

SEGURIDAD SOCIAL Y PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

JOSÉ MARÍA ALONSO SECO

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE SOLIDARIDAD. 3. LA SOLIDARIDAD EN EL MODELO GERMÁNICO DE SEGUROS SOCIALES OBLIGATORIOS. 4. LA SOLIDARIDAD EN EL MODELO ANGLOSAJÓN DE SEGURIDAD SOCIAL. 5. LA SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA ESPAÑOL ACTUAL DE SEGURIDAD SOCIAL. 5.1. En la Constitución. 5.2. En la legislación ordinaria. 5.3. En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 6. A MODO DE CONCLUSIÓN. 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Fecha de recepción: 11.01.2020
Fecha de aceptación: 12.05.2020

SEGURIDAD SOCIAL Y PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

JOSÉ MARÍA ALONSO SECO¹

Técnico Superior de la Seguridad Social

Colaborador honorífico de la UNED

1. INTRODUCCIÓN

Es frecuente asociar «Seguridad Social» con «previsión social». Tal vinculación refleja una verdad indudable. En efecto, los «seguros sociales obreros», precedente de la actual Seguridad Social, nacieron sobre bases diferentes a la «asistencia social» del Estado o municipal gratuita, que no precisaba aportaciones dinerarias previas de los interesados. Pasaron por tres fases sucesivas: 1) seguro privado facultativo de derecho privado, gestionado a través de sociedades mercantiles; 2) sistema mixto que, partiendo del fracaso del seguro privado en las clases menos pudientes, crea instituciones estatales para ofrecer servicios o conceder subvenciones a compañías de seguros privadas; 3) seguro obligatorio del Estado, que establece asociaciones y corporaciones de derecho público encargadas de ponerlos en práctica. El seguro privado tiene como causa el deseo de adquirir de los aseguradores; el seguro obligatorio público responde a necesidades de los asegurados. El primero tiene en cuenta el aspecto comercial del negocio; el segundo preocupaciones humanitarias². Inicialmente los seguros sociales se relacionan con la idea de previsión, de ahorro futuro³; cuando se hacen obligatorios surge la noción de «previsión social», emparentada también con otras, como la igualdad, la justicia social y la solidaridad⁴. En las tres modalidades aparecen las connota-

¹ Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Departamento de Servicios Sociales y Fundamentos Histórico-Jurídicos. c/ Obispo Trejo, 2. 28040-Madrid. Email: jmalonso@der.uned.es

² SCHMOLLER, G. (1907). *Principes d'économie politique. Partie 2. Tome 4*, París, Giard et Brière, pp. 287 y 289, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k55253181?rk=107296;4>.

³ En España se crea el Instituto Nacional de Previsión para «difundir e inculcar la «previsión popular», especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro» (Ley de 27 de febrero de 1908, art. 1, *GM* n.º 60, de 29 de febrero de 1908).

⁴ JANNET, C. (1889). *Le Socialisme d'État et la réforme social*, París, Plon et Nourrit, p. 218, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k209935k?rk=21459;2>.

ciones básicas de los seguros: «fijación de los riesgos cubiertos, frente al indiferenciado de indigencia; aleatoriedad e incertidumbre individual del siniestro; formación de un fondo mutuo común con que atenderlo; tratamiento matemático financiero de la cobertura, para que la presencia del fondo elimine el alea respecto del colectivo asegurado»⁵.

La noción de «previsión social» con la que nacieron los seguros sociales obligatorios siguió subsistiendo. La nota principal fue el carácter contributivo de sus prestaciones: los beneficiarios solo podían percibirlas si se habían satisfecho previamente las cuotas del seguro. Con el transcurso del tiempo se incluirían también prestaciones no contributivas, que no responden al esquema cotización-prestación ni, por lo mismo, al concepto de previsión. Fue debido a múltiples factores, de modo muy especial al nuevo diseño que la Constitución de 1978 (CE, en adelante) dio a la Seguridad Social. Se fortalecerán, en consecuencia, otros principios y valores que servirán de fundamento a la Seguridad Social, entre ellos el de «solidaridad».

Los seguros sociales tuvieron su origen en el último cuarto del siglo XIX en Alemania, debido, entre otras causas, a movimientos doctrinales partidarios de la intervención del Estado en la economía y en las relaciones capital-trabajo⁶. Consistieron en un mecanismo de conservación del Estado autoritario, bajo el sistema de «monarquía social» preconizada por Stein e impulsada por Bismarck⁷; en una pretensión, contraria a medidas represivas anteriores, de apartar a las masas obreras de la influencia de la socialdemocracia y de los sindicatos, reconciliándolas con el Estado⁸; en un intento de «integrar a la clase obrera en el Estado nacional»⁹. Todo lo anterior es cierto. También lo es que no solo existieron coyunturas puntuales en su aparición y desarrollo, sino, sobre todo, principios de fondo puestos de manifiesto por las circunstancias históricas. Entre ellos el de «solidaridad», que se ha ido acrecentando a lo largo de los años hasta erigirse, en el momento actual, en elemento imprescindible para una comprensión completa de la Seguridad Social. Estas páginas tienen por finalidad precisamente analizar la relación entre Seguridad Social y el principio de solidaridad.

⁵ ALONSO OLEA, M. (2000). «La Seguridad Social: pasado, presente y futuro», en GONZALO GONZÁLEZ, B., MOGUEIRA GUASTAVINO, M., dir. *Cien años de Seguridad Social*, Madrid, Fraternidad-Muprespa y UNED, p. 167; ALONSO OLEA, M. (1982). «Cien años de Seguridad Social». *Papeles de Economía Española*, n.º 12-13, p. 108.

⁶ SCHMOLLER. *Principes d'économie politique. Partie 2. Tome 4*, p. 246.

⁷ MONEREO PÉREZ, J. L. (2008). «Reforma social y ética en economía política: La teoría de Gustav Schmoller». *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, n.º 93, p. 16.

⁸ DROZ, J. (1984). *Historia general del socialismo. Volumen 2. De 1875 a 1918*, Barcelona, Destino, I, p. 37; SCHMOLLER, G. (1908). *Principes d'économie politique. Partie 2. Tome 5*, París, Giard et Brière, p. 176, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k55800398/f2>

⁹ SOTELO, I. (2010). *El Estado Social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid, Trotta, p. 173.

2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE SOLIDARIDAD

La palabra «solidaridad» ha adquirido una extraordinaria significación en los dos últimos siglos. Gide escribió en 1893 que había alcanzado tanto prestigio e importancia como en años anteriores los había tenido la libertad, hasta el punto de que, si el lema republicano «libertad, igualdad, fraternidad» se formulara de nuevo, la solidaridad tomaría el lugar de uno de esos tres términos, o quizás incluso reemplazaría a los tres¹⁰. En 1896 Bourgeois escribió que, si bien inicialmente se consideró una variante de la divisa republicana «fraternidad», de día en día fue adquiriendo un sentido más pleno, profundo y extenso, hasta aparecer como la culminación de la teoría política y social, cuya primera fórmula, bajo los términos de libertad, igualdad y fraternidad, había dado al mundo la Revolución francesa¹¹.

La solidaridad ha sido una noción clásica en Derecho civil, si bien sus antecedentes remotos se encuentran en Aristóteles¹². El Derecho romano contemplaba obligaciones indivisibles, en las que se aplicaba el principio de solidaridad (*in solidum*): en caso de pluralidad de sujetos —varios acreedores y deudores— cada acreedor tenía el derecho a exigir el cumplimiento de la obligación y cada deudor el deber de cumplirla¹³. Por esta razón, en el Derecho civil la solidaridad se ha definido como «responsabilidad de

¹⁰ GIDE, Ch. (1893). *L'idée de solidarité*, París, Giard et Brière, p. 2, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5449828p?rk=42918;4>. «De repente, en los últimos años del siglo anterior, [la solidaridad] tuvo una repercusión prodigiosa, un sonido extraordinario. Todas las palabras que habían hecho tanto ruido antes que ella, libertad, humanidad, fraternidad, caridad, justicia, todo eso había sido sofocado (...) En todos los discursos oficiales, en todos los banquetes, fue la última palabra, después de la cual el orador solo tenía que sentarse y el oyente aplaudir» (GIDE, Ch. [1932]. *La solidarité: cours au Collège de France, 1927-1928*, París, PUF, p. 2, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5651942k?rk=21459;2>).

¹¹ BOURGEOIS, L. (1896). *Solidarité*, París, Colin, pp. 6-7, 156, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5550658v?rk=214593;2>. Sobre la asociación de libertad, igualdad y fraternidad con la solidaridad, vid. también ÁLVAREZ BUYLLA, A. (1917). «La reforma social en España». *Discurso leído el 25 de marzo de 1917 en la Racmip*, Madrid, Racmip, p. 721. Sobre la vinculación de la fraternidad con la solidaridad, vid., entre otros: LEROUX, P. (1845). *De l'humanité*, París, Perrotin, I, pp. 210 y 251, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k454802b/f1.image>. El socialismo jacobino, y de modo especial Blanc, rescatarían la noción de fraternidad de la Revolución Francesa de 1789, asociándola con la de solidaridad, entendida como el compromiso de la sociedad de garantizar el bienestar de todos los ciudadanos, a partir de la cual compatibilizar interés individual e interés colectivo y defender los derechos sociales (GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, J. [2007]. «Louis Blanc y la concepción socialista jacobina de los derechos humanos», en PESES-BARBA G. et al., dir. *Historia de los derechos fundamentales. Tomo III: Siglo XIX. Volumen II*, Madrid, Dykinson, pp. 924, 927, 931-932).

¹² «Puede afirmarse que la doctrina aristotélica de la filia —filia— (*Ética*, 1155 a y ss. y *Política*, III, 1280 a ss.) anticipa alguna de las características de la solidaridad: una cierta igualdad mutua, junto a la comunidad de empresas y quehaceres que supone un sujeto plural: un *nosotros*» (LUCAS, J. [1993]. *El concepto de solidaridad*, México, Fontamara, p. 16).

¹³ GARCÍA GARRIDO, M. J. (1984). *Derecho privado romano*, Madrid, Dykinson, p. 257. La palabra «solidaridad» se introduce en el Código civil francés de 1804. La responsabilidad solidaria quedó recogida en los artículos 1.137 a 1.148 del primer Código Civil español de 1888 (Real Decreto de 6 de octubre de 1888, *GM* n.º 282, de 8 de octubre de 1888).

los que mancomunadamente se obligan a hacer un servicio o pago determinados, respondiendo cada uno de ellos de la totalidad de la prestación o de la deuda»¹⁴. Es, asimismo, piedra angular de la herencia cultural del humanismo cristiano¹⁵. Se ha distinguido entre la solidaridad de los antiguos, que arranca de la cultura clásica, y la solidaridad de los modernos. La primera presenta una dimensión ética y religiosa, tiene como modelo a la familia y como elemento común el vínculo de amistad o amor que une a todos los hombres y conduce a un objetivo de unidad y ayuda mutua; la segunda surge como rechazo al *laissez faire, laissez passer* del liberalismo económico, reviste un acentuado carácter laico y público, es un elemento de legitimidad en su calidad de principio jurídico-político y tiene cierta proximidad a las nociones de simpatía y benevolencia¹⁶.

Se considera a *Pierre Leroux* (1797-1871) como el primero en introducir, en 1839, el término solidaridad en el ámbito de la filosofía. Se refirió concretamente a la «solidaridad mutua de los hombres», entendiendo por tal la «comunión del género humano»¹⁷; a la «solidaridad humana», que define como «el principio mismo de nuestro ser emanado del autor de todos los seres»¹⁸. Pretendió con él sustituir a la caridad cristiana¹⁹; lo utilizó como arma de guerra contra el clericalismo²⁰. Sin embargo, no olvida que la solidaridad se fundamenta en la teología cristiana; cita, al efecto, a San Pablo: «Nosotros, siendo muchos, no formamos más que un solo cuerpo en Cristo, siendo cada uno por su parte los unos miembros de los otros» (Rom. 12, 5)²¹. El

¹⁴ PIERNAS HURTADO, J. (1905). «Consideraciones acerca del principio de la solidaridad y de sus consecuencias en el orden económico», *Discurso de ingreso en la Racmyp*, Madrid, Racmyp, pp. 12-13, <http://www.racmyp.es/R/racmyp/historico/1151945641969.pdf>.

¹⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, F. (2012). «La solidaridad como principio constitucional». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 30, p. 140.

¹⁶ PESES-BARBA, G. (1991). *Curso de Derechos Fundamentales, I (Teoría general)*, Madrid, Eudemus, pp. 222 y ss.; GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, J. (1991). «Notas para la elaboración de un principio de solidaridad como principio político». *Sistema*, n.º 191, p. 125; LUCAS, op. cit., pp. 24-25; FERNÁNDEZ SEGADO, op. cit., p. 142. Para Vidal Gil, la solidaridad de los antiguos refuerza la cohesión social, pero es incapaz de asumir el reconocimiento de la diferencia, es contradictoria con la democracia y, en cuanto tal, inconsistente como fundamento de los derechos en una sociedad democrática; y sin el reconocimiento de los derechos que surgen de la diferencia podrá haber cohesión social, quizás también ayuda y ejercicio de un paternalismo tan benéfico cuan injustificado, pero no solidaridad (VIDAL GIL, E. J. [1993]. «Sobre los derechos de solidaridad: del Estado liberal al social y democrático de Derecho». *Anuario de Filosofía del Derecho*, n.º 10, p. 92; VIDAL GIL, E. J. [2002]. *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 30-40). Nosotros no vemos la necesidad de hacer tal contraposición; nos parece un tanto forzada y equívoca.

¹⁷ LEROUX, *De l'humanité*, I, p. XIV.

¹⁸ LEROUX, P. (1863). *La grève de Samarez*, París, Dentu, I, p. 251, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k109191f?rk=42918;4>.

¹⁹ «He sido el primero de los juristas en utilizar el término solidaridad para introducirlo en la filosofía, es decir, según yo pienso, en la religión. He querido reemplazar la caridad del cristianismo por la solidaridad humana» (Ibid., I, p. 254).

²⁰ GIDE, *La solidarité: cours au Collège de France, 1927-1928*, p. 33.

²¹ LEROUX, *De l'humanité*, II, p. 374; *La grève de Samarez*, I, p. 215.

fundamento cristiano se desarrollará más ampliamente en escritores posteriores, mencionando esta otra afirmación de San Pablo: «Así como el delito de uno solo atrajo sobre todos los hombres la condenación, así también la obra de justicia de uno solo procura toda la justificación que da la vida. Así como por la desobediencia de un solo hombre todos fueron constituidos pecadores, así también por la obediencia de uno solo todos serán constituidos justos» (Rom. 5, 18-19)²².

Pocos años después, *Auguste Comte* (1789-1857), fundador del positivismo, daría una nueva dimensión a la solidaridad, relacionándola directamente con la idea de humanidad, emparentada a su vez con la de sociedad. He aquí uno de sus textos: «Para el espíritu positivo, el hombre propiamente dicho no existe, no puede existir más que la humanidad, porque todo nuestro desarrollo es debido a la sociedad (...) El conjunto de la nueva filosofía siempre tenderá a resaltar la vinculación de cada uno con todos, bajo multitud de aspectos diferentes, a fin de hacer involuntariamente familiar el sentimiento íntimo de la solidaridad social, convenientemente extendida a todos los tiempos, en todos los lugares»²³. *Émile Durkheim* (1858-1917), discípulo de Comte, distingue dos formas de solidaridad: «mecánica o por semejanzas» y «orgánica o por división del trabajo». La *solidaridad mecánica* es propia de los pueblos primitivos²⁴. Consiste en un vínculo general e indeterminado del individuo con un grupo que participa de las mismas semejanzas²⁵. La llama mecánica por analogía con la cohesión que une a los elementos de los cuerpos brutos, en oposición a la unidad de los cuerpos vivos; porque el vínculo que une al individuo con la sociedad es bastante parecido al que conecta la cosa con la persona; en las sociedades donde esta solidaridad se encuentra muy desarrollada, la personalidad individual queda absorbida en la personalidad colectiva²⁶. La *solidaridad orgánica* nace de la división del trabajo. Implica, al contrario de la mecánica, que los individuos son diferentes unos de otros, que cada uno tiene una esfera de acción propia. No prevalece ya la lucha y concurrencia entre semejantes, sino la coordinación de especialidades diferentes; en esa coordinación consiste precisamente la solidaridad social. La solidaridad mecánica une menos vigorosamente a los hombres que la orgánica. La sociedad tiende hacia esta última²⁷. Por otra parte, si se

²² GIDE, *L'idée de solidarité*, p. 5; *La solidarité: cours au Collège de France, 1927-1928*, p. 20; BOUGLÉ, C. (1907). *Le solidarisme*, París, Giard et Brière, pp. 9-10, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5651942k?rk=21459;2>; PIERNAS HURTADO, op. cit., p. 31.

²³ COMTE, A. (1844). *Discours sur l'esprit positif*, París, Carilian-Goeury et V. Dalmont, pp. 74-75, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k61282910/f39.item.r=solidarit%C3%A9%20sociale>

²⁴ DURKHEIM, É. (1893). *De la division du travail social*, París, Alcan, pp. 142-147, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k56859610?rk=64378;0>.

²⁵ Ibid., p. 113.

²⁶ Ibid., pp. 139-141.

²⁷ Ibid., pp. 163, 168. Comentando a Durkheim, señala Duguit que la solidaridad mecánica resulta del hecho de que los hombres que viven en sociedad son semejantes entre sí en muchos aspectos: tienen las mismas facultades, tendencias, necesidades, sentimientos, aspiraciones; estas tendencias y necesidades solo pueden realizarlas mediante la vida en común, quedando estrechamente unidos entre sí en la sociedad que forman. La solidaridad orgánica aparece como el elemento esencial de la interdependencia social en

intentara constituir un tipo ideal de sociedad cuya cohesión resultara exclusivamente de semejanzas, resultaría una masa absolutamente homogénea cuyas partes no se distinguirían unas de otras y, en consecuencia, no podrían organizarse entre sí²⁸. Esta teoría de Durkheim sobre la solidaridad orgánica sería el fundamento para aplicar la solidaridad, bajo la forma de cooperación especialmente, a las relaciones entre empresarios y trabajadores.

Gide y Bourgeois son dos representantes destacados —no los únicos— del «solidarismo» francés²⁹. Este movimiento, coetáneo con otros equivalentes en Europa, buscaba una fórmula que, sin postergar al individuo, resaltara al mismo tiempo la relevancia de la sociedad, con el fin de buscar una alternativa a la antítesis entre lo individual (liberalismo) y lo social (socialismo)³⁰. Encontró la fórmula en afirmar conjuntamente la identidad del individuo y su referencia necesaria a la sociedad, de manera que no prevaleciera el principio individualista de lucha por la existencia, de libre concurrencia, frente al principio social de solidaridad. Para *Charles Gide* (1847-1932) la solidaridad pasa por tres fases sucesivas. La primera es una solidaridad natural, fatal, inconsciente, automática, similar a la que une las células de un ser vivo; es más bien propia de los pueblos antiguos. En la segunda fase, aun conservando el carácter de fatal, puede transformarse en voluntaria cuando los hombres adquieren una conciencia clara del lazo que los une y, lejos de rechazarlo, lo aceptan con agrado; reconocen una ley de solidaridad natural como necesaria y buena. En la tercera fase, la más perfecta, desaparece todo tipo de coerción y solo queda la libre cooperación que resulta del concurso de las voluntades; es la solidaridad que aparece en innumerables formas de asociación que se constituyen en todas partes; las asociaciones profesionales, mutualistas y cooperativas son las formas más características³¹. Además de glosar diversos aspectos en que se manifiesta la solidaridad, entre ellos la asistencia social y los seguros sociales³², indica que se constituye por dos vías diferentes: por aproximación de los semejantes, pues todo ser siente naturalmente alguna atracción por otro ser semejante, y por diferenciación, originada por la necesidad que tienen

sociedades que han alcanzado un alto grado de civilización; se fundamenta en que los hombres tienen necesidades diferentes, más numerosas a medida que la sociedad está más civilizada, y en que tienen aptitudes diferentes (DUGUIT, L. [1922]. *Souveraineté et liberté*, París, Alcan, pp. 147-149, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k67860z?rk=42918;4>). Sobre la solidaridad en Durkheim, vid., asimismo, LUCAS, op. cit., pp. 39-80; VIDAL GIL, *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*, pp. 43-49.

²⁸ DURKHEIM, op. cit., p. 189.

²⁹ Bouglé considera a Gide el precursor del solidarismo (BOUGLÉ, op. cit., p. 3); también Gausell (Georges GAUSSEL, en GIDE, *La solidarité: cours au Collège de France, 1927-1928*, pp. VIII-IX). Gide, por su parte, afirmará que Bourgeois ha sido uno de los hombres que más han contribuido a la creación del solidarismo (*Ibid.*, p. 109).

³⁰ AMENGUAL, G. (1993). «La solidaridad como alternativa. Notas sobre el concepto de solidaridad». *Revista Internacional de Filosofía Político*, n.º 1, p. 137.

³¹ GIDE, *L'idée de solidarité*, pp. 7-8.

³² GIDE, *La solidarité: cours au Collège de France, 1927-1928*, pp. 50-72.

dos seres incompletos de completarse. La segunda es más fuerte que la primera³³. Gide ha pasado a la historia como uno de los pensadores que mejor ha fundamentado el cooperativismo sobre la solidaridad social.

León Bourgeois (1851-1925) fue un abanderado del solidarismo. Su premisa básica fue la consideración del individuo como parte inseparable de la sociedad: «El hombre es una unidad, es la parte de un todo. Es un ser que tiene su vida propia y que tiene derecho a conservar y a desarrollar esta vida; pero pertenece al mismo tiempo a un todo sin el cual esta vida no podría ser desarrollada ni conservada»³⁴. El nexo entre existencia individual y colectiva es la solidaridad³⁵, que se materializa en la asociación humana: «Existe una asociación natural, necesaria, de la que todos los miembros son solidarios en el tiempo y en el espacio, y que encuentra en esta solidaridad el elemento interno esencial de su duración y progreso»³⁶. La aportación más novedosa de Bourgeois es que concibe la solidaridad como un deber social, una «deuda social» fundamentada en lo que él llama «cuasi contrato». Es una deuda que no se circscribe solo a las relaciones interpersonales existentes en un momento dado entre los hombres, sino que tiene una dimensión intergeneracional y universal, que se extiende a las relaciones de los hombres con sus antecesores, sus contemporáneos y las generaciones futuras³⁷. Este sentido intra e intergeneracional que concede Bourgeois a la solidaridad es una de sus principales aportaciones. Según su propia afirmación, se aplica a distintos ámbitos de la vida, entre ellos la asistencia y la organización de los servicios públicos³⁸.

Es obligada la referencia a *León Duguit* (1859-1928). Influenciado por Durkheim y otros positivistas, fue pionero en introducir en el Derecho la noción de «servicio público», que relaciona estrechamente con la de solidaridad social o interdependencia social³⁹. Así define al servicio público: «Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la rea-

³³ Ibid., pp. 73-82.

³⁴ BOURGEOIS, *Solidarité*, p. 84.

³⁵ «Entre cada uno de los individuos y todos los demás existe un vínculo necesario de solidaridad» (Ibid., p. 15).

³⁶ Ibid., p. 93. «El hombre no puede sustraerse material o moralmente a la asociación humana, el hombre aislado no existe» (Ibid., p. 137).

³⁷ «El hombre no es deudor de sus contemporáneos solo durante el transcurso de su vida. Desde el mismo día de su nacimiento es un obligado; el hombre nace deudor de la asociación humana. Entrando en la asociación toma parte de una herencia acumulada por sus antepasados; naciendo, comienza a disfrutar de un capital inmenso que han ahorrado otras generaciones anteriores» (Ibid., pp. 115-117). «La humanidad anterior no ha amasado este tesoro para cada uno de nosotros en particular, ni para una generación determinada, ni para un grupo de hombres distinto. Es para todos los que serán llamados a la vida, porque todos los que han muerto han creado este capital de ideas, de fuerzas y de utilidades. Es, pues, hacia todos los que vendrán después de nosotros para quienes hemos recibido de los antepasados la obligación de satisfacer la deuda; es un legado de todo el pasado a todo el porvenir» (Ibid., p. 124).

³⁸ Ibid., p. 155.

³⁹ Era más partidario del término «interdependencia social» que del de «solidaridad» por el abuso que se había hecho de este; escribió que muchos políticos de pueblo hablan de él sin comprender su

lización y al desenvolvimiento de la interdependencia social y de la solidaridad social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante»⁴⁰. Una de sus tesis fundamentales es rechazar una concepción individualista del Estado, para pasar a otra social, fundamentada en la solidaridad social⁴¹. La función del poder público no será imponer su voluntad soberana a otros ciudadanos, sino en satisfacer sus necesidades tomando como base la solidaridad social o interdependencia social, noción que constituye piedra angular de su teoría del servicio público⁴²; como ha escrito Fernández, «hizo de la solidaridad y la interdependencia social el eje de su concepción general del Estado y del Derecho»⁴³. Amigo de los hechos y enemigo de la metafísica, dejó escrito que la solidaridad social es «el hecho de la interdependencia que une a los miembros de la humanidad por la comunidad de necesidades y la división del trabajo»⁴⁴. Es el fundamento sociológico de la obligación que se impone a los gobernantes de conseguir el interés general⁴⁵. Los servicios públicos son instrumento de la solidaridad e interdependencia social; su creación, organización y funcionamiento ininterrumpido constituyen un deber de los poderes públicos⁴⁶. Poder público, servicio público y solidaridad social son tres nociones estrechamente entrelazadas para Duguit. Por esta razón escribirá: «Los titulares del poder están personalmente obligados por la norma social, fundada en la solidaridad, a usar toda la fuerza que tienen, el poder político, el poder de coacción, para mantener y desarrollar la solidaridad social (...) Los gobernantes son los servidores de los gobernados, es decir, están obligados a crear, organizar y proporcionar todos los servicios que son indispensables para realizar el sistema de necesidades, esto es, el mantenimiento y desarrollo de la solidaridad social»⁴⁷. Así pues, la concepción que Duguit tiene de la solidaridad lleva a la consecuencia de que el Estado se halla obligado a hacer determinadas leyes, a disponer de todo el poder al servicio de la solidaridad.

alcance (DUGUIT, L. [1908]. *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, París, Alcan, p. 8, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5488268x?rk=171674;4>).

⁴⁰ DUGUIT, L. (1915). *Las transformaciones del Derecho Público*, Madrid. Francisco Beltrán, p. 115.

⁴¹ PESET REIG, M. (1968). «Notas para una interpretación de León Duguit (1859-1928): dimensión psicológica y sociológica de su obra jurídica». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 157, pp. 174-177; SANTOFIMIO GAMBOA, J. O. (2011). «León Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del Derecho en las bases del concepto de servicio público». *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 5, pp. 66-68.

⁴² RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2013). «Sobre las transformaciones del Derecho Público, de León Duguit». *Revista de Administración Pública*, n.º 190, p. 63.

⁴³ FERNÁNDEZ, T-R. (2010). «León Duguit en España y en español». *Revista de Administración Pública* n.º 183, p. 44.

⁴⁴ DUGUIT, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, p. 8

⁴⁵ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, op. cit. pp. 69 y 81.

⁴⁶ SANTOFIMIO GAMBOA, op. cit., p. 69.

⁴⁷ DUGUIT, *Souveraineté et liberté*, p. 164. Asimismo, concibe a la sociedad como una gran cooperativa donde cada uno se aprovecha de ciertas ventajas; en correspondencia, si algunos de sus miembros sufren un daño, la colectividad entera debe intervenir para subsanarlo; de algún modo la caja del Estado es una caja de aseguramiento mutuo en provecho de los miembros de la sociedad (Ibid., pp. 167-168).

ridad social⁴⁸. La referencia que hemos hecho a Duguit es primordial. Podría reflejarse en un sencillo pero concluyente silogismo: los seguros sociales tienen la consideración de servicios públicos; es así que los servicios públicos son expresión de la solidaridad e interdependencia social; en consecuencia, los servicios públicos son expresión de la solidaridad e interdependencia social.

En España se menciona, en primer lugar, a *José Canalejas* (1854-1912). En sus obras se observa la influencia de los solidaristas franceses, en especial Bourgeois y Gide. Afirma que «todos, bajo distintos nombres, proclaman una doctrina común, fundada en que entre cada uno de los individuos y todos los demás existe un lazo necesario de solidaridad: el estudio de las causas, condiciones y límites de este vínculo dará la medida de los derechos y deberes de cada uno para con todos y de todos para con cada uno, fundamentando las soluciones científicas y prácticas del problema social»⁴⁹. Subraya la relación entre sociedad y solidaridad: «Quien dice sociedad, habla de acuerdo, de conciliación, de armonía, de esfuerzos concertados por la solidaridad, sin la que no cabe concebir las evoluciones de la historia ni la permanencia y vigor de los Estados⁵⁰. Por otra parte, concibe también a la solidaridad en su dimensión intergeneracional: «La solidaridad (...) nos induce a recoger la herencia de las generaciones pasadas, que debemos devolver acrecentada a las generaciones venideras»⁵¹. Según *José Piernas Hurtado* (1843-1911), el hombre no puede ser estudiado haciendo caso omiso de la sociedad; ello implica que uno y otra deben relacionarse, deben ser solidarios. La solidaridad es cosa diferente de la caridad y la fraternidad humana; no exige el desinterés, sino, a lo sumo, que «cada uno sacrifique una parte del yo individual para acrecer su yo social». Si bien la solidaridad determina una relación de mutua ayuda y dependencia entre los hombres, y se mantiene de ordinario por el intercambio de servicios, excede, sin embargo, a la mutualidad. En esta predomina la idea de reciprocidad, de la compensación y equivalencia, el *do ut des*, el *facio ut facias*. En la ley de solidaridad el individuo ha de cumplir la parte del fin que alcancen sus facultades, sin atender a la conducta de los demás; debe trabajar, aunque los otros no cooperen, por su propio bien primero y después por el de sus semejantes y de la especie⁵².

Adolfo Posada (1860-1944) es otro de los pensadores españoles que debe citarse. Sobre él ejerció una notable influencia Duguit⁵³. Su aportación es importante porque relaciona la solidaridad con la política social en general. Es partidario de la intervención del Estado para solucionar el problema social, pero estima que no puede produ-

⁴⁸ FERNÁNDEZ SEGADO, op. cit., p. 145.

⁴⁹ CANALEJAS, J. (1905). *Discurso de 28 de marzo de 1905 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, Madrid, Revista de Legislación y Jurisprudencia, p. 13.

⁵⁰ CANALEJAS, J. (1894). *Discurso de 10 de diciembre de 1894 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, Madrid, Hijos de M. G. Hernández, p. 6.

⁵¹ Ibid., pp. 32-33. Vid. ALONSO SECO, J. M. (2019), «Política social no laboral de Canalejas: líneas directrices y contenido», *e-Legal History Review*, n.º 30.

⁵² PIERNAS HURTADO, op. cit., pp. 43-44.

⁵³ FERNÁNDEZ, T-R. op. cit., pp. 35-38.

cirse por imposición material y despótica, sino «mediante el cultivo adecuado de los sentimientos de solidaridad»⁵⁴. Esta tiene su origen en el sentimiento: «La solidaridad social es obra inmediata de un puro sentimentalismo, y luego de reflexión y de cálculo jurídico; pero es un hecho y tiene un influjo de eficacia innegable; es posible que no pueda citarse otro que se haya producido con más fuerza expansiva»⁵⁵. Para él la solidaridad es interdependencia nacida de la necesidad: «La corriente expansiva de solidaridad social, característica de las sociedades más cultas, demuestra la fuerza e intensidad con que se produce en la vida social la conciencia de la interdependencia económica, moral y jurídica de todos: individuos y sociedades; en la creciente complejidad de la vida, complejidad técnica, que impone una especialización cada día más particularista, y una división del trabajo más rica y diferenciada, resulta con evidente diafanidad lo de que nadie se basta a sí mismo, y todos necesitamos de todos. No hay, en efecto, un hecho social que tenga un héroe aislado; nada es del individuo, sino en función del grupo a que pertenece: crimen, invento, obra literaria, riqueza, miseria... todo es resultado de una colaboración social»⁵⁶. Para Adolfo Álvarez Buylla (1850-1927), la reforma social responde a un «proceso eterno de solidarización, no meramente humano, sino supremamente cósmico, que (...) viene cumpliéndose desde que el mundo es mundo, y que, para dicha nuestra, se acentúa potente en los tiempos que alcanzamos»⁵⁷. Existe solidaridad porque «el hombre es uno en todo tiempo y lugar en cuanto que unas e idénticas son sus cualidades esenciales y de aquí la posibilidad del gran vínculo que se denomina solidaridad»⁵⁸. La solidaridad, nacida de un sentimiento apasionado, es cooperación, interdependencia, fórmula realísima y condensada de la esencia del Derecho⁵⁹.

A la vista de los distintos significados que, según se acaba de ver, ha tenido el término solidaridad en el siglo XIX y comienzos del XX, algunos autores han llegado a decir que la solidaridad podía servir para todo y, por lo mismo, para nada⁶⁰. A nuestro juicio, sin embargo, contiene varios elementos que es preciso poner de manifiesto: 1) implica la existencia de individuos inseparablemente unidos con las comunidades sociales en que se integran, familia, vecindario, empresa u otras agrupaciones; 2) es un vínculo que une a unas personas con otras y a ellas con la sociedad; 3) no se fundamenta solo en el individualismo ni en el socialismo, es un intento de conjugar lo individual con lo social; 4) es contraria al principio de lucha por la existencia, de la libre concurrencia; 5) es un vínculo necesario, nacido de causas biológicas, psicológi-

⁵⁴ POSADA, A. (1913). «Fundamentos y significación de la política social». *La Lectura*, n.º 149, p. 22, <http://hemerotecadigital.bne.es/issue.vm?id=0004834054&search=&lang=es>.

⁵⁵ Ibid., p. 23.

⁵⁶ Ibid., p. 24.

⁵⁷ ÁLVAREZ BUYLLA, «La reforma social en España», pp. 707-708.

⁵⁸ ÁLVAREZ BUYLLA, A. (1879). *Discurso en el acto de apertura del curso 1879 a 1880 en la Universidad de Oviedo*, Oviedo, V. Brid, p. 22.

⁵⁹ ÁLVAREZ BUYLLA, «La reforma social en España», p. 714.

⁶⁰ SALVADOR, A. (1904). *Sobre la solidaridad y el solidarismo*, Madrid, José Rueda, p. 9.

cas, sociológicas o económicas, que adquiere su mayor perfección con la división del trabajo y, de modo especial, en las formas voluntarias de asociación, como el mutualismo y la cooperación; 6) es un vínculo que une a las personas que viven en un tiempo determinado, y también a estas con las de generaciones anteriores y venideras; 7) no solo une a las que viven en un mismo lugar, sino en todos los territorios; 8) debe traducirse en una acción recíproca práctica y proyectarse a distintos ámbitos de la política social, entre ellos la asistencia social, las relaciones laborales, la seguridad social, los servicios sociales y otros servicios públicos; 9) no puede reducirse a un postulado sociológico, sino que ha de ser la esencia del Derecho; 10) la aplicación práctica de la solidaridad lleva a la intervención del Estado para nivelar situaciones de los miembros que integran la sociedad.

No podemos detenernos más en comentar la evolución de la noción de solidaridad en años posteriores⁶¹. Es preciso, no obstante, hacer algunas consideraciones al respecto: 1) la solidaridad se ha ido vinculando con la noción de *igualdad*, en concreto con la igualdad efectiva, en cuanto categorías axiológicas ambas cuya estrecha relación contribuye a dificultar y hacer borroso su respectivo sentido y alcance⁶²; 2) se ha relacionado con la *justicia distributiva*⁶³; 3) ha surgido, potente, la *solidaridad mundial*, fundamentada en la equidad y la justicia social, esto es, que los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados⁶⁴; 4) es *fundamento y compromiso de la Unión Europea*⁶⁵; 5) es el *fundamento de los derechos sociales*⁶⁶, incorporán-

⁶¹ Para conocer esa evolución vid. RODOTÀ, S. (2014), *Solidariedad: Un'utopia necesaria*, Roma-Bari, Laterza. El autor hace un recorrido sobre ella, desde su inicial ubicación en la esfera moral y en la indiferencia jurídica hasta el momento de su constitucionalización; de ser una fuerza política social, se ha transmutado a constituir una fuerza jurídica no reversible en su efectividad como principio legal. Es de interés la comparación que hace con otras nociones: «deber moral», «fraternidad», «ciudadanía», «derechos y deberes de los ciudadanos», «caridad» y «asistencia».

⁶² PÉREZ LUÑO, A. E. (2005). *Dimensiones de la igualdad*, Madrid, Dykinson, p. 101. VIDAL GIL, «Sobre los derechos de solidaridad: del Estado liberal al social y democrático de Derecho», p. 103.

⁶³ VIDAL GIL, «Sobre los derechos de solidaridad: del Estado liberal al social y democrático de Derecho», p. 104.

⁶⁴ ONU. Asamblea General (2000). *Declaración del Milenio*, A/RES/55/2; establece la solidaridad como valor esencial para el siglo XXI (n.º 6). ONU, Asamblea General (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1; promueve la creación de una Alianza Mundial revitalizada, que trabaja con espíritu de solidaridad mundial, en particular con los más pobres y con las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad (n.º 39).

⁶⁵ El principio de solidaridad, en sus diversas modalidades, se contiene en varios lugares del Tratado de la Unión Europea (preámbulo, arts. 2, 3.3 y 5, 21, 24.2 y 3). «Los europeos tienen en común un compromiso con la solidaridad social: entre generaciones y regiones, entre los más acomodados y los más modestos y entre los Estados miembros más ricos y los menos ricos. La solidaridad forma parte del funcionamiento de la sociedad europea y del compromiso de Europa hacia el resto del mundo. La igualdad real de oportunidades depende tanto del acceso como de la solidaridad» (COMISIÓN EUROPEA [2008]. *Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI*, COM(2008) 412 final, p. 7).

⁶⁶ CONTRERAS PELÁEZ, F. J. (1994). *Derechos sociales: teoría e ideología*, Madrid, Tecnos, pp. 26-28; VIDAL GIL, *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*, pp. 300-318.

dose a algunos instrumentos jurídicos de derechos humanos del más alto rango⁶⁷; 6) *dota de contenido al Estado social y democrático de Derecho, es fin público esencial de un Estado social moderno*, según ha declarado en TC en varias ocasiones⁶⁸.

3. LA SOLIDARIDAD EN EL MODELO GERMÁNICO DE SEGUROS SOCIALES OBLIGATORIOS

La creación de los primeros seguros sociales obligatorios en Alemania constituyó una revolución histórica llamada a rectificar la economía nacional capitalista⁶⁹, así como una profunda injerencia en la libertad económica⁷⁰. Bismarck los implantó inspirado en las teorías de Stein, Schmoller y Wagner. Estos dos últimos fundaron la Asociación para la Política Social que, en oposición al liberalismo de la economía política clásica y del socialismo, había postulado una vía intermedia de reforma social mediante la introducción en la economía del principio de justicia distributiva y la exigencia de la intervención del Estado en ella. Fueron beneficiarios de los seguros sociales, en sus inicios, los trabajadores asalariados de la industria cuyos ingresos no superasen una cantidad legalmente establecida. En estos momentos las diferencias económicas y sociales entre patronos y obreros por efecto del liberalismo económico —la «cuestión social» o «problema social»— se encontraban en plena efervescencia. Era preciso darle una respuesta. Se apelarán al principio de solidaridad entre patronos y obreros, así como a la intervención del Estado, para remediar las situaciones de pobreza de los trabajadores asalariados en situaciones de inactividad laboral no imputables a ellos.

Según *Lorenz von Stein* (1815-1890) los hombres se asocian en función de dos finalidades: defensa de su libertad, formando el «Estado», y satisfacción de sus necesidades, constituyendo la «sociedad»⁷¹. El Estado es la esfera de la libertad de los individuos; la sociedad, la de sus necesidades y dependencias. El principio de la sociedad y, por tanto, también el de cada una de las clases sociales, es el interés, que tiende a mejorar la posición social dada. Las clases sociales se mueven por un conjunto de intereses contrapuestos, entre las poseedoras y las no poseedoras —las primeras tenderán a aumentar la dependencia de las segundas—, y entre cada una de ellas. De

⁶⁷ Por ejemplo, en el preámbulo de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales de los Trabajadores (1989) y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010), en cuyo Título IV, que lleva el nombre de «Solidaridad», se engloban algunos derechos sociales, entre ellos el de seguridad social (art. 34.1).

⁶⁸ Vid., entre otras, SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 9; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 7; 137/2003, de 3 de julio, FJ 7; 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 5.

⁶⁹ SCHMOLLER, *Principes d'économie politique. Partie 2. Tome 4*, p. 276.

⁷⁰ SCHMOLLER, G. (1906). *Principes d'économie politique. Partie 2. Tome 3*, París, Giard et Brière, p. 139, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k55800450?rk=64378;0>.

⁷¹ GARCÍA-PELAYO, M. (1949). «La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 47, pp. 43-90.

otra parte, el Estado no puede legitimar con su poder ni a la clase poseedora ni a la no poseedora, pues su finalidad es garantizar la libertad de todos⁷². Por el contrario, ha de procurar el mantenimiento y ascenso de la propiedad para los poseedores, pero al mismo tiempo ha de pretender la adquisición de posesión por los no poseedores⁷³. Habrá que elevar a la clase hasta entonces dependiente hacia la independencia social mediante la adquisición de bienes⁷⁴. En esto consiste la reforma social, que se fundamenta en la reciprocidad solidaria de intereses⁷⁵. Por este motivo Monereo afirma que, para Stein, «la organización de los seguros sociales (para él instituciones de derecho público y elemento de gestión político-administrativa del trabajo) se inserta en esa lógica, reconociendo en su implantación un importante instrumento de conciliación entre las clases»⁷⁶; de nivelación o solidaridad entre ellas, decimos nosotros.

Gustav Schmoller (1838-1917) fue el principal representante en Alemania de la reforma social, cuya finalidad era «conciliar el interés individual y el interés general, la libertad y la justicia, la posesión y el trabajo»⁷⁷. Todos los autores son coincidentes en afirmar que su contribución más importante a la política social fue la moralización de la economía⁷⁸. En efecto, desmontó la tesis imperante en su época según la cual la economía se regía exclusivamente por las leyes naturales de la armonía y el equilibrio, el *laissez faire* y *laissez passer* de la economía política tradicional manchesteriana. Debía tenerse en cuenta también la moral y el derecho existentes en cada momento histórico⁷⁹. Moralizar la economía consiste en introducir la justicia en ella, ponerla en relación con los principios de la justicia social; más en concreto, con la justicia distributiva, a la que considera el «principio rector de las reformas sociales»⁸⁰. En la

⁷² STEIN, L. (1981). *Movimientos sociales y Monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 67. ALONSO SECO, J. M. (2019), *La política social como realización de derechos sociales*, Valencia, Tirant Humanidades, pp. 190-191.

⁷³ GARCÍA-PELAYO, op. cit., p. 84.

⁷⁴ STEIN, op. cit., pp. 82-84.

⁷⁵ CARVAJALINO GUERRERO, J. (2013). «Solidaridad de intereses: la transformación del derecho social como dominación en Lorenz von Stein». *Revista de Estudios Sociales*, n.º 46, p. 82.

⁷⁶ MONEREO PÉREZ, op. cit., p. 14.

⁷⁷ SCHMOLLER, G. (1902). *Politique sociale et économie politique*, París, Giard et Brière, p. 322, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5526513z?rk=21459;2>

⁷⁸ RODRÍGUEZ, F. (2013). *Introducción en la política social*, Murcia, Isabor, p. 107; MOLINA CANO, J. (2004). *La política social en la historia*, Murcia, Isabor, pp. 104-108.

⁷⁹ «Las cuestiones de organización económica (...) no están simplemente dominadas por fuerzas naturales que obran mecánicamente; son otras tantas cuestiones de la vida psicológica, cuestiones de costumbre, de derecho, cuestiones, en fin, de la vida moral (...) Toda organización económica determinada no tiene solamente por objeto producir bienes, sino ser el receptáculo, la causa productora, la matriz de los factores morales sin los que la sociedad no sabría vivir» (SCHMOLLER, *Politique sociale et économie politique*, p. 59).

⁸⁰ Ibid., p. 95. «La historia nos muestra que, en las civilizaciones antiguas, la regla de la justicia distributiva desempeña un papel más bien escaso (...). Pero el progreso social consiste esencialmente en la supremacía que adquiere el principio de justicia sobre la fuerza brutal; en la alianza cada vez más íntima del poder y del mérito y en la coincidencia perfecta de las causas naturales y de las causas morales en la distribución de los productos. El progreso en este sentido es tan sensible desde hace siglos... que

misma línea de von Stein, incide en la necesidad de que las clases no poseedoras puedan igualarse a las poseedoras mediante la aplicación de la justicia distributiva: «La reforma social consiste en restaurar el buen entendimiento entre las clases sociales, en eliminar o reducir la injusticia, en avanzar hacia el principio de la justicia distributiva, en establecer una legislación social que favorezca el progreso, que garantice la recuperación material y moral de las clases bajas y medias»; «es preciso que las clases inferiores puedan acercarse a las clases superiores»; «cada época nueva (...) demanda que las diferentes clases ejerzan entre sí una mayor influencia moral y pone de relieve la obligación de las clases superiores de trabajar para la elevación de las clases inferiores»⁸¹. Señala distintos ámbitos en los que ha de aplicarse la justicia distributiva, de modo especial el impuesto progresivo, la legislación en materia de salarios y la creación por los empresarios de cajas de socorro para hacer frente a los accidentes de trabajo de sus obreros, los seguros sociales en definitiva⁸².

La implantación de seguros sociales surge, pues, como consecuencia del concepto de justicia distributiva, con el fin de mejorar las situaciones de desvalimiento del trabajador y su familia. Pero tiene también —nos interesa recalcar este aspecto— como motivación a la *solidaridad*. Por este motivo Schmoller afirmará, vinculando los términos justicia y solidaridad, que «el principio de justicia distributiva comienza a protestar contra la injusticia económica y social..., las ideas de solidaridad social, de recuperación de las clases más bajas, están empezando a germinar»⁸³; o que «las luchas sociales, las luchas de mercado están cada vez más impregnadas de un ideal social, de ideas de justicia y de solidaridad»⁸⁴. Es necesaria la solidaridad entre empresario y trabajador: el egoísmo de los empresarios por acumular ganancias solo desaparecerá «cuando se reconozca la solidaridad entre el empleador y el trabajador, cuando el primero se preocupe más por los intereses del segundo en caso de enfermedad, vejez, accidente y desempleo»⁸⁵. Refiere la solidaridad a la asistencia pública: el Estado debe completar el ingreso mínimo de las clases inferiores, la sociedad tiene un deber de solidaridad en caso de accidentes, de acontecimientos del destino, porque dichas clases tienen derecho a la existencia⁸⁶. Pero también a las distintas modalidades de seguro (empresas particulares, sociedades y corporaciones, seguros del Estado), En todas ellas el principio es siempre el mismo: están constituidos por grupos de personas; unos, cuando les acaecen determinados daños, reciben más de lo que han aportado, y otros aportan más de lo que reciben. Al igual que la asistencia pública, son «instituciones

nos autoriza a sostener que, desde hace mucho tiempo, la regla de la justicia distributiva impone su inexorable autoridad» (Ibid., pp. 91-92).

⁸¹ Ibid., pp. 132, 160 y 24-25, respectivamente.

⁸² Ibid., pp. 231, 279.

⁸³ Ibid., p. 142.

⁸⁴ SCHMOLLER, *Principes d'économie politique. Partie 2. Tome 5*, p. 457.

⁸⁵ Ibid., p. 51.

⁸⁶ SCHMOLLER, *Principes d'économie politique. Partie 2. Tome 4*, p. 149.

sociales de solidaridad»⁸⁷. O, como dice en otro lugar, «la organización por el Estado de seguros obreros es exponente de una solidaridad fraternal, de una justa repartición de los bienes, de la ayuda que debe la sociedad a los débiles a quienes trata de levantar»⁸⁸. Expone la doble faceta que tiene el seguro social con estas palabras: «La importancia ideal, social, política y teórica del seguro consiste en que se basa en parte en fundamentos individualistas, y en parte en los principios simpáticos de la utilidad general. Desarrolla la solidaridad y la socialización»⁸⁹.

Adolph Wagner (1835-1917) tuvo un especial protagonismo en el establecimiento de los seguros sociales en Alemania, según él mismo dejó escrito⁹⁰. La historia de la economía —dice— nos hace ver la existencia de dos principios desde los tiempos más antiguos de los pueblos civilizados: el principio social y el principio individual. El socialismo exagera el primero; el individualismo económico el segundo. El socialismo descuida demasiado la libertad; la economía individualista no respeta de manera suficiente la igualdad. Se debe buscar un término medio entre los dos, si bien, a su juicio, el principio social ha de ser preponderante. El objeto de la economía social y del derecho social es precisamente conciliar, mediante concesiones justas, ambos principios⁹¹. Ambos hunden sus raíces en lo profundo de la naturaleza humana. El principio social no se ha impuesto al hombre de manera artificial y por la fuerza, sino que se deriva de la naturaleza social innata del hombre y del hecho de que este nace en la comunidad, en la sociedad, para ella. Por esta razón llama al principio social «principio de la solidaridad»⁹². Dentro de este marco general, Wagner afirma reiteradamente que las personas tienen determinados derechos que deben ser satisfechos por la sociedad, por la colectividad, en virtud del principio de la solidaridad.

Entre esos derechos se encuentra el derecho a la existencia. Consiste en que ningún individuo, en la medida en que la sociedad pueda evitarlo, debe perecer como consecuencia de falta de medios económicos destinados a satisfacer sus necesidades; la colectividad tiene un deber moral de ayuda. En este derecho se enmarca, en primer lugar, la asistencia pública a los pobres⁹³. En él debe aplicarse el principio social o de solidaridad, no el individual-económico. Wagner incluye en esta categoría de derechos a la existencia los seguros sociales de los obreros, pues constituyen una consecuencia del derecho a la existencia. Puede tratarse de seguros en los que únicamente

⁸⁷ Ibid., pp. 178-179.

⁸⁸ SCHMOLLER, *Principes d'économie politique. Partie 2. Tome 5*, p. 500.

⁸⁹ SCHMOLLER, *Principes d'économie politique. Partie 2. Tome 4*, p. 203.

⁹⁰ «Nuestros nuevos seguros obreros, con sus tres grandes divisiones —de enfermedad, accidentes y de vejez, a los cuales se une el de invalidez— han continuado trabajando en la dirección indicada por nosotros» (WAGNER, A. [1913], *Les fondements de l'économie politique. Tome 4*, París, Giard et Brière, p. 258,

⁹¹ WAGNER, A. [1904], *Les fondements de l'économie politique. Tome 1*, París, Giard et Brière, pp. 27-29, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5518253s?rk=21459;2>.

⁹² WAGNER, *Les fondements de l'économie politique. Tome 4*, p. 71.

⁹³ WAGNER, A. [1912], *Les fondements de l'économie politique. Tome 3*, París, Giard et Brière, pp. 39-41, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3412890m?rk=107296;4>

el asegurado satisfaga por sí mismo las contribuciones, o bien sean pagadas por empresarios o por el Estado⁹⁴. Dichos seguros responden a la idea social, de solidaridad, de colectividad. La asistencia caritativa y pública ha sido reemplazada en su forma y establecimiento ordinario por el establecimiento del seguro obrero, tanto el facultativo como el obligatorio fundamentado en el principio de coacción: seguro contra las enfermedades, los accidentes, la invalidez, la vejez, la viudedad, la orfandad y seguros análogos para los funcionarios⁹⁵. El propio Wagner aclara que las notas de obligatoriedad y de intervención reguladora del Estado, características de los seguros obligatorios, no significan que queden excluidos del principio de solidaridad, porque, en muchas ocasiones, los seguros privados u otras medidas libremente tomadas para combatir la indigencia debida a una causa personal son insuficientes, motivo por el que la colectividad debe intervenir con sus recursos. Existe, como es innegable, una función de tutela que está en contradicción con los prejuicios del liberalismo y del individualismo, pero que responde al verdadero interés de las clases populares afectadas, a su condición moral media, a su impotencia para controlarse, a su falta de previsión y también al interés general de la colectividad nacional⁹⁶. Todo ello porque así lo exigen las consideraciones morales características de nuestra época histórica sobre el derecho de existencia⁹⁷.

En *Francia*, como no podía ser menos, el origen de los seguros sociales estuvo vinculado al solidarismo a que antes se hizo referencia. *Bourgeois* señala tres principales aplicaciones de la solidaridad social: la enseñanza gratuita en todos sus grados, la asistencia y previsión social, y el impuesto progresivo. Por lo que se refiere a la segunda escribe que, si bien la sociedad no puede garantizar un salario igual para todos, hay, sin embargo, un mínimo de ingresos necesario para la existencia que sí debe asegurar a cada uno de sus miembros. No puede tolerarse que un hombre muera de hambre mientras otros tienen excedente de ingresos; se debe garantizar ese mínimo de existencia a todos los miembros de la sociedad que, como consecuencia de la edad o las enfermedades, permanecen en la imposibilidad física o intelectual de mantenerse con sus solas fuerzas. También se debe garantizar a los miembros de la sociedad —en alusión a los trabajadores— incapacitados temporalmente para valerse por sí mismos a causa de determinados riesgos, enfermedad, accidentes de trabajo o desempleo forzoso; son riesgos sociales cuya carga debe ser, al menos en parte, asumida por la comunidad, a los que debe aplicarse el principio de mutualización, de solidaridad⁹⁸. *Gide*, por su parte, afirmará que todas las formas de seguros sociales obligatorios son

⁹⁴ Ibid., p. 42.

⁹⁵ Ibid., pp. 47-48.

⁹⁶ Ibid., p. 58.

⁹⁷ Ibid., p. 64. Sobre los seguros sociales y el principio de solidaridad, vid., asimismo, DUBOIS, A. (1899). *Sur quels principes économiques repose la théorie de l'assurance*, París, Larose, pp. 12-14, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65095992?rk=107296;4>.

⁹⁸ BOURGEOIS, L. (1902). *Les applications de la solidarité sociale*, París, Bureaux de la Revue Politique et Parlamentaire, p. 9, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5447850w?rk=257512;0>.

solidaridades coercitivas en tanto que ponen a cargo de los patronos las subvenciones para los obreros⁹⁹, y que el seguro social es la sanción de la solidaridad social¹⁰⁰. Se detiene en el análisis de la mutualidad, en la sociedad de socorros mutuos, como la forma más completa de la solidaridad social, porque en ella los sanos aportan ingresos para los enfermos, los jóvenes para los viejos, los válidos para los inválidos, los que tienen buena suerte para quienes no la tienen. Es la forma de solidaridad social más perfecta¹⁰¹.

Como la influencia europea del modelo germánico de seguros sociales sociales fue considerable en *España*, los intelectuales españoles se situarán en la misma línea de pensamiento antes descrita. Así, *Canalejas* relacionará de modo directo el seguro social con la solidaridad, según lo manifiesta expresamente en este texto: «Nadie niega ni siquiera discute los inmensos beneficios que a la sociedad contemporánea dispensa el seguro: atenúa el desequilibrio económico, combate la miseria y fomenta la solidaridad, haciendo que los fuertes presten auxilio a los débiles, enlazando la infancia con la ancianidad, sin detenerse ante las barreras de preocupaciones o egoísmos que separan las clases sociales¹⁰². De un modo similar, *Posada* escribirá que «la solidaridad social, con sus manifestaciones, los movimientos del mutualismo, del cooperativismo y del puro solidarismo, que reflejan las formas más fecundas de la acción solidaria práctica, entraña, sin duda, la atmósfera más adecuada y simpática para la determinación de una política social»¹⁰³. Según él, la política social puede entenderse en sentido amplio o estricto. Dentro de este último, se manifiesta en diversas direcciones, una de las cuales es «una política social de previsión, de solidaridad, que pueda manifestarse, y se manifiesta, en el fomento de la cooperación, y de la mutualidad, y en la organización de un amplio sistema de seguros sociales, para cubrir todos los riesgos generales y especiales del trabajador: el accidente, la enfermedad, la invalidez, la vejez, el paro forzoso¹⁰⁴. El impulso de la solidaridad social en relación con las reformas sociales —entre ellas el establecimiento de seguros sociales— aparece, asimismo, en los escritos de *Gumersindo de Azcárate* (1840-1917)¹⁰⁵. No tendrá nada de extraño,

⁹⁹ GIDE, *La solidarité: cours au Collège de France, 1927-1928*, p. 71.

¹⁰⁰ Ibid., p. 121.

¹⁰¹ Ibid., pp. 135-136. Las mutualidades, así como los sindicatos de garantía solidaria (uniones de pequeños empresarios con responsabilidad solidaria para el pago de prestaciones), aparecen ya en la primera Ley francesa, de 9 de abril de 1898, sobre accidentes de trabajo (art. 24). Ambas instituciones se refuerzan en la Ley de 5 de abril de 1928, de seguros sociales.

¹⁰² CANALEJAS, *Discurso de 28 de marzo de 1905 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, p. 90.

¹⁰³ POSADA, op. cit., p. 24.

¹⁰⁴ Ibid., p. 33.

¹⁰⁵ MONTOYA MELGAR, A. (2003). «El Reformismo Social en los orígenes del Derecho del Trabajo». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra, p. 92; MONEREO ATIENZA, C. (2007). *Ideologías jurídicas y cuestión social. Los orígenes de los derechos sociales en España*, Granada, Comares, p. 222. No son los únicos autores. Rodrigo Figueroa y Torres, duque de Tovar, por ejemplo, insta al Gobierno, tomando como base las experiencias de diversos países europeos y el pensamiento de Wagner,

pues, que, en sucesivas disposiciones oficiales sobre seguros sociales se vayan incorporando progresivamente las expresiones solidaridad y solidaridad humana¹⁰⁶.

En suma, los autores mencionados impulsaron el desarrollo de los seguros sociales para trabajadores tomando como base inicial la técnica de la previsión, propia de los seguros privados preexistentes, que respondían al principio individualista, al *do ut des* (pago una prima para que me des una prestación cuando acaece el riesgo). Pero, conscientes de que era necesario crear instituciones jurídicas nuevas que resolvieran el desamparo en que quedaban los trabajadores que no podían contratar seguros privados, a quienes no eran suficientes las ayudas de la asistencia pública cuando no podían trabajar a causa de accidentes, enfermedad, invalidez, vejez, paro, fallecimiento, promovieron el establecimiento de seguros sociales obligatorios para los trabajadores, cuyas cuotas serían satisfechas por ellos, los empresarios y el Estado. Lo hicieron porque la vida en sociedad exige que todos sus miembros sean solidarios entre sí, en especial cuando se trata de satisfacer las necesidades básicas de la vida. Dichos seguros, que por ser obligatorios exigían la intervención legislativa y financiera de los poderes públicos, fueron en sí mismos expresión de la solidaridad social entre empresarios y trabajadores, entre trabajadores, entre empresarios, entre generaciones, entre territorios de la nación. Que tales seguros se rigieran principalmente por el sistema de reparto es una muestra fehaciente de que estaban fundamentados en la solidaridad. Además de solucionar problemas de falta de ingresos a los trabajadores en momentos de inactividad laboral, de acrecentar y asegurar su nivel de vida y el de sus familias, los seguros sociales nacidos en el último cuarto del siglo XIX y comienzos del XX fueron una gran manifestación práctica de solidaridad social.

4. LA SOLIDARIDAD EN EL MODELO ANGLOSAJÓN DE SEGURIDAD SOCIAL

Al igual que en el continente europeo, también en Inglaterra se establecieron seguros sociales a finales del siglo XIX y comienzos del XX. Pero si Alemania fue el promotor de los seguros sociales obligatorios para obreros, Inglaterra tomará la delantera en el establecimiento de un sistema de «seguridad social», que terminará implantándose con el tiempo en la generalidad de los países europeos. Lo hizo de la mano de

a que implante seguros sociales para la vejez sobre la base de la solidaridad social (DUQUE DE TOVAR, «Las pensiones de vejez». *Heraldo de Madrid*, 26 de enero de 1910, p. 1).

¹⁰⁶ En el proyecto de creación del Instituto de Trabajo, diseñado por Canalejas para la reforma laboral y la implantación de seguros sociales en España, se hace referencia al «concepto superior de la solidaridad humana» (Real Decreto de 11 de abril de 1902, E.M., *GM* n.º 103, de 13 de abril de 1902); en la Real Orden de 8 de octubre de 1917, disponiendo se publiquen las conclusiones de las Ponencias de la Conferencia de seguros sociales (*GM* n.º 286, de 13 de octubre de 1917), se considera al seguro obligatorio de maternidad como una «nueva forma de solidaridad social»; etc.

William Henry Beveridge (1879-1963) en su conocido Informe de 1942¹⁰⁷, en el que aboga por una seguridad social que no esté fragmentada en una diversidad de seguros sociales sin conexión entre sí, sino formando parte de una política de progreso social más amplia, un sistema de bienestar social conjunto acorde con los tiempos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, un sistema revolucionario —así lo califica él— porque la guerra está aboliendo toda clase de fronteras¹⁰⁸. No debe limitarse a los trabajadores asalariados, porque «muchas personas que trabajan por su cuenta son más pobres y están más necesitadas de la ayuda del seguro del Estado que los mismos asalariados»¹⁰⁹. La seguridad social ha de tener carácter universal: «El seguro social en la plenitud de su desarrollo debe proporcionar la seguridad de un ingreso suficiente para vivir: representa la lucha contra la Necesidad»¹¹⁰. Es la lucha contra las ocho causas capitales de ella: 1) paro; 2) inutilidad; 3) desaparición del medio de ganarse la vida; 4) retiro del trabajo, retribuido o no; 5) necesidades del matrimonio para la mujer cubiertas por la póliza de ama de casa (boda, parto, interrupción o cese de las ganancias del marido debido a paro, incapacidad o retiro, viudedad, separación conjugal, imposibilidad de atender los trabajos de la casa); 6) gastos de entierro del asegurado o de una persona a su cargo; 7) infancia; 8) enfermedades o impedimentos físicos¹¹¹.

Por seguridad social entiende lo siguiente: «Asegurar un ingreso que sustituya a las retribuciones normales del trabajo cuando estas queden interrumpidas por paro, enfermedad o accidente; que permita retirarse del trabajo al llegar a determinada edad; que supla la pérdida de recursos para vivir motivada por fallecimiento de la persona que trabajaba para proporcionarlos, y que atienda a los gastos extraordinarios en las circunstancias extraordinarias, tales como boda, parto y defunción. Ante todo, seguridad social significa seguridad de un ingreso superior a un *minimum determinado*»¹¹².

La seguridad del ingreso puede obtenerse por tres métodos distintos: seguro social para cubrir las necesidades básicas; asistencia nacional para casos especiales; y seguro voluntario para mejorar la prestación básica. La prestación básica se percibe a través del *seguro social*. Está condicionado al pago previo de la cuota obligatoria hecho por,

¹⁰⁷ BEVERIDGE, H. W. (1989). *Seguro social, servicios afines: informe de Lord Beveridge*, Madrid, Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social.

¹⁰⁸ Ibid., núms. 7 y 31. Se dice en el Informe que «la victoria ha de conducirnos a vivir en un mundo mejor que el anterior» (Ibid., n.º 458). El Informe se elabora de manera simultánea a la Carta del Atlántico de 1941, cuya cláusula quinta declara que los gobernantes británicos y norteamericanos desean «la plena colaboración de todas las naciones en el terreno económico con objeto de asegurar a todos mejores condiciones de trabajo, progreso económico y seguridad social». El Informe Beveridge manifiesta expresamente que constituye una contribución práctica para convertir en realidad lo que dice la mencionada Carta (Ibid., n.º 459).

¹⁰⁹ Ibid., n.º 4.

¹¹⁰ Ibid., n.º 8.

¹¹¹ Ibid., n.º 311.

¹¹² Ibid., n.º 300.

o para, la persona asegurada, independientemente de los recursos individuales que tenga en el momento de disfrutar de la prestación; es decir, responde al principio contributivo. Las cuotas se pagan por las personas aseguradas, las de sus patronos, si los tienen, y por el Estado. Existe una tarifa común de cuotas obligatorias para asegurados y empresarios, y una tarifa común para los subsidios del seguro, independientemente de los medios individuales; todas las personas aseguradas, ricas o pobres, pagarán las mismas cuotas para obtener la misma seguridad. El seguro social es el más importante de los métodos. Ha de ser tan extenso como sea posible, tanto en orden al número de las personas comprendidas en él, como a las necesidades de dichas personas. Aunque puede y debe ser el principal instrumento para garantizar la seguridad del ingreso, necesita ser complementado por la asistencia nacional y el seguro voluntario. La *asistencia nacional* significa la obtención de beneficios mediante la prueba de que los necesita el interesado (prueba de necesidad), independientemente de haber pagado o no previamente cuotas. Dicha ayuda ha de ajustarse a las circunstancias de cada individuo y debe correr a cargo de la hacienda pública; es un complemento indispensable del seguro social. El seguro social y la asistencia nacional organizados por el Estado cumplen la función de garantizar el ingreso básico para vivir. El *seguro voluntario* es un sistema subsidiario y se caracteriza porque la prima del seguro se ajusta exactamente al riesgo. El Estado, después de asegurar el ingreso mínimo, debe dejar el campo libre y fomentar los seguros voluntarios, para que cada persona obtenga los ingresos para disfrutar del tipo de vida más elevado elegido por él; por eso es de libre determinación¹¹³.

En consecuencia, en este nuevo sistema anglosajón de seguridad social está presente el principio de solidaridad del mismo modo que en el modelo alemán, pero mucho más incrementado. En efecto, existe un seguro social contributivo para cobertura de un mínimo de ingresos, garantizado por el Estado, al que se añaden otras prestaciones no contributivas financiadas exclusivamente por la hacienda pública, sin perjuicio de la existencia de seguros voluntarios adicionales. La seguridad social no comprende solo la protección de los trabajadores asalariados, sino al conjunto de toda la población, con el fin de satisfacer las necesidades que presente; no responde al principio de riesgo, sino al de necesidad¹¹⁴. Si el modelo alemán respondía al principio de solidaridad entre clases, es evidente que la solidaridad social resplandece más en esta nueva modalidad de seguridad social, dado que tiene por finalidad la reducción de la pobreza por medio de aportaciones comunes entre todos los miembros de la sociedad, sea de manera directa a través de contribuciones, sea de manera indirecta a través de impuestos. Por este motivo se dirá en el propio Informe: «Las conclusiones del presente Informe marcan otro avance en el progreso del seguro de Estado como un nuevo modelo de institución humana, apartándose tanto de los primitivos sistemas de previsión y mitigación de las calamidades como del seguro voluntario. El término

¹¹³ Ibid., núms. 20, 24, 302, 304, 305, 308.

¹¹⁴ VIDAL GIL, *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*, p. 168.

«seguro social» que se aplica a esta institución lleva simultáneamente implícitos su carácter obligatorio y el *principio de solidaridad entre todos los hombres*»¹¹⁵.

5. LA SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA ESPAÑOL ACTUAL DE SEGURIDAD SOCIAL

Según se dijo anteriormente, desde comienzos del siglo XX la solidaridad se va incorporando paulatinamente en los textos normativos referidos a seguros sociales. La limitación de espacio nos impide detenernos en todo el período histórico¹¹⁶. Por esta razón centramos nuestro comentario a la época posterior a la Constitución de 1978¹¹⁷.

5.1. *En la Constitución*

La CE contempla el principio de solidaridad estrechamente vinculado con el Estado autonómico. Después de proclamar la indisoluble unidad de la Nación española, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas (art. 2)¹¹⁸. Dispone que «el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» (art. 138.1). Determina, asimismo, que la autonomía financiera de que gozan las comunidades autónomas para la ejecución de sus competencias se ejercerá, entre otros, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y solidaridad entre todos los

¹¹⁵ BEVERIDGE, *Seguro social, servicios afines: informe de Lord Beveridge*, n.º 26.

¹¹⁶ Desde la aprobación del primer seguro social obligatorio —accidentes de trabajo en 1900— se constituyen Asociaciones mutuas de Seguros contra accidentes del trabajo para sustituir a los patronos en el seguro y pago de indemnizaciones a los obreros. De ellas se dice expresamente que «la solidaridad les obliga a ayudarse mutuamente», pues todos tienen responsabilidad solidaria ante los obreros accidentados (Real Orden de 28 de diciembre de 1906, *GM* n.º 363, de 29 de diciembre 1906).

¹¹⁷ Se hace, sin embargo, una breve referencia a la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social (*BOE* n.º 312, de 30 de diciembre de 1963), en la que se reflejan las distintas vertientes de la solidaridad en la Seguridad Social: «Conscientes de que sin acudir a la solidaridad nacional ante las situaciones o contingencias protegidas, la Seguridad Social no pasa de ser artificio técnico sin verdadera raíz comunitaria, la Ley concibe a esta como una tarea nacional que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos, respecto de los enfermos; a los ocupados, respecto de los que se hallan en situación de desempleo; a los vivos, respecto de las familias de los fallecidos, a los que no tienen cargas familiares, respecto de los que las tienen; a los de actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, respecto de los sectores deprimidos» (E.M.).

¹¹⁸ Para Fernández Segado, siguiendo a la STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7, «en el art. 2º, la solidaridad aparece como un principio más, junto a los de unidad y autonomía, de la organización territorial del Estado, un principio que bien puede considerarse como de equilibrio entre la unidad y la autonomía» (FERNÁNDEZ SEGADO, op. cit., p. 154).

españoles (art. 156.1)¹¹⁹. Para hacer efectivo el principio de solidaridad entre comunidades autónomas y corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, se constituye un Fondo de Compensación destinado a gastos de inversión (art. 158.2).

Sobre el alcance de la solidaridad en la CE, Torres del Moral ha escrito: «La solidaridad tiene cuatro significados constitucionales: a) principio informador de la estructura territorial del Estado; b) esencia del sistema de Seguridad Social; c) elemento «indispensable» de la política de medio ambiente; d) ingrediente básico de algunos derechos. A lo que hay que añadir el papel que desempeña en la relación entre España y la Unión Europea»¹²⁰. Por su parte, del Cano considera que la solidaridad es un principio específico del constitucionalismo del Estado social —opuesto al individualismo del constitucionalismo liberal— que incluye la solidaridad interpersonal, la solidaridad grupal o de colectivos y la solidaridad de clase¹²¹; es un instrumento de colaboración normativa y de apoyo y lealtad entre Estado y comunidades autónomas, y se encuentra estrechamente vinculada al principio de igualdad material del art. 9.2 CE¹²². En este último sentido, el ya citado Torres del Moral estima que la solidaridad «debe ser interpretada como un plus de la igualdad, esto es, como igualdad solidaria, que es lo propio —dicho con palabras del Preámbulo constitucional— de una democracia avanzada; lo cual exige promover las condiciones idóneas para el resultado perseguido y remover los obstáculos que lo impidan»¹²³. La vinculación entre igualdad y solidaridad, relacionadas ambas con la Seguridad Social, ha sido objeto de tratamiento por distintos autores, entre ellos García Roca, para quien la CE ha establecido un modelo de Seguridad Social que es «una manifestación de los principios constitucionales de igualdad real y solidaridad por el reconocimiento de un sistema para todos los ciudadanos»¹²⁴.

Además de estar conectado plenamente con el Estado social, el principio de solidaridad está presente de manera implícita o subyacente en otros preceptos constitucionales: el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la respectiva capacidad económica y mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad (art. 31.1 CE); el reconocimiento de la función social de los derechos a la propiedad privada y a la herencia (art. 33.2 CE); diversos principios rectores de la política social y económica, entre los cuales se encuentran los relativos al régimen público de Seguridad Social, que ha de garantizar

¹¹⁹ En opinión de Vidal Gil, la declaración de este artículo constitucional «define la solidaridad interregional como exclusión de las discriminaciones y desigualdades entre las Comunidades Autónomas» (VIDAL GIL, *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*, p. 319).

¹²⁰ TORRES DEL MORAL, A. (2020), «Nación solidaria», *El Mundo*, jueves 2 de abril.

¹²¹ CABO MARTÍN, C. de (2005), «La solidaridad como principio constitucional en el actual horizonte reformista», en VIDAL BELTRÁN, J. M. y GARCÍA HERRERA, M. A., coord. *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Madrid, Colex e INAP, vol. I, pp. 378-379.

¹²² Ibid., pp. 386 y 389.

¹²³ TORRES DEL MORAL, A., op. cit.

¹²⁴ GARCÍA ROCA, J. (2014), «Constitutional principles regarding the Spanish social security system: a citizen's right», *Revista de Derecho Político*, n.º 89, pp. 70 y 81.

la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo (art. 41 CE) y la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas (art. 50 CE). A raíz de los anteriores preceptos constitucionales se ha ido desarrollando con mayor intensidad el principio de solidaridad relacionándolo con la Seguridad Social. Se trata de una solidaridad interpersonal, interterritorial e intergeneracional. Se comentan solo las disposiciones legislativas más significativas al respecto.

5.2. *En la legislación ordinaria*

Una primera y relevante manifestación de la garantía constitucional en la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad tiene lugar con *Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas*¹²⁵. Extiende el ámbito de protección del sistema a personas mayores e inválidas no perceptoras de prestaciones contributivas y con insuficiencia de recursos económicos. Responde, según dicción literal de la Ley, «a una aspiración social de solidaridad»; es una «expresión de la solidaridad general con las personas con menores recursos» y «manifestación de solidaridad» que sintoniza con las más recientes orientaciones que se dan en el ámbito internacional (preámbulo). Esta Ley será el comienzo de otras disposiciones en las que aparecerá la solidaridad, cada vez de modo más explícito, como principio en que se fundamenta la Seguridad Social en sus modalidades contributiva y no contributiva.

El *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social*¹²⁶, contiene varias alusiones a la solidaridad. La más importante es la que se refiere a que la solidaridad financiera y la unidad de caja —expresión neta de solidaridad— es uno de los principios que han de regir la actuación de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social (arts. 57.1 y 63.1)¹²⁷. De especial relevancia es el *Acuerdo y Recomendaciones del Pacto de Toledo de 6 de abril de 1995*, base de futuras actuaciones legislativas¹²⁸. Se propuso «garantizar en el futuro un sistema público de pensiones, justo, equilibrado y solidario, de acuerdo con los principios contenidos en el artículo 41 de la Constitución española», porque «el futuro debe escribirse y posibilitarse desde el respeto, los compromisos y los principios de solidaridad entre las generaciones y en el seno de cada generación» (VIII). La Recomendación n.º 9 propone el reforzamiento de los principios de equidad y contributividad, de manera que, sin perjuicio del criterio de soli-

¹²⁵ BOE n.º 306, de 22 de diciembre de 1990.

¹²⁶ BOE n.º 154, de 29 de junio de 1994.

¹²⁷ El principio de solidaridad financiera y de caja única referido a las Entidades Gestoras y la Tesorería General había sido introducido pocos días antes de la aprobación de la CE, por el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, art. 1.1 y disp. ad. 2^a (BOE n.º 276, de 18 de noviembre de 1978).

¹²⁸ BOCG, Congreso, Serie E, n.º 134, de 12 de abril de 1995.

daridad y de forma gradual, a partir de 1996 las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado y se eviten situaciones de falta de equidad. Por su parte, la Recomendación n.º 12 se refiere al reforzamiento del principio de solidaridad, en virtud del cual debía elevarse la edad máxima de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad y la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos¹²⁹. En cumplimiento del Acuerdo citado se promulgó la *Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social*¹³⁰; en la línea de aquel, hace referencia a «los principios de solidaridad entre las generaciones, generalizando la pervivencia de una Seguridad Social pública de carácter contributivo» y a «la contributividad, equidad y la solidaridad, como elementos configuradores de nuestro sistema de protección social» (E.M.)¹³¹.

De gran importancia es la *Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social*¹³². Establece con claridad y precisión que la solidaridad es uno de los principios en que se fundamenta el sistema de Seguridad Social: «El sistema de la Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad». Esta disposición se encuentra incorporada actualmente en el Real Decreto Legislativo 8/2015 antes citado¹³³. En la *Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social*¹³⁴, se

¹²⁹ Vid. CALLAU DALMAU, P. (2017). «Los elementos configuradores del sistema de protección social dentro del marco de actuación del Pacto de Toledo, *Anales de Derecho*, vol. 35, n.º 2, pp. 9-11.

¹³⁰ BOE n.º 169, de 16 de julio de 1997.

¹³¹ Para algunos autores esta Ley, al igual que el Acuerdo del Pacto de Toledo de 1995, contrapone los principios de contributividad y de solidaridad; el primero se referiría a las prestaciones contributivas, el segundo a las no no contributivas o asistenciales. Así, para Alarcón Caracuel «separa claramente la esfera de la solidaridad de la esfera de la contributividad. En la primera, todos los ciudadanos tendrán derecho a prestaciones en especie (sanitarias, servicios sociales) o económicas de subsistencia, con cargo a los impuestos pagados por todos los ciudadanos. En la segunda, los afiliados al sistema tendrán derecho a prestaciones económicas concebidas como rentas de sustitución de las rentas profesionales dejadas de percibir, cuya cuantía será lo más proporcional posible a las cotizaciones previamente pagadas al sistema por el propio beneficiario de dichas prestaciones» (ALARCÓN CARACUEL, M. R. [1998]. «La reforma del sistema de pensiones en España». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 12, p. 27). En sentido similar González Ortega: «La contributividad se expresa en la LCR como proporcionalidad, es decir que las prestaciones sean proporcionales a las aportaciones económicas (...) La solidaridad queda extramuros del sistema contributivo, situada en las prestaciones asistenciales y en la garantía de mínimos» (GONZÁLEZ ORTEGA, S. [1998]. «La reforma del sistema de pensiones en España». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 12, p. 35). En nuestra opinión, no creemos que deba incidirse en tal contraposición, pues también el principio de contributividad guarda relación con el principio de solidaridad. De hecho, el TC ha hecho alusión reiterada a la solidaridad como principio que justifica la no actualización de las pensiones más altas de carácter contributivo (*infra*, epígrafe 5.3).

¹³² BOE n.º 296, de 11 de diciembre de 2003.

¹³³ BOE n.º 261, de 31 de octubre de 2015. Vid. CASTRO ARGÜELLES, M. A. (2019). *Principios fundamentales en el sistema español de Seguridad Social*, Oviedo, KRK Ediciones; VALLE VILLAR, J. M. (2019). «Principios que fundamentan el sistema de Seguridad Social». *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 53.

¹³⁴ BOE n.º 311, de 27 de diciembre de 2012.

apela reiteradamente al principio de solidaridad como expresión de «un Estado social y democrático de Derecho avanzado como es España» y justificación de las medidas coercitivas que se toman en la Ley ante incumplimientos¹³⁵. Asimismo, el *Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo*¹³⁶, se refiere al principio de solidaridad como fundamento del sistema de Seguridad Social, solidaridad que ha de ser entendida en sus distintas dimensiones.

Han de mencionarse algunos Estatutos de Autonomía de determinadas comunidades autónomas, en los que se contienen alusiones al principio de solidaridad referido a la Seguridad Social. Como es sabido, la CE dispuso que era competencia exclusiva del Estado la «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.17^a). En los Estatutos de Autonomía de seis comunidades autónomas —Andalucía, Cataluña, Galicia, Comunidad Foral de Navarra, Comunitat Valenciana y País Vasco— se contempla que puedan asumir competencias en la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, si bien con pleno respeto «al principio de unidad de caja» (Andalucía, Galicia), a «los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social» (Cataluña), «dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad» (País Vasco)¹³⁷. La solidaridad financiera de que se habla hace referencia, a nuestro juicio, tanto a la solidaridad interpersonal como interterritorial, pues la Seguridad Social es un sistema que realiza una función esencial de redistribución de rentas entre personas y entre territorios. En este sentido nos parece que lo establecido en los preceptos legislativos citados guarda conexión con los arts. 138.1 y 56.1 CE, que relacionan el principio de solidaridad con la consecución de un equilibrio económico entre territorios y la exclusión de discriminaciones y desigualdades entre las comunidades autónomas; téngase en cuenta que las prestaciones económicas de la Seguridad Social son, sin lugar a dudas, un medio efectivo para conseguir dicho equilibrio y evitar desigualdades autonómicas¹³⁸. Se examina la jurisprudencia del TC sobre estos textos legales en el epígrafe 5.3 siguiente.

¹³⁵ Vid. FERNÁNDEZ ORRICO, F. J. (2013). «Solidaridad y firmeza en las medidas contra el fraude a la Seguridad Social: Ley 13/2012 de 26 de diciembre». *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n.º 104, pp. 25-66.

¹³⁶ BOE n.º 314, de 29 de diciembre de 2018.

¹³⁷ Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, art. 63.3 (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007); Cataluña: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, art. 165.1 (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006); Galicia: Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, art. 33.2 (BOE núm. 101, de 28 de abril de 1981); Comunidad Foral de Navarra: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, art. 54.1 (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982); Comunitat Valenciana: Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, art. 54.2 (BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982); País Vasco: Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, art. 18.2 y disp. tr. quinta (BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979).

¹³⁸ Sobre el contenido fundamentalmente económico del principio de solidaridad, y en concreto del art. 138.1 CE, FERNÁNDEZ SEGADO, op. cit., pp. 164-165.

5.3. En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El TC se ha referido explícitamente a la solidaridad como principio integrante del sistema de Seguridad Social en algunas ocasiones. También lo ha hecho en otros pronunciamientos, de carácter más general si se quiere, que guardan una relación directa o indirecta con la solidaridad. Se mencionan, en primer lugar, estos últimos.

1. La Seguridad Social es una *función de Estado*, precisamente por ser España un Estado social¹³⁹. Ello implica, por una parte, que las prestaciones de Seguridad Social no se presenten ya como prestaciones correspondientes y proporcionales en todo caso a las contribuciones y cotizaciones de los afiliados y, por otra, que su finalidad es el remedio de situaciones de necesidad¹⁴⁰.
2. Es un *régimen público*, único y unitario. Tiene por finalidad garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de Seguridad Social¹⁴¹.
3. Es un *sistema mixto*, en el que coexisten las prestaciones de naturaleza contributiva con las de modalidad no contributiva o asistenciales¹⁴².
4. Es un *sistema prestacional abierto y flexible*. El TC ha sido reiterativo al afirmar que la CE no establece un modelo único de Seguridad Social. Este carácter es una consecuencia directa de la amplia libertad que tiene el legislador para configurar el derecho a las prestaciones de Seguridad Social. Para el Alto Tribunal es inadecuada una interpretación constitucional basada en modelos teóricos que excluyan otros posibles¹⁴³.

Que la Seguridad Social, entre otras características, sea una función de Estado, un régimen público, único y unitario, cuya finalidad es remediar situaciones de necesidad, un sistema mixto que comprende prestaciones contributivas y no contributivas, un sistema abierto y flexible, nos lleva a la conclusión de que no responde únicamente a los esquemas previsionales, de carácter sinalagmático, propios del seguro privado,

¹³⁹ TORRES DEL MORAL, A. (2010). *Principios de Derecho Constitucional Español. Tomo I: Sistema de fuentes. Sistema de los derechos*, Madrid, UCM, p. 620.

¹⁴⁰ «La Constitución ha recogido y consagrado en su art. 41 la evolución que han experimentado los sistemas contemporáneos de Seguridad Social, de tal suerte que la protección de los ciudadanos ante situaciones de necesidad se concibe como «una función del Estado», rompiéndose en buena parte la correspondencia prestación-cotización propia del seguro privado, superada por la dinámica de la función protectora de titularidad estatal» [cursiva nuestra] (STC 213/2005, de 21 de julio, FJ 3); entre otras.

¹⁴¹ SSTC 40/2014, de 11 de marzo, FJ 4; 33/2017, de 1 de marzo, FJ 4, entre muchas.

¹⁴² Vid. sentencias en ALONSO SECO, J. M., GONZALO GONZÁLEZ, B. (2000). *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Madrid, BOE, pp. 113-115. Sobre el carácter público de la Seguridad Social, vid. GIL Y GIL, J. L. (2012). «El derecho a la Seguridad Social», en ESCOBAR ROCA, G., dir. *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Aranzadi.

¹⁴³ Entre otras, SSTC 84/2015, de 30 de abril, FJ 7; 156/2014, de 25 de septiembre, FJ 4; 197/2003, de 30 de octubre, FJ 4; 78/2004, de 29 de abril, FJ 3; 53/2004, de 15 de abril, FJ 6; 77/1995, de 22 de mayo, FJ 4; 38/1995, de 13 de febrero, FJ 2; 37/1994, de 10 de febrero, FJ 4; 231/1993, de 12 de julio, FJ 2.

sino también al de solidaridad en sus distintas modalidades. Y no solo en relación con las prestaciones no contributivas o aquellas destinadas a personas de menores recursos —de las que no existe duda— sino también respecto de las prestaciones contributivas, pues también en estas debe imperar la solidaridad interpersonal, interterritorial e intergeneracional.

En cuanto a referencias explícitas constitucionales, se citan algunas más significativas. Ya en 1987 afirmó el TC que el legislador, «al fijar un límite a la percepción de nuevas pensiones o al negar la actualización durante un tiempo de las que superan ese límite (...) no puede prescindir del deber de solidaridad entre todos los ciudadanos». «Ni cabe aducir que, dado que esas pensiones proporcionalmente altas son pocas, su limitación tiene poca influencia en las finanzas públicas y en poco o nada beneficia a los pensionistas más modestos. Tal razonamiento supone, con su simple enunciado, la negación misma del principio de solidaridad, una de cuyas exigencias esenciales es, precisamente, el sacrificio de los intereses de los más favorecidos frente a los más desamparados, con independencia, incluso, de las consecuencias puramente económicas de esos sacrificios»¹⁴⁴. Años más adelante volvería a declarar en numerosas sentencias que el principio de solidaridad justifica la limitación de la actualización de la capacidad adquisitiva de las pensiones más altas¹⁴⁵. Suya es también la siguiente afirmación: «En un sistema de Seguridad Social como el español (...), junto al principio de solidaridad también juega un papel importante el principio contributivo»¹⁴⁶. Deben mencionarse, asimismo, las importantes sentencias en que el TC declara de manera firme que la función exclusiva del Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social se deriva del principio de solidaridad interterritorial¹⁴⁷.

¹⁴⁴ STC 134/1987, de 21 de julio, FJ 5.

¹⁴⁵ «La limitación de la actualización de la capacidad adquisitiva de las pensiones más altas, «en tanto se encuentra fundada en las exigencias derivadas del control del gasto público y *del principio de solidaridad*, goza de una justificación objetiva y razonable» (STC 100/1990, de 30 de mayo, FJ 3)» [cursiva nuestra] (STC 49/2015, de 5 de marzo, FJ 5). En los mismos términos la STC 144/2015, de 22 de junio, FJ 2; SSTC, 116 a 135/2015, todas de 8 de junio; 109/2015, de 28 de mayo; 95/2015, de 14 de mayo.

¹⁴⁶ STC, 110/2015, de 28 de mayo, FJ 4.

¹⁴⁷ «La mención separada del «régimen económico» como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no solo la unidad de su regulación jurídica, *impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas* (...) La Constitución no se ha limitado a establecer esa *solidaridad interterritorial*, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no solo de normación sino también de disponibilidad directa sobre esos fondos propios (...) En consecuencia, las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán solo aquellas *que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme*, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social» [cursiva nuestra] (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3). En el mismo sentido SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 8 y 33/2014, de 27 de febrero, FJ 5. Y la más reciente STC 133/2019, de 13 de noviembre: «La

Resumiendo lo dicho en los epígrafes de este apartado, puede afirmarse que el principio de solidaridad, referido a la Seguridad Social, se encuentra explícitamente recogido en la legislación ordinaria y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Es reflejo de las orientaciones presentes en la doctrina internacional sobre seguridad social¹⁴⁸. En sentido similar la doctrina española. Alonso Olea y Tortuero Plaza definen a la Seguridad Social como un «conjunto integrado de medidas públicas de ordenación de un sistema de solidaridad para la prevención y remedio de riesgos personales¹⁴⁹. Para Gil y Gil, el principio de solidaridad se desprende del carácter público del sistema de Seguridad Social español y de la atribución de su mantenimiento a los poderes públicos. La manifestación básica de esa solidaridad se encuentra en la finalidad redistributiva de la Seguridad Social. Una redistribución que opera en tres niveles diferentes: en relación con los sujetos protegidos, redistribuyendo sus recursos y los de su familia a lo largo de la vida; con respecto a los trabajadores actuales, redistribuyendo los recursos entre quienes los tienen en un período determinado y quienes no los tienen en ese mismo período; y respecto de las generaciones venideras, previendo que estas satisfagan las necesidades futuras con las cotizaciones de las generaciones presentes, finalidad que se instrumenta a través del sistema de reparto¹⁵⁰.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Se ha dicho en las páginas precedentes que la Seguridad Social se fundamenta, entre otros principios, en el de solidaridad, que tiene la triple dimensión de interpersonal, interterritorial e intergeneracional. Una solidaridad que no es incompatible con el principio de contributividad, ya que aquella se encuentra presente en las prestaciones contributivas de Seguridad Social en las tres vertientes de solidaridad citadas, aunque, sin duda, se hace más visible en las prestaciones no contributivas o asistenciales porque en estas no existe ningún vestigio de carácter sinalagmático cotización-prestación. Una solidaridad que no puede desvincularse de la dignidad humana, la igualdad y la justicia social, y que responde a los principios de universalidad,

Constitución no se ha limitado a establecer esa solidaridad interterritorial, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico» (FJ).

¹⁴⁸ Así lo ha reflejado la OIT en numerosas ocasiones. Sirva el siguiente texto: «[La seguridad social] forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social» (OIT [2002], *Seguridad social: un nuevo consenso. Conclusiones relativas a la seguridad social*, Conferencia Internacional del Trabajo. 89^a reunión 2001, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, n.º 2); «los sistemas de pensiones obligatorios deben asegurar unos niveles de prestaciones adecuados y garantizar la solidaridad nacional» (Ibid., n.º 13).

¹⁴⁹ ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J. L. (2002). *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, Civitas, p. 38.

¹⁵⁰ GIL Y GIL, «El derecho a la Seguridad Social», p. 1054.

unidad, así como a su carácter esencial de régimen público¹⁵¹. Valgan unas breves consideraciones finales, expuestas teniendo en cuenta el futuro de nuestro sistema de Seguridad Social, incierto desde hace décadas por la dificultad de su sostenibilidad, pero quizás más en los momentos actuales por el mayor envejecimiento de la población, la disminución de la natalidad, las tasas persistentes de desempleo, las crisis sanitarias y económicas, o la globalización, entre otras causas.

En primer lugar, estamos firmemente convencidos de que el principio de solidaridad ha de seguir siendo *fundamento explícito de la Seguridad Social*, porque «la historia de la seguridad social es la historia de un esfuerzo social consciente y continuado en pos de la ayuda mutua»¹⁵². Lo cual no significa —permítasenos incidir de nuevo en este punto— que las prestaciones de aquella hayan de ser únicamente asistenciales, financiadas con cargo a impuestos, es decir, con el esfuerzo solidario de todos los ciudadanos. El TC ha sido muy claro al declarar que la CE no ha diseñado tal sistema; al contrario, ha afirmado que la Seguridad Social es un sistema mixto, en el que coexisten las prestaciones contributivas con las no contributivas¹⁵³. La contributividad, es decir, la aportación previa de los afiliados al sistema, es principio tradicional de nuestro sistema que debe seguir subsistiendo, sin perjuicio de que, como se dice en la Ley General de la Seguridad Social, deba compatibilizarse con el de solidaridad. Bien entendido, por otra parte, que es difícil disociar las prestaciones contributivas del principio de solidaridad, en especial del de solidaridad financiera y caja única del sistema, que se proyecta hacia las personas dentro de la misma generación, hacia los distintos territorios dentro del espacio y hacia las generaciones futuras dentro del tiempo. Son varias las manifestaciones que se podrían citar de cómo opera el principio de solidaridad en las prestaciones contributivas. Basten dos muy significativas: los complementos por mínimos de pensiones, que benefician al pensionista en virtud de tal principio; y el tope máximo de pensión cuando la base reguladora de esta es superior al tope máximo, en cuyo caso la diferencia dejada de percibir revierte al sistema por solidaridad con el resto de beneficiarios.

En segundo lugar, y asociado con lo dicho en el párrafo anterior, estamos persuadidos de la *necesidad de mantener el sistema de reparto*, en lugar del de capitalización, como mecanismo efectivo de solidaridad: «Es necesario apostar por la reconstrucción

¹⁵¹ Cabe recordar que los Estados Partes en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocen el derecho «de toda persona» a la seguridad social, universalidad que refleja por sí misma el principio de solidaridad (ONU. Asamblea General [1966]. *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Resolución 2200 A [XXI], art. 9).

¹⁵² GARCÍA MURCIA, J. (2017). *La seguridad social en España y la idea de solidaridad*, Oviedo, KRK Ediciones, p. 16.

¹⁵³ Se han expuesto distintas teorías doctrinales sobre el modelo constitucional de Seguridad Social. Pueden verse en SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. (1995). *Seguridad Social y Constitución*, Madrid, Civitas, pp. 33-43. Esta autora estima —opinión que compartimos— que en el sistema español prima el carácter profesional-contributivo y que el hipotético modelo constitucional en ningún caso puede ser universalista puro.

de la solidaridad como valor, tan íntimamente vinculada a los sistemas de reparto»¹⁵⁴. Téngase en cuenta que, a diferencia de los sistemas de capitalización (de cuentas de ahorro individuales), en los sistemas de reparto el riesgo se asume colectivamente; la solidaridad desempeña en ellos, por lo mismo, un papel esencial. Es cierto que el envejecimiento demográfico y los otros factores más arriba citados dificultan el mantenimiento de un régimen de reparto, pero no nos parece que la solución se encuentre en sustituirlo por sistemas de capitalización individual de administración privada, en los que quedan ausentes los principios de equidad, justicia social y solidaridad, indispensables en todo sistema de protección o bienestar social público. Una de las grandes líneas argumentales a favor de los sistemas de capitalización es el desarrollo económico que producirían: si todos los trabajadores depositan sus aportaciones en cuentas individuales y estas se invierten en la estructura productiva nacional, se conseguirá un desarrollo económico en el país. Ahora bien, los resultados económicos no deben ser analizados solo desde el punto de vista macroeconómico, sino desde el social (distribución de la riqueza). Por otra parte, tales sistemas no han logrado resultados positivos en la distribución equitativa de la riqueza, pues se prima la función del ahorro sobre la de redistribución. Los trabajadores con alta cualificación, con empleo estable, que tienen mayor capacidad de ahorro, son los más beneficiados, pero no así otros grupos sociales (en especial, las mujeres que se han dedicado al cuidado de sus hijos o de personas dependientes). La solidaridad en ellos queda reducida a la garantía de una pensión mínima que, en la mayoría de los casos, proporcionarán ingresos tan escasos que dejarán a un porcentaje importante de la población por debajo del umbral de pobreza¹⁵⁵. En definitiva, y como dice la OIT, «los regímenes complementarios y otros planes de pensiones negociados más adaptados a las circunstancias y a la capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral pueden ser un valioso suplemento, pero, en la mayoría de los casos, no pueden sustituir a los regímenes obligatorios de pensiones»¹⁵⁶.

Finalmente, estimamos necesario que *el Estado mantenga sus competencias en materia de régimen económico de la Seguridad Social*, sin que se transfiera su gestión a las comunidades autónomas. Ya se citaron las normas que atribuían esta materia como competencia exclusiva del Estado, así como las comunidades autónomas en cuyos Estatutos de Autonomía se posibilita la ejecución de sus servicios. Hasta ahora esa competencia de gestión del régimen económico no ha sido traspasada a ninguna de ellas. Algunas la han reclamado por la vía política en repetidas ocasiones, incluso también por la vía judicial ante el TC. En nuestra opinión —no nos cabe ninguna duda sobre ello— debe continuar el régimen actual, tal como ha sido refrendado por el TC. Nunca debe olvidarse que, desde sus inicios y a lo largo de toda su evolución

¹⁵⁴ TORTUERO PLAZA, J. L., ÁGUILA CAZORLA, O. (2004). «Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 54, p. 66.

¹⁵⁵ Ibid., pp. 55-57.

¹⁵⁶ OIT, op. cit., n.º 13.

histórica, según hemos comentado en las páginas anteriores, la Seguridad Social tuvo un componente conscientemente pretendido de solidaridad entre personas de la misma generación, entre generaciones y entre territorios. No hay ningún sistema de protección social en España que se pueda comparar con él en este aspecto. Sería un error, a nuestro juicio, quebrar el principio de solidaridad interterritorial. No debe olvidarse que el art. 138.1 CE obliga al Estado a garantizar «la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español»; nos parece evidente que una Seguridad Social centralizada en el Estado contribuye poderosamente a ese equilibrio interterritorial económico adecuado y justo. Además, si se comparan las prestaciones de la Seguridad Social —uniformes para todo el Estado— con otras de las comunidades autónomas, como es el supuesto de la renta mínima de inserción, prestación económica de derecho subjetivo existente en todas ellas, se observa que los ciudadanos reciben un trato desigual en función del territorio donde residan. Si falta la igualdad, está ausente, en consecuencia, la solidaridad.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALARCÓN CARACUEL, M. R. (1998). «La reforma del sistema de pensiones en España». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n.º 12.
- ALONSO OLEA, M. (1982). «Cien años de Seguridad Social». *Papeles de Economía Española*, n.º 12-13.
- (2000). «La Seguridad Social: pasado, presente y futuro», en GONZALO GONZÁLEZ, B., MOGUEIRA GUASTAVINO, M., dir. *Cien años de Seguridad Social*, Madrid, Fraternidad-Muprespa y UNED.
- ALONSO OLEA, M., TORTUERO PLAZA, J. L. (2002). *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, Cívitas.
- ALONSO SECO, J. M. (2019). «Política social no laboral de Canalejas: líneas directrices y contenido», *e-Legal History Review*, n.º 30.
- (2019). *La política social como realización de derechos sociales*, Valencia, Tirant Humanidades.
- ALONSO SECO, J. M., GONZALO GONZÁLEZ, B. (2000). *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Madrid, BOE.
- ÁLVAREZ BUYLLA, A. (1879). *Discurso en el acto de apertura del curso 1879 a 1880 en la Universidad de Oviedo*, Oviedo, V. Brid.
- AMENGUAL, G. (1993). «La solidaridad como alternativa. Notas sobre el concepto de solidaridad». *Revista Internacional de Filosofía Política*, n.º 1.
- BEVERIDGE, H. W. (1989). *Seguro social, servicios afines: informe de Lord Beveridge*, Madrid, Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social.

- BOUGLÉ, C. (1907). *Le solidarisme*, París, Giard et Brière. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5651942k?rk=21459;2>.
- BOURGEOIS, L. (1896). *Solidarité*, París, Colin. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5550658v?rk=214593;2>.
- (1902). *Les applications de la solidarité sociale*, París, Bureaux de la Revue Politique et Parlementaire. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5447850w?rk=257512;0>
- CABO MARTÍN, C. de (2005). «La solidaridad como principio constitucional en el actual horizonte reformista», en VIDAL BELTRÁN, J. M. y GARCÍA HERRERA, M. A., coord. *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Madrid, Colex e INAP.
- CALLAU DALMAU, P. (2017). «Los elementos configuradores del sistema de protección social dentro del marco de actuación del Pacto de Toledo, *Anales de Derecho*, vol. 35, n.º 2.
- CANALEJAS, J. (1894). *Discurso de 10 de diciembre de 1894 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, Madrid, Hijos de M. G. Hernández.
- (1905). *Discurso de 28 de marzo de 1905 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, Madrid, Revista de Legislación y Jurisprudencia.
- CARVAJALINO GUERRERO, J. (2013). «Solidaridad de intereses: la transformación del derecho social como dominación en Lorenz von Stein». *Revista de Estudios Sociales*, n.º 46.
- CASTRO ARGÜELLES, M. A. (2019). *Principios fundamentales en el sistema español de Seguridad Social*, Oviedo, KRK Ediciones.
- COMISIÓN EUROPEA (2008). *Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI*, COM(2008) 412 final.
- COMTE, A. (1844). *Discours sur l'esprit positif*, París, Carilian-Goeury et V. Dalmont. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k61282910/f39.item.r=solidarit%C3%A9%20sociale>.
- CONTRERAS PELÁEZ, F. J. (1994). *Derechos sociales: teoría e ideología*, Madrid, Tecnos.
- DROZ, J. (1984). *Historia general del socialismo. Volumen 2. De 1875 a 1918*, Barcelona, Destino.
- DUBOIS, A. (1899). *Sur quels principes économiques repose la théorie de l'assurance*, París, Larose. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65095992?rk=107296;4>
- DUGUIT, L. (1908). *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, París, Alcan. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5488268x?rk=171674;4>.
- (1915). *Las transformaciones del Derecho Público*, Madrid. Francisco Beltrán.
- (1922). *Souveraineté et liberté*, París, Alcan.
- DUQUE DE TOVAR (1910). «Las pensiones de vejez». *Heraldo de Madrid*, 26 de enero.
- DURKHEIM, É. (1893). *De la division du travail social*, París, Alcan. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k56859610?rk=64378;0>.

- FERNÁNDEZ ORRICO, F. J. (2013). «Solidaridad y firmeza en las medidas contra el fraude a la Seguridad Social: Ley 13/2012 de 26 de diciembre». *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n.º 104.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (2012). «La solidaridad como principio constitucional». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 30.
- FERNÁNDEZ, T-R. (2010). «León Duguit en España y en español». *Revista de Administración Pública*, n.º 183.
- GARCÍA GARRIDO, M. J. (1984). *Derecho privado romano*, Madrid, Dykinson.
- GARCÍA MURCIA, J. (2017). *La seguridad social en España y la idea de solidaridad*, Oviedo, KRK Ediciones.
- GARCÍA ROCA, J. (2014). «Constitutional principles regarding the Spanish social security system: a citizen's right». *Revista de Derecho Político*, n.º 89.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1949). «La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 47.
- GIDE, Ch. (1893). *L'idée de solidarité*, París, Giard et Brière. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5449828p?rk=42918;4>.
- (1932). *La solidarité: cours au Collège de France, 1927-1928*, París, PUF. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5651942k?rk=21459;2>
- GIL Y GIL, J. L. (2012). «El derecho a la Seguridad Social», en ESCOBAR ROCA, G., dir. *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Aranzadi.
- GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, J. (1991). «Notas para la elaboración de un principio de solidaridad como principio político». *Sistema*, n.º 191.
- (2007). «Louis Blanc y la concepción socialista jacobina de los derechos humanos», en PESES-BARBA G. et al., dir. *Historia de los derechos fundamentales. Tomo III: Siglo XIX. Volumen II*, Madrid, Dykinson.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S. (1998). «La reforma del sistema de pensiones en España». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n.º 12.
- JANNET, C. (1889). *Le Socialisme d'État et la réforme social*, París, Plon et Nourrit. <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k209935k?rk=21459;2>.
- LEROUX, P. (1845). *De l'humanité*, París, Perrotin. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k454802b/f1.image>.
- (1863). *LA GRÈVE DE SAMAREZ*, París, Dentu. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k109191f?rk=42918;4>.
- LUCAS, J. (1993). *El concepto de solidaridad*, México, Fontamara.
- MOLINA CANO, J. (2004). *La política social en la historia*, Murcia, Isabor.
- MONEREO ATIENZA, C. (2007). *Ideologías jurídicas y cuestión social. Los orígenes de los derechos sociales en España*, Granada, Comares.
- MONEREO PÉREZ, J. L. (2008). «Reforma social y ética en Economía Política: la teoría de Gustav Schmoller». *Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, n.º 93.
- MONTOYA MELGAR, A. (2003). «El Reformismo Social en los orígenes del Derecho del Trabajo». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º extra.

- OIT (2002). *Seguridad social: un nuevo consenso. Conclusiones relativas a la seguridad social*, Conferencia Internacional del Trabajo. 89^a reunión 2001, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- ONU. Asamblea General (1966). *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 2200 A (XXI).
- Asamblea General (2000). *Declaración del Milenio*, A/RES/55/2.
- Asamblea General (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1.
- PECES-BARBA, G. (1991). *Curso de Derechos Fundamentales, I (Teoría general)*, Madrid, Eudema.
- PÉREZ LUÑO, A. E. (2005). *Dimensiones de la igualdad*, Madrid, Dykinson.
- PESET REIG, M. (1968). «Notas para una interpretación de León Duguit (1859-1928): dimensión psicológica y sociológica de su obra jurídica». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 157.
- PIERNAS HURTADO, J. (1905). «Consideraciones acerca del principio de la solidaridad y de sus consecuencias en el orden económico», *Discurso de ingreso en la Racmyp*, Madrid, Racmyp. <http://www.racmyp.es/R/racmyp/historico/1151945641969.pdf>.
- POSADA, A. (1913). «Fundamentos y significación de la política social». *La Lectura*, n.º 149. <http://hemerotecadigital.bne.es/issue.vm?id=0004834054&search=&lang=es>.
- RODOTÀ, S. (2014). *Solidarietà: Un'utopia necesaria*, Roma-Bari, Laterza.
- RODRÍGUEZ, F. (2013). *Introducción en la política social*, Murcia, Isabor.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2013). «Sobre las transformaciones del Derecho Público, de León Duguit». *Revista de Administración Pública*, n.º 190.
- SALVADOR, A. (1904). *Sobre la solidaridad y el solidarismo*, Madrid, José Rueda.
- SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. (1995). *Seguridad Social y Constitución*, Madrid, Cívitas.
- SANTOFIMIO GAMBOA, J. O. (2011). «León Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del Derecho en las bases del concepto de servicio público». *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 5.
- SCHMOLLER, G. (1902). *Politique sociale et économie politique*, París, Giard et Brière. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5526513z?rk=21459;2>
- (1906). *Principes d'économie politique. Partie 2. Tome 3*, París, Giard et Brière. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k55800450?rk=64378;0>.
- (1907). *Principes d'économie politique. Partie 2. Tome 4*, París, Giard et Brière. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k55253181?rk=107296;4>.
- (1908). *Principes d'économie politique. Partie 2. Tome 5*, París, Giard et Brière. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k55800398/f2>
- SOTELO, I. (2010). *El Estado Social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid, Trotta.
- STEIN, L. (1981). *Movimientos sociales y Monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

- TORRES DEL MORAL, A. (2010). *Principios de Derecho Constitucional Español. Tomo I: Sistema de fuentes. Sistema de los derechos*, Madrid, UCM.
- TORRES DEL MORAL, A. (2020). «Nación solidaria», *El Mundo*, jueves 2 de abril.
- TORTUERO PLAZA, J. L., ÁGUILA CAZORLA, O. (2004). «Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 54.
- VALLE VILLAR, J. M. (2019). «Principios que fundamentan el sistema de Seguridad Social». *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 53.
- VIDAL GIL, E. J. (1993). «Sobre los derechos de solidaridad: del Estado liberal al social y democrático de Derecho». *Anuario de Filosofía del Derecho*, n.º 10.
- (2002). *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- WAGNER, A. (1904). *Les fondements de l'économie politique. Tome 1*, París, Giard et Brière. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5518253s?rk=21459;2>.
- (1912). *Les fondements de l'économie politique. Tome 3*, París, Giard et Brière. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3412890m?rk=107296;4>
- (1913). *Les fondements de l'économie politique. Tome 4*, París, Giard et Brière. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k55293240?rk=85837;2>

Title:

Social Security and the principle of solidarity

Summary

1. INTRODUCTION. 2. THE CONCEPT OF SOLIDARITY. 3. SOLIDARITY IN THE GERMAN MODEL OF COMPULSORY SOCIAL INSURANCE. 4. SOLIDARITY IN THE ANGLOSAXON SOCIAL SECURITY MODEL. 5. SOLIDARITY IN THE CURRENT SPANISH SOCIAL SECURITY SYSTEM. 5.1. Spanish Constitution. 5.2. Ordinary legislation. 5.3. Constitutional Court Jurisprudence. 6. CONCLUSIONS. 7. REFERENCES.

Resumen

En este artículo, después de describir la noción de solidaridad, su origen histórico y rasgos que la caracterizan, se analiza cómo dicho principio ha venido a constituir uno de los fundamentos básicos de los sistemas de Seguridad Social, en su modalidad contributiva y no contributiva. Se exami-

na su incorporación al ordenamiento jurídico español de Seguridad Social: en la Constitución y en la legislación ordinaria. Del análisis realizado se desprende que la solidaridad ha sido un principio que el Tribunal Constitucional y la legislación han consolidado progresivamente como pieza angular de la Seguridad Social, de manera que esta ya no puede entenderse sin referencia directa a la solidaridad interpersonal, interterritorial e intergeneracional. Se concluye el artículo con tres reflexiones que afectan al principio de solidaridad: necesidad de reforzarlo en las prestaciones contributivas y no contributivas, mantenimiento del sistema de reparto y mantenimiento del régimen económico de la Seguridad Social como competencia exclusiva del Estado.

Abstract

In this article, we discuss the concept of solidarity, its historical roots and characteristics, and how solidarity has become one of the basic pillars of Social Security systems. Furthermore, we describe the incorporation of the principle of solidarity into the Spanish Social Security legal system, both in the Spanish Constitution and in the ordinary legislation. The analysis shows that solidarity has been progressively incorporated by the Constitutional Court and legislation as a basic pillar of the social security system, so that social security in Spain can no longer be understood without explicit reference to interpersonal, inter-territorial and intergenerational solidarity. The article concludes with three reflections that affect the principle of solidarity: the need to reinforce solidarity schemes in both contributory and non-contributory social benefits, the need to continue implementing re-distributional policies, and the need to maintain the State exclusivity in terms of social security competencies.

Palabras clave

Seguridad Social, solidaridad, jurisprudencia constitucional.

Keywords

Social security, solidarity, constitutional jurisprudence