunque la jurisprudencia constitucional ha señalado acertadamente que el efecto de nivelación perseguido en este estadio se persigue con otros instrumentos como el impuesto de la renta, al que califica como «el instrumento más idóneo para alcanzar los objetivos de redistribución de la renta (art. 131.1 CE) y de solidaridad (art. 138.1 CE), que la Constitución española propugna y que dotan de contenido al Estado social y democrático de Derecho (art. 11 CE)» (STC 137/2003, FJ 7). De esta manera, la efectividad de la nivelación territorial vendría establecida por la capacidad de los distintos fondos para solventar las desigualdades de los territorios y así garantizar la solidaridad entre estos. Ahora bien, la pugna política en esta cuestión no deja de suscitarse y difícilmente se ha podido establecer una solución de consenso, debido a dos factores: la falta de un mismo esfuerzo fiscal por cada territorio, así como de las distintas necesidades debido a sus características, y los diversos criterios preferidos por cada territorio para el reparto de los ingresos, estableciéndose distintos bandos territoriales en torno a una preferencia común: demografía, población, fiscalidad, etc. (Romero Caro, 2023: 150-151). Por tanto, más allá del debate en torno a la eficacia de los modelos de financiación, cabe plantear si el principio de solidaridad inspira la aplicación de estos, ya que progresivamente dichos modelos tienden a otras aspiraciones o metas como la responsabilidad financiera (López Laborda, 2014: 14-15). Una propuesta política profundizando en este sentido quebraría el modelo establecido por el constituyente, en la medida en que la solidaridad interterritorial es uno de los pilares del modelo territorial. Esta disyuntiva sumada a la competencia fiscal entre territorios y los procesos de concentración de capital y de población en grandes urbes dificulta una aplicación material correcta de la solidaridad dentro del contexto español, generando las correspondientes desigualdades territoriales.

Por tanto, en una primera aproximación se puede percibir que la integración del principio de solidaridad se articula sobre unos fundamentos teóricos o principios políticos (arts. 2 y 138 CE) que se hacen valer bajo instrumentos prácticos de carácter financiero y presupuestario (arts. 156.1 y 158.2 CE). El principio de solidaridad ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional como un mandato jurídico exigible: «El art. 138.1 CE como ninguna otra disposición constitucional. no puede ser reducida al carácter de un precepto programático. o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales. Es, por el contrario. un precepto con peso y significados propios, que debe ser interpretado, eso sí, en coherencia con las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los Estatutos» (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 3). Sin embargo, en su aplicación material a través de los modelos de financiación autonómica, las particularidades políticas del contexto español se han inclinado en contra de una aplicación correcta de la solidaridad constitucional. La reciente propuesta de financiación singular entre Cataluña y el Estado central es prueba de ello, primando el principio de ordinalidad frente a la solidaridad. Esto no significa que otros modelos de distribución territorial del poder puedan llegar a tener unos resultados eficientes, como muestran diversos ejemplos de federalismo comparado (Bojanic, 2020: 296-300), sino que la concepción de las herramientas de financiación y, por ende, la materialización de la solidaridad han de ser acordes con el texto constitucional, en particular, con el art. segundo.

3. LA VERTIENTE INTERPERSONAL DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

Finalmente, desde una vertiente individual o interpersonal del principio de solidaridad, el constituyente profundiza en el resto del articulado constitucional de forma más explícita (arts. 40.1, 45.2 y 131.1 CE) bajo una perspectiva económica de redistribución de los recursos y de igualdad de oportunidades en diversas facetas (empleo, protección del medioambiente, organización y planificación económica, etc.), o, en su caso, de forma más implícita en distintas obligaciones encomendadas a los poderes públicos (prestaciones sociales, sistema tributario, etc.). Cabe destacar que el constituyente español hace uso del principio de solidaridad fundamentalmente para organizar o vertebrar el territorio, como se ha destacado en párrafos anteriores, frente a la concepción de solidaridad como deber y derecho ciudadano característica del constitucionalismo italiano (Fernández Segado, 2012: 154). Sin embargo, en opinión de Fernández Segado (*op. cit.*), «la solidaridad interterritorial no sólo no excluye, sino que presupone la solidaridad interpersonal, y, además, porque la

solidaridad entre las diferentes Comunidades Autónomas puede considerarse una manifestación más del Estado social». Por tanto, ambas vertientes estarían imbricadas, o, en su caso, actuarían como vasos comunicantes. Entendiendo que el proceso de descentralización política garantiza un acercamiento de las instituciones a la ciudadanía para que sea beneficiaria de derechos, la solidaridad interindividual estaría asegurada por el constituyente español estableciendo un sistema de reparto competencial.

De esta forma, el carácter interpersonal del principio de solidaridad dentro del constitucionalismo español se puede vehicular, bien a través de un sistema tributario progresivo, bien a través de la actuación del sector público en distintos ámbitos para cubrir las necesidades de los colectivos más desfavorecidos o de sectores de especial relevancia. La primera referencia, pese a su carácter constitucional (31.1 CE), se ve afectada por la competencia fiscal de las regiones, garantizada por el propio 156. 1 CE. Esta cuestión es de particular importancia con respecto a las herramientas financieras nombradas anteriormente, debido a que un modelo solidaridad interindividual presupone una política fiscal progresiva por parte de las distintas Administraciones públicas territoriales, cuestión que no siempre es aplicada dependiendo del signo político del que gobierne. Esto no afecta a la solidaridad común debido a las mencionadas herramientas, pero sí puede afectar a los ciudadanos de las unidades territoriales implicadas (Romero Caro, 2023: 150), generando la correspondiente competencia fiscal entre regiones, primando la autonomía frente a la solidaridad. En cuanto a la segunda referencia, posee un uso más bien limitado debido al papel cada vez menor de intervención del sector público en la economía de forma activa (131.1 CE) o por no gestionar los recursos naturales de forma directa, sino a través de un sistema regulatorio (45.2 CE). Por tanto, la descentralización política y la cesión de competencias de los Estados nacionales generan la correspondiente incapacidad para llevar a cabo planes globales en un período largo de tiempo que pueden repercutir en la igualdad de la ciudadanía y, por ende, en la solidaridad nacional. El deterioro progresivo del Estado social está fuertemente influenciado por esta circunstancia. De esta forma, la solidaridad interindividual requiere de unas instituciones activas que se legitimen a través de su papel en la sociedad mediante el correcto funcionamiento de los servicios públicos, siguiendo el pensamiento de Duguit. La inactividad de los Estados nacionales en este sentido, cediendo terreno ante un mercado global cada vez más competitivo en diversas materias «desnacionalizadas», influye de forma determinante a la hora de entender el deterioro de los derechos sociales y su correspondiente afección a la solidaridad interpersonal (De Cabo Martín, 1986: 136).

IV. POSIBILIDADES DE INTEGRACIÓN SOCIAL DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

Finalmente, en este último apartado se han de señalar las deficiencias del modelo de solidaridad en la Constitución española, y, por último, sus posibilidades de mejora como principio de integración social.

Tras mostrar las principales características de la solidaridad constitucional dentro de la doctrina jurídica, se han configurado dos principales corrientes en torno a la interpretación del principio de solidaridad en la Constitución española de 1978: la interpretación compartida por el Tribunal Constitucional por la que la solidaridad opera como cláusula de cooperación y lealtad institucional entre Estado central y comunidades autónomas, asemejándose al principio de lealtad de la doctrina constitucional alemana, y una segunda interpretación que establece que el principio de solidaridad es un elemento mediador y limitativo de la autonomía (Fernández Segado, 2012: 172-173). En ambas apreciaciones, se encuentra una concepción de limitación de las aspiraciones territoriales, y se monopoliza la vertiente interterritorial. Asimismo, dichas interpretaciones se han reducido a la cuestión presupuestaria y financiera en la práctica. Esta visión economicista no ha aminorado las tensiones territoriales, bien por carecer de una fórmula de interés para el conjunto del territorio, bien por generar un clima de conflicto entre las pretensiones de autogobierno y el interés del Estado central, provocando en gran medida una competencia interregional a la baja (Martínez-Vázquez *et al.*, 2024: 117). Dentro de las distintas interpretaciones doctrinales, una concepción completa del principio es la que propone Sanz Arcega (2020), por la que la virtualidad del principio de solidaridad se compone de dos vertientes: una formal, relativa a la cooperación y la lealtad institucional recíproca entre los entes territoriales y el Estado, y una vertiente económica, que comprende los mecanismos de nivelación financiera y presupuestaria. Esta interpretación parece acertada al dividir dos cuestiones que forman parte de un todo: la solidaridad opera desde una perspectiva económica como fundamento de la redistribución de la riqueza interterritorial a través de los mecanismos constitucionales y las herramientas legales de financiación autonómica, pero la solidaridad también ejerce un papel político y social, configurando las relaciones interterritoriales y estableciendo mecanismos de cohesión ciudadana, desde manifestaciones culturales hasta acuerdos de cooperación mutua (Contipelli, 2015: 134). Además, esta interpretación doctrinal parece más acertada conforme al modelo territorial establecido en el texto constituyente, pues, aun no planteando un sistema definitivo, sí que se instituyen los pilares sobre los que se yergue: unidad, autonomía y solidaridad. Reducir, por tanto, la solidaridad a una cláusula de lealtad entre

instituciones o mero corolario del derecho de autonomía, tal y como se expresó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 25/1981, supone anular sus posibilidades de integración social o «una limitación a la potencial virtualidad de este principio constitucional no escrito, que va más allá del contenido financiero» (Carranza, 2022: 166).

Adicionalmente, durante el estudio se ha reflejado la interrelación del principio de solidaridad con el Estado social a través de la gestión de los servicios públicos por parte de las instituciones. Sin embargo, la solidaridad constitucional ha devenido en fórmula de cohesión territorial en Estados compuestos, perdiendo su carácter inspirador y legitimador en la prestación de derechos sociales, en la medida que conducen a sociedades más igualitarias y más solidarias con respecto a los más desfavorecidos. Esta circunstancia no impide que la propia solidaridad sea un elemento integrador del sistema constitucional español y no una mera herramienta para lograr un cierto equilibrio territorial. El principio de solidaridad está incardinado en el propio establecimiento del Estado social y su posterior desarrollo constitucional (García Guerrero, 2022: 69), por lo que, a nuestro modo de ver, es un principio del ordenamiento jurídico-constitucional. Sobre este planteamiento, cabe mencionar como referencia obligada el voto particular emitido por Manuel Jiménez de Parga a la Sentencia 14/2004, en el que expresa dicho enfoque: «La solidaridad, como principio constitucional y expresamente constitucionalizado, es uno de los fundamentos del Ordenamiento jurídico-político, a partir del cual se despliega un aparato de normas. Este principio constitucional y constitucionalizado posee la fuerza vinculante de las normas jurídicas, es fuente normativa inmediata, en el sentido profundo de no necesitar de la interposición de regla, o circunstancia alguna, para alcanzar su plena eficacia» (STC 14/2004, de 12 de febrero, voto particular).

Por consiguiente, se considera que la concepción del principio de solidaridad dentro de la Constitución española es uno de los cimientos del modelo territorial y un principio vinculante del ordenamiento jurídico, así como debe inspirar el comportamiento de las Administraciones públicas. Esta cuestión debería influir tanto en la puesta en práctica del sistema de financiación autonómica como con la capacidad de las distintas Administraciones en la prestación de derechos sociales. La realidad jurídica y política muestra una situación contraria. En primer lugar, la aceptación de un régimen asimétrico por parte del constituyente en la disposición adicional primera genera un marco desigual desde un comienzo (Vega García, 2014: 296), además de servir de inspiración para el resto de unidades territoriales con aspiraciones regionalistas y/o nacionalistas. Esto es, desde un inicio se prima la autonomía frente a la solidaridad, provocando la irresoluble tensión entre los intereses del centro y los de las comunidades autónomas, y los de las comunidades autónomas entre sí. En

segundo lugar, el deterioro de los servicios públicos y la mercantilización de las Administraciones públicas dificultan que estas puedan tener una actuación solidaria para el conjunto de la ciudadanía, generando la correspondiente competencia interregional. De esta forma, el componente social del Estado y de las instituciones de lo que componen se encuentra ante una situación de grave deterioro, al perder progresivamente su papel activo en el servicio público.

En conclusión, una correcta interpretación del principio de solidaridad dentro del marco constitucional español debe tener en cuenta ambas dimensiones relatadas y no reducir el principio de solidaridad a un factor de corrección del sistema autonómico. Su posibilidad de integración social exige la actuación del Estado central en materia social a través de distintos sistemas de protección social desplegados en todo el territorio, lo que no implica la igualdad absoluta de condiciones y derechos dentro de la parcela de soberanía autonómica, sino la garantía de acceso en condiciones de igualdad a todos los servicios y derechos por parte de la ciudadanía. La centralidad de los servicios públicos esenciales repercutiría en una mejora significativa en la gestión de recursos y necesidades, además de fomentar reformas legislativas de fondo que puedan revertir situaciones complejas (despoblación) o la actuación rápida y diligente en acontecimientos inesperados (catástrofes naturales, epidemias, etc.). Desde el plano territorial, ya se ha mencionado que todo sistema de financiación ha de respetar los principios establecidos por el constituyente, de forma que la solidaridad debe ocupar una posición de equidad con la unidad y la autonomía. Superando la visión doctrinal de lealtad institucional, la solidaridad supondría la principal condición de unidad de las unidades territoriales que las vincula con el Estado central (Arban, 2017: 259). De este modo, la exigencia jurídica de solidaridad, compartida tanto por el poder central como por las unidades territoriales, no solo conformaría un espacio de lealtad administrativa y política, sino que supondría el mandato constitucional para el fomento de la cohesión social a través de sistemas, garantías y condiciones de igualdad en la prestación de derechos sociales en todo el territorio, frente a la dinámica individualista, identitaria y mercantilizada de la gestión del poder, consolidando la solidaridad como un elemento integrador y principio jurídico fundamental del Estado social.

Bibliografía

- Aja, E. (1985). *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*. Madrid: Tecnos.
- Alonso de Antonio, J. (1984). El principio de solidaridad en el estado autonómico. Sus manifestaciones jurídicas. *Revista de Derecho Político*, 21, 31-81. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.21.1984>.

- Arban, E. (2017). Exploring the Principle of (Federal) Solidarity. *Review of Constitutional Studies/Revue d'études constitutionnelles*, 22 (2), 241-260. Disponible en: <https://is.gd/5Jr84B>.
- Bojanic, A. (2020). The empirical evidence on the determinants of fiscal decentralization. *Revista Finanzas y Política Económica*, 12 (1), 271-302. Disponible en: <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.v12.n1.2020.2656>.
- Bußjäger, P. (2010). Between Europeanization, unitarism and autonomy. Remarks on the current situation of federalism in Austria. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 10, 11-39. Disponible en: <https://is.gd/Io9Tgz>.
- Carranza, G. (2022). *La lealtad federal en el sistema autonómico español*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Contipelli, E. (2015). *Asimetrías en el federalismo fiscal y solidaridad*. Granada: Comares.
- Corcuera Atienza, J. (1991). El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución española de 1931. *Historia Contemporánea*, 6, 15-45. Disponible en: <https://doi.org/10.1387/hc.19356>.
- De Cabo Martín, C. (1986). *La crisis del Estado social*. Barcelona: PPU.
- De Lucas, J. (1994). La polémica sobre los deberes de solidaridad. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 19, 9-88. Disponible en: <https://acortar.link/YzudR3>.
- Di Maio, C. (2022). La solidaridad interterritorial en el ordenamiento jurídico suizo e italiano. En J. García Guerrero y M. Martínez Alarcón (dirs.). *La solidaridad: estudio constitucional comparado* (pp. 165-196). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Duguit, L. (2022). *Las transformaciones del derecho público*. Argentina: Olejnik.
- Durkheim, E. (1982). *La división del trabajo social*. Madrid: Akal.
- Fernández Segado, F. (2012). La solidaridad como principio constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 137-180. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.30.2012>.
- García Guerrero, J. (2022). La solidaridad como valor y principio constitucional. En J. García Guerrero y M. Martínez Alarcón (dirs.). *La solidaridad: estudio constitucional comparado* (pp. 41-75). Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Pelayo, M. (1992). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- González Hernández, E. (2004). El artículo 138 de la Constitución española de 1978 y el principio de solidaridad. *Cuadernos de Derecho Público*, 21, 47-77. Disponible en: <https://is.gd/BvPqQt>.
- Herrera, C. (2013). El concepto de solidaridad y sus problemas político-constitucionales. Una perspectiva iusfilosófica. *Revista de Estudios Sociales*, 46, 63-73. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/res46.2013.07>.
- Jiménez Alemán, A. (2022). El principio de solidaridad interterritorial en Alemania como sustrato del federalismo unificador. En J. García Guerrero y M. Martínez Alarcón (dirs.). *La solidaridad: estudio constitucional comparado* (pp. 123-147). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lagos Rodríguez, G. (2024). *Solidaridad y fiscalidad: configuración interterritorial e interpersonal en España*. Las Rozas: Aranzadi.
- López Laborda, J. (2014). Sugerencias para una reforma de la regulación constitucional de la financiación autonómica. *FEDEA Policy Papers*, 2014/02. Disponible en: <https://is.gd/PY8qeK>.

- Martín, S. (2014). Derechos sociales y procesos constituyentes (1931, 1978, ¿2016?). *Gaceta Sindical: reflexión y debate*, 23, 37-69. Disponible en: <https://www.ccoo.es/691407c92acd564298857c2fbaf67e49000001.pdf>.
- Martínez-Vázquez, J., Sanz-Arcega, E. y Tránchez-Martín, J. (2024). Las preferencias ciudadanas hacia alternativas de política fiscal en Estados descentralizados: armonización tributaria y competencia fiscal en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 186, 103-122. Disponible en: <https://doi.org/10.5477/cis/reis.186.103-122>.
- Pisarello, G. (2013). Solidaridad e insolidaridad en el constitucionalismo contemporáneo: elementos para una aproximación. *Revista de Estudios Sociales*, 46, 86-97. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.7440/res46.2013.09>.
- Rey Martínez, F. (2021). El valor constitucional de la fraternité. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 123, 43-74. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.123.02>.
- Romero Caro, F. J. (2023). Horizontal cooperation and financial relations in Spain: An analysis on how the Autonomous Communities set the agenda for the reform of territorial financing. *Revista de Estudios Políticos*, 199, 133-164. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.199.05>.
- Sanz Arcega, E. (2020). *Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad y sus posibilidades financieras* [tesis doctoral]. Universidad de Zaragoza. Disponible en: <https://is.gd/uLJOJR>.
- Tajadura Tejada, J. (2007). El principio de solidaridad en el Estado autonómico. *Cuadernos de Derecho Público*, 32, 69-102. Disponible en: <https://is.gd/CQILjF>.
- Vega García, A. (2014). El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y Alemania: aplicación y límites. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 20, 214-277. Disponible en: <https://is.gd/P5LOqA>.
- Zabalza, A. (2018). El mecanismo de nivelación de la financiación autonómica. *Hacienda Pública alea/Review of Publics Economics*, 225 (2), 79-108. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.7866/HPE-RPE.18.2.3>.