

# LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: LA SOLIDARIDAD COMO PRINCIPIO MULTIFACÉTICO (Y RESBALADIZO)[01]

## THE SOCIAL DIMENSION OF EUROPEAN INTEGRATION: SOLIDARITY AS A MULTIFACETED (AND SLIPPERY) PRINCIPLE

Sabrina Ragone

Profesora titular de Derecho público comparado, Universidad de Bolonia

resumen - abstract

palabras claves - key words



"ReDCE núm. 42. Julio-Diciembre de 2024"

**ho europeo. Homenaje a Rainer Arnold.**

### SUMARIO

**1. Premisa.**

**2. La solidaridad como piedra angular del derecho primario de la UE.**

**3. Migraciones, asilo y (falta de) solidaridad.**

**4. Nuevas perspectivas: migrantes y trabajadores.**

**5. La solidaridad en las constituciones de los Estados miembros: un principio con muchos sentidos.**

**6. Reflexiones finales.**



## Volver

### **1. PREMISA.** ↓

El presente texto proporciona reflexiones comparativas acerca del principio de solidaridad dentro del marco del constitucionalismo comparado europeo, teniendo en cuenta las vertientes del derecho primario de la UE y de los textos constitucionales de los Estados miembros. Se interroga, en particular, sobre las distintas facetas de la solidaridad, en la dimensión social de la integración europea (en la que encajarían también los fondos de cohesión, los fondos regionales y las formas de financiación dirigidas al desarrollo industrial, del empleo, a la formación de los trabajadores, a las políticas sociales, etc.), teniendo en cuenta, en primer lugar, cómo ha sido incluida en los tratados de la UE (§ 2). A continuación, analiza los rasgos esenciales de la configuración del principio en uno de los ámbitos principales, la migración y la gestión de fronteras, en el que se incluye como principio esencial para manejar las relaciones entre Estados miembros y la responsabilidad compartida al respecto (§ 3). Finalmente, el texto explica en qué medida la solidaridad es uno de los desafíos más actuales en el ámbito de la protección de los trabajadores (§ 4).

La segunda sección del texto examina las distintas inclusiones del principio de solidaridad en las constituciones de los Estados miembros, para proponer un paralelismo con las dimensiones encontradas a nivel europeo, en especial, la solidaridad entre entes territoriales y la solidaridad hacia los individuos o como principio rector (§ 5). Las conclusiones intentan proponer unas reflexiones acerca de analogías y diferencias de funciones y ámbitos entre los dos contextos (§ 6).

### **2. LA SOLIDARIDAD COMO PIEDRA ANGULAR DEL DERECHO PRIMARIO DE LA UE.** ↓↑

La solidaridad es un principio y un valor fundamental de la Unión Europea, mencionado en el art. 2 del TUE, que lo incluye entre las características de la sociedad europea[02]. Además, el art. 3 TUE hace referencia a sus tres vertientes básicas: la social (“La

Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño”, apartado 3); la territorial (“La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”, apartado 3) y las relaciones exteriores

(“la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”, apartado 5).

Entre las disposiciones sobre la política exterior y de seguridad común, el art. 21 TUE recuerda que

“La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”.

El art. 24 TUE además fundamenta la política exterior y de seguridad común en “el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros” (apartado 2). Asimismo,

“los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua y respetarán la acción de la Unión en este ámbito. Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales” (apartado 3);

y la solidaridad mutua se encuentra también en el art. 32. Ya el preámbulo del TUE hacía hincapié en el deseo de “acrecentar la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones”.

El TFUE, a su vez, a la hora de disciplinar el espacio de libertad, seguridad y justicia, afirma que la UE “garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países” (art. 67, apartado 2). Y el art. 80 TFUE establece que el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros es el

“principio rector” de todas las políticas comunes de la Unión en materia de gestión de fronteras, asilo e inmigración.

La denominada “cláusula de solidaridad”, introducida por el artículo 222 del TFUE, establece la posibilidad de que la Unión y los países de la UE actúen conjuntamente para prevenir la amenaza terrorista en el territorio de un país de la UE, o para prestar ayuda a uno que sea víctima de una catástrofe natural o de origen humano. En 2014, la UE adoptó una Decisión para fijar normas y procedimientos de dicha cláusula, para asegurar que todas las partes implicadas trabajen conjuntamente a escala nacional y europea para proporcionar una reacción con rapidez y eficacia a similares circunstancias. El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, que ya existía desde 2002 para la financiación de actividades en el ámbito de la protección civil, se reformó en 2014 a raíz de este cambio normativo y desde 2020 también ha cubierto emergencias graves de salud pública, como la pandemia del COVID-19. A este fondo se suma la Reserva para Ayudas de Emergencia, para dar respuestas rápidas a emergencias o catástrofes naturales específicas. A su vez, el art. 122 TFUE habilita al Consejo, a propuesta de la Comisión, decidir, “con un espíritu de solidaridad entre Estados miembros, medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía” (apartado 1). El apartado siguiente hace referencia a casos “de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar”, para habilitar al Consejo a prever una ayuda financiera de la UE al Estado miembro afectado.

El Título IV de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, explícitamente dedicado a la solidaridad, la enfoca desde la perspectiva individual o de acción colectiva, pero desde la perspectiva personal (no estatal), regulando el derecho de los trabajadores a la información y consulta, derecho de negociación y acción colectiva, acceso a los servicios de colocación, despido injustificado, condiciones de trabajo justas, trabajo infantil, conciliación de la vida familiar y la vida profesional, seguridad social, asistencia sanitaria, servicios de interés general, protección del medio ambiente y protección de los consumidores.

Ahora, las numerosas referencias a la solidaridad, en distintos contextos y con diferentes objetivos, dentro del derecho primario de la UE refleja la naturaleza polifacética de la solidaridad como concepto y construcción social y jurídica, que sigue sin obtener una definición y un significado claros, siendo al contrario un “concepto amorfo” a pesar de la narrativa que lo considera “el pegamento” de la Unión[03]. Sin duda, tiene funciones constitucionales e institucionales (en la vertiente solidaria entre instituciones a nivel de la UE y de los Estados miembros) y funciones materiales, conectadas con la solidaridad entre individuos, además de ser

un principio rector de distintas políticas y un valor de la Unión como tal, tanto que podría ser considerado el fundamento del “contrato social” europeo[04].

### **3. MIGRACIONES, ASILO Y (FALTA DE) SOLIDARIDAD.** ↓↑

Antes de la crisis pandémica del 2020, que ha vuelto a despertar un interés marcado por este principio, el ámbito en el que había manifestado de forma más constante su relevancia había sido el de las políticas migratorias y de gestión de fronteras[05] (también anteriormente la vertiente “social” de la integración europea se había analizado en doctrina, con referencia al valor y al rol del Comité Europeo de Derechos Sociales[06]).

El Tratado de Lisboa ya había supuesto una innovación al prever la solidaridad y al transformar las medidas en materia de asilo, desde el establecimiento de normas mínimas a la creación de un sistema común que incluía normas y procedimientos uniformes, que comprendían un estatuto uniforme de asilo, protección subsidiaria y protección temporal; normas sobre las condiciones de acogida y sobre cooperación con terceros países.

El Programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo Europeo el 10 de diciembre de 2009 para el período 2010-2014, reafirmaba “el objetivo de establecer un espacio común de protección y solidaridad que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional”, destacándose la necesidad de promover una verdadera solidaridad con los Estados miembros sometidos a presiones específicas. Sin embargo, el momento en el que con mayor nitidez se ha visto la aplicación de dicha cláusula ha sido en la “crisis de los refugiados” de 2015, cuando el Consejo aprobó la decisión 1523 “relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia”, junto a la n. 1601 por la que se establecía la reubicación forzosa de unas 120.000 personas especialmente necesitadas de protección internacional en los demás Estados miembros. Los recursos en contra de estas medidas ya habían sido desestimados por el TJUE (asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15, Eslovaquia y Hungría c. Consejo de la UE).

En 2020, en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa, la sentencia del TJUE ha certificado además que negarse a cumplir con el mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de

protección internacional implica una vulneración de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. Los Estados miembros no pueden invocar ni sus responsabilidades en materia de mantenimiento del orden público y de salvaguardia de la seguridad interior, ni la supuesta disfunción del mecanismo de reubicación para sustraerse a la ejecución de este mecanismo, ya que su conducta vulnera sus responsabilidades compartidas y solidarias en materia migratoria.

A finales de 2020, en el asunto C-808/18, Comisión c. Hungría, el TJUE también había decidido que Hungría había incumplido sus obligaciones relativas al acceso al procedimiento de protección internacional, a la colocación de los migrantes en las zonas de tránsito y a la expulsión de los nacionales de terceros países en situación irregular. Asimismo, consideró que había vulnerado la obligación de mantener en el territorio a los solicitantes de protección internacional hasta que haya expirado el plazo previsto para ejercer su derecho a un recurso efectivo y hasta que se acabe el recurso. La posterior sentencia del 13 junio de 2024, en el asunto C-123/22, ha estimado el recurso por incumplimiento interpuesto por la falta de ejecución de la sentencia anterior, estableciendo una multa ingente debido a la violación inédita y excepcionalmente grave del derecho de la Unión[07].

Desde 2020, además, se ha estado debatiendo el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo[08], del que a mi juicio no se alcanza la creación de un sistema europeo común de asilo garantista, eficiente, organizado y solidario. Si bien se aboga por las acciones conjuntas, no se afronta de manera eficaz la sobrecarga de los Estados fronterizos, que cada vez tienen una mayor responsabilidad para impedir la entrada de los migrantes al territorio de la UE.

Los mecanismos de solidaridad voluntarios siguen existiendo y cuando los compromisos asumidos cubren menos del 30 % del número total de reubicaciones o retornos patrocinados necesarios, los Estados miembros que no hayan asumido ningún compromiso son invitados a hacerse cargo de al menos la mitad de su “parte equitativa”, y siempre pueden elegir ellos entre las reubicaciones o el patrocinio de los retornos. Existe también la posibilidad de apoyo financiero al Estado miembro más afectado. Esta flexibilidad disminuye el valor de la cooperación mutua y por ende la protección de los derechos de los migrantes, no proporcionando una interpretación amplia de los valores de los tratados.

#### **4. NUEVAS PERSPECTIVAS: MIGRANTES Y TRABAJADORES.** ↓ ↑

Mientras se debatían las medidas de respuesta a la pandemia y a la posterior crisis económica y energética[09], teniendo en cuenta también los efectos de las crisis migratorias, un nuevo desafío se ha presentado a la UE: la migración desde Ucrania, tras la ofensiva militar de Rusia que ha llevado a millones de personas a buscar refugio en países de la UE y en la República de Moldavia. Desde el comienzo, la UE ha manifestado total solidaridad con Ucrania y con el pueblo ucraniano y ha ofrecido apoyo humanitario, político, financiero y material[10].

En particular, ha proporcionado apoyo financiero y técnico a los Estados miembros que acogen a refugiados, ayudando en la gestión de fronteras tanto a los países fronterizos de la UE como a Moldavia, a la vez que se ha aplicado un mecanismo de protección temporal para los ucranianos en la UE (en marzo 2022, con prórroga de momento hasta marzo de 2026).

La Directiva de protección temporal de la UE, que se está utilizando, se había adoptado en 2001, tras los desplazamientos masivos derivados de los conflictos armados de los Balcanes Occidentales y se puede activar en situaciones extraordinarias de ingreso masivo en la UE. Este régimen jurídico reconoce a los solicitantes derechos de residencia y de acceso a una vivienda, acceso al mercado laboral, a la asistencia social y a la asistencia médica, confiriéndoles unas condiciones favorables con respecto a los otros migrantes y/o solicitantes de asilo.

Los trabajadores son la segunda categoría, además de los migrantes, con respecto a la cual se ha visto un giro parcialmente solidario o social de la UE, como bien lo analiza A. Buratti en esta revista[11], con referencia especialmente a dos actos normativos: Directiva (UE) 2022/2041, de 19 de octubre, sobre salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, para obtener condiciones de vida y de trabajo dignas y fomentar la negociación colectiva acerca de los salarios; y la Directiva (UE) 2024/2831 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas.

La primera fuente proporciona el procedimiento de fijación de salarios mínimos legales adecuados, que deben ser proporcionales a la distribución salarial en el Estado miembro y garantizar un nivel de vida digno. Los parámetros de adecuación de los salarios, a actualizar periódicamente, deben considerar al menos el poder adquisitivo en relación con el coste de la vida, la distribución y la tasa de crecimiento de las retribuciones, junto con los niveles y la evolución de la productividad nacional a largo plazo. La Directiva enfatiza también la no discriminación y la proporcionalidad, exigiendo una cooperación estrecha con los actores sociales, que conservan su pleno derecho a negociar convenios colectivos.

La segunda se enfoca en los trabajadores de plataforma y especialmente los casos de clasificación errónea, empujando su reclasificación como empleados a través de una presunción legal efectiva y refutable. Se presumirá jurídicamente que la relación entre una plataforma digital y

el trabajador es una relación laboral cuando haya indicios de control y dirección; la plataforma podrá demostrar lo contrario.

## **5. LA SOLIDARIDAD EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS: UN PRINCIPIO CON MUCHOS SENTIDOS.** ↓↑

Algunas de las constituciones de los Estados miembros que mencionan explícitamente la solidaridad como principio<sup>[12]</sup>, lo hacen con referencia a la estructura federal o descentralizada y en relación a la atribución compensatoria de recursos (ej. Alemania, Art. 143 c) y a la responsabilidad con respecto a la UE (Alemania, const. art. 104 a y art. 109). También en las constituciones regional y autonómica de Italia y España encontramos el principio con referencia al federalismo fiscal (Italia, art. 119) o a las relaciones entre Comunidades Autónomas (España, art. 2 y 138); asimismo, la constitución de Portugal cita la solidaridad en los arts. 226 y 227 sobre la relación entre Azoras y Madeira con el resto del Estado.

La dimensión individual de la solidaridad como elemento del desarrollo de la personalidad también está presente en algún caso (Italia, art. 2<sup>[13]</sup>), con especial respecto a los deberes de solidaridad social y nacional de los ciudadanos (Grecia, art. 25). Se encuentra además como elemento fundamental del sistema escolar (Austria, art. 14 o Portugal, art. 73) o del sistema de pensiones (Hungría, art. XIX) o de la seguridad social (Portugal, art. 63). Especial atención se presta a categorías vulnerables hacia las cuales hay que implementar la solidaridad, como es el caso de las personas con discapacidad (Portugal, art. 71).

La organización del mercado está también conectada a la solidaridad en la Constitución polaca (art. 20), que prevé una “economía social de mercado basada en la libertad económica, la propiedad privada y la solidaridad, el diálogo y la cooperación entre actores sociales”. En Francia (art. 87), el desarrollo de solidaridad y cooperación entre Estados y pueblos de habla francesa es uno de los objetivos de las relaciones internacionales.

Desde una perspectiva sistémica, el preámbulo de la constitución de Latvia considera la solidaridad como una de las bases del orden social, junto a la lealtad al Estado, el idioma, la libertad, la igualdad, la justicia, la honestidad, la ética del trabajo y la familia; asimismo, el preámbulo polaco establece una obligación de solidaridad hacia los demás; el art. 4 de la constitución rumana a su vez expresa que el fundamento del Estado es la unidad del pueblo rumano y la solidaridad de sus ciudadanos.

Sin embargo, existe un ámbito en el cual este principio manifiesta su potencial de manera evidente, a saber, el medioambiente y la gestión de los recursos naturales. El art. 66 portugués sobre medioambiente y calidad de vida, que hace referencia a la solidaridad entre generaciones; el art. 7 bis belga la menciona como aspecto a tener en cuenta en el ejercicio de todas las competencias legislativas de Estado federal, regiones y comunidades.

## **6. REFLEXIONES FINALES.**

Las distintas vertientes de la solidaridad que se han encontrado en el derecho primario de la UE se ven reflejadas en el derecho constitucional a nivel estatal, si bien su relevancia en las relaciones exteriores parece recesiva respecto a la vertiente territorial, de relación entre estados, regiones y territorios, y la individual, que considera al ciudadano particular como destinatario de derechos económicos y políticas públicas enfocadas en la igualdad. Asimismo, la configuración de la solidaridad como principio básico no es muy frecuente pero tampoco rara en los textos nacionales, con una prevalencia de menciones del principio democrático o republicano respecto de la naturaleza solidaria de la sociedad.

La faceta de la solidaridad como deber de contribuir a la sociedad, con los impuestos, la participación (y en el pasado el servicio militar – o todavía, como en Grecia –) asumen una importancia estadísticamente minoritaria de forma expresa.

Lo que despierta mayor interés es que los mismos desafíos que se han explicado con respecto al nivel europeo se presentan, con distinta intensidad, a nivel de Estados miembros: la gestión de los migrantes es un tema en el que se pierden o ganan elecciones generales y locales, que está poniendo en entredicho el pacto social de varios Estados miembros, especialmente de los que por su posición fronteriza reciben flujos más numerosos. Las políticas sociales, enfocadas en los trabajadores y en las categorías socialmente más vulnerables, también están en el foco de atención de los programas electorales y de los debates a nivel nacional, y por ende interrogan sobre el rol del constitucionalismo social.

**Resumen:** El texto introduce la dimensión social de la integración europea a través del prisma del principio de solidaridad, en la medida en que está regulado en el derecho primario de

la UE y en las constituciones nacionales. Averigua comparativamente en qué ámbitos se ha empleado y cuáles son sus principales desafíos.

**Palabras claves:** Solidaridad; derecho comparado europeo; derecho primario de la UE; constituciones nacionales.

**Abstract:** The text introduces the social dimension of European integration through the prism of the principle of solidarity, the way it is regulated in EU primary law and in national constitutions. It investigates comparatively in which areas it has been used and what its main challenges are.

**Key words:** Solidarity; European comparative law; EU primary law; national constitutions.

Recibido: 7 de octubre de 2024

Aceptado: 31 de octubre de 2024

---

[01] El presente trabajo se enmarca entre los resultados del Módulo Jean Monnet EU\_SOCIAL “European Solidarity: Comparative Interdisciplinary Approach to Law, Politics and Social Challenges” 2022/2025.

[02] A.VON BOGDANDY, *The Emergence of European Society through Public Law. A Hegelian and Anti-Schmittian Approach*, Oxford University Press, Oxford, 2024. Sobre el rol de la solidaridad, M. ROSS, *Solidarity—A New Constitutional Paradigm for the EU?*, en M. ROSS, Y. BORGMANN-PREBIL (eds), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

[03] A. DOS SANTOS SOARES, «La construcción de la solidaridad en el ámbito del asilo: ¿De un principio abstracto a una política eficaz?», *Cuadernos Europeos De Deusto*, núm. 6, 2022, pp.145-64.

[04] P. EHRET, «¿Un nuevo contrato de origen? Hacia un modelo de solidaridad transnacional para Europa», *EUNOMIA. Revista En Cultura De La Legalidad*, núm. 26, 2024, pp. 36-57; C. MASSAROTTI, «Il principio di solidarietà nel diritto dell’Unione Europea», *Astrid*, 18 de abril de 2024.

[05] P. LINDEN-RETEK, «The Refugees We Are: Solidarity, Asylum, and Critique in the European Constitutional Imagination», *German Law Journal*, vol. 22, núm. 4, 2021, pp. 506-533.

[06] A este tema está dedicado el texto de E. CARMONA CUENCA, «Ejecución e impacto de las decisiones del Comité europeo de derechos sociales», en este núm. de la Revista.

[07] M.L. RODRÍGUEZ COPÉ, «Incumplimientos reiterados y sistemáticos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) por los Estados Miembros. La contundente posición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ante la vulneración húngara del «principio de solidaridad» Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2024, asunto C-123/22: Comisión/Hungría», *La Ley Unión Europea*, núm. 128, 2024.

[08] Véase el número especial, 128, 2024, fascículo 2, sobre «Solidaridad en el espacio europeo de libertad, de seguridad y de justicia: retos jurídicos ante tiempos inciertos», *Revista Vasca de Administración Pública*.

[09] Sobre las interconexiones con la solidaridad, L. MARIN, *Solidarity and crises in the European Union: a constitutional principle in the pandemic and energy crises*, Cacucci, Bari, 2024.

[10] Sobre las vertientes geopolíticas, V.A. MARICA, «La solidaridad de la UE con Ucrania: ¿una demostración de fuerza? Análisis del papel de Eurojust y Europol en la investigación y enjuiciamiento del núcleo de delitos internacionales (CIC) cometidos por Rusia en Ucrania», *Revista de Derecho Político*, núm. 119, 2024, pp. 267-290.

[11] A. BURATTI, «Hacia un Derecho europeo común de los trabajadores», en este núm. de la Revista.

[12] T. HOSTOVSKY BRANDES, «Solidarity as a Constitutional Value», *Buffalo Human Rights Law Review*, núm. 59, 2021, con una perspectiva más amplia.

[13] Al respecto, al menos F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, BUP, Bologna, 2016; A. jr. GOLIA, «The Principle of Solidarity in the Italian Constitution», *The Italian Law Journal*, núm. 1, 2022; F. LUCHERINI, «La solidarietà come fondamento relazionale dei diritti sociali. L'esperienza italiana in prospettiva comparata», *Quaderni costituzionali*, núm. 4, 2023, pp. 943-962.