

Resumen 1 de la investigación de TransSOL: Datos y análisis sobre la solidaridad en Europa

Contexto legal, político y socioeconómico de la solidaridad transnacional (WP1)

Resumen

La solidaridad es un principio constitucional común en los ocho países encuestados como parte del proyecto TransSOL. Esto significa que, en todos los países, la solidaridad es una fuente legítima de leyes y políticas, y debe guiar las decisiones de las autoridades públicas y de los legisladores en todos los estamentos del gobierno. Así mismo, los tribunales, especialmente los tribunales constitucionales, los tribunales supremos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tienen la potestad de utilizar la solidaridad como paradigma de constitucionalidad en los litigios, y son consultados para juzgar la razonabilidad del abandono de las medidas de solidaridad.

Sin embargo, en las tres áreas consideradas en el proyecto TransSOL, las medidas de solidaridad se han debilitado desde la crisis. Los argumentos del imperativo del mercado se han utilizado para debilitar las protecciones contra el desempleo; la seguridad se ha utilizado para limitar la solidaridad en la inmigración, y ha habido una reducción en las provisiones del estado de bienestar que ha debilitado la solidaridad hacia las personas con discapacidad. Esto ha ocurrido incluso donde los derechos estaban fuertemente arraigados en la ley, como en el caso de la solidaridad con las personas con discapacidad.

Los intentos de la UE de desarrollar políticas que respondan a los desafíos de estas crisis no han cumplido las expectativas del público, y los gobiernos nacionales se muestran reacios a participar. Esta reticencia puede no sólo derivarse del interés nacional, sino también

de los desafíos en la propia naturaleza de la UE, que le ha impedido tomar medidas más efectivas para aumentar la solidaridad. En ambos sentidos, el efecto de la crisis ha cambiado y está cambiando este equilibrio, con oportunidades para que la UE asuma un papel más importante en el fomento de la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros.

Recomendaciones de la política europea

Las instituciones de la UE, en particular la Comisión y el Parlamento, deben identificar oportunidades para armonizar las políticas de solidaridad europeas en áreas en las que la UE tiene competencia y trabajar con los Estados miembros para reducir las dificultades de los ciudadanos en áreas donde en que la UE no tiene competencia.

Derechos de las personas con discapacidad

Las instituciones y los Estados miembros deberían identificar de manera proactiva las formas de aumentar la solidaridad con las personas con discapacidad a escala de la UE de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas de 2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad. Esto podría incluir la promoción de la plena aplicación de la “Directiva sobre la igualdad en el empleo”, incluidas directrices exhaustivas sobre “discapacidad” y “ajustes razonables” y presionar para la adopción del proyecto de Directiva sobre igualdad de trato de 2008.

Desempleo

Las instituciones y los Estados miembros deberían garantizar que las protecciones contra el desempleo aumenten de conformidad con las obligaciones de derechos humanos y la Carta Social Europea. Esto podría incluir la armonización de los sistemas nacionales de desempleo con miras a mejorar los derechos y los servicios en los Estados miembros con menos protecciones.

Inmigración y asilo

Las instituciones deberían tomar medidas para garantizar la armonización de las normas y políticas que regulan las condiciones de asilo en toda la UE. También deberían apoyar la solidaridad entre los Estados miembros sobre los solicitantes de asilo a través del artículo 80 del TFUE.

Sociedad civil

En comparación con otros mecanismos de acción, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se han mostrado tímidas a la hora de apelar a los tribunales para proteger las medidas de solidaridad. Las OSC deberían hacer un mayor uso de los principios constitucionales y otros principios legales que podrían permitirles proteger los mecanismos de solidaridad a través del sistema legal.

Resultados de la investigación

La solidaridad, explícita o implícitamente, es un paradigma constitucional en todos los países de TransSOL (Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Polonia, Suiza y Reino Unido) y a escala de la UE. En términos legales y políticos, esto tiene implicaciones relevantes: en todos los países la solidaridad es una fuente legítima de leyes y políticas y debería orientar las decisiones de las autoridades públicas y los legisladores en todos los niveles del gobierno. Además, los tribunales, especialmente los tribunales constitucionales, los tribunales supremos y el Tribunal de Justicia

de la Unión Europea, están legitimados para utilizar la solidaridad como paradigma de constitucionalidad en los litigios, y se recurre a ellos para decidir sobre la razonabilidad de cualquier posible desviación en la aplicación de la solidaridad. En el ámbito constitucional, la solidaridad puede integrarse en tres dimensiones distintas:

- la vertical, que conecta al ciudadano con el Estado y permite la interconexión entre los derechos y deberes que definen a la comunidad política. Esto incluye las dos ocasiones en que el individuo puede contar con el apoyo del estado, por ejemplo, a través de prestaciones sociales, y cuando el individuo está obligado a contribuir con la comunidad;
- la horizontal, abierta a relaciones de igual a igual entre los ciudadanos que reconocen mutuamente la dignidad humana de la otra persona. Esto incluye la capacidad de apoyar y ser parte de organizaciones voluntarias o incentivos fiscales por hacer donaciones a obras de beneficencia; y
- la territorial, en los estados descentralizados, que permite a las entidades subnacionales superar la idea estrecha de comunidad política con el fin de colaborar en la búsqueda del bien común de toda la comunidad nacional.

Mutatis mutandis, la solidaridad asume dimensiones verticales y horizontales también en la legislación primaria de la UE (encarnada en los tratados) que, sin embargo, se enfrentan a una aplicación problemática en el marco legal y político, especialmente en los ámbitos políticos de desempleo y migración/asilo.

A pesar de esta protección legal y a pesar de las diferentes vivencias de los ocho países durante y después de la crisis, todos los países encuestados han visto una reducción en la solidaridad. El imperativo del mercado se ha utilizado para justificar las reducciones en la solidaridad para los desempleados, la seguri-

dad para la migración y la reforma del bienestar para las personas con discapacidad.

La solidaridad en los ámbitos del desempleo, la migración y la discapacidad no se relaciona necesariamente con principios constitucionales explícitos en los ocho países examinados, sino que se ajusta a principios de solidaridad implícitos o explícitos. En las tres áreas, los niveles de protección se han visto afectados desde la crisis en la totalidad de los ocho países. Esto ha ocurrido independientemente de que el país se haya visto afectado o no por la crisis.

Desempleo

La crisis económica mundial de 2008 impactó los niveles de empleo en los países de TransSol en formas muy distintas; mientras que los países del sur de Europa se vieron gravemente afectados por la crisis económica y financiera, otros, como Dinamarca, Alemania, Suiza y, en parte, Polonia, se enfrentaron a un impacto más modesto. Sin embargo, la imagen de las respuestas políticas y legislativas en el campo del desempleo muestra pautas diferenciadas que no necesariamente se adhieren al impacto relativo de la crisis.

En Italia y Grecia, donde el impacto de la crisis se tradujo en altos niveles de desempleo, las reformas fueron severas y estructurales, incluyendo grandes cambios en la legislación del mercado laboral. En ambos países se redujeron las protecciones contra los despidos y se promovieron mercados de trabajo más flexibles; sin embargo en Italia esto estuvo acompañado por un aumento en la cobertura del desempleo para hacer frente a los períodos de mayor desempleo entre empleos más precarios.

En Francia y el Reino Unido, donde los efectos de la crisis fueron menores, las reformas fueron estructurales, pero más moderadas que en Italia y Grecia. En Francia la reforma redujo los costes de las horas extras para los empleadores e introdujo la posibilidad de despedir a los trabajadores más fácilmente

por razones económicas. En el Reino Unido, la reforma se desarrolló en forma de sanciones más estrictas para los solicitantes de empleo que no aceptaron empleo o no aceptaron colocaciones voluntarias mientras recibían apoyo social para buscar trabajo. En Polonia, donde la crisis tuvo un impacto limitado, se llevaron a cabo reformas estructurales, pero fueron relativamente leves y hacen parte de una creciente liberalización del mercado de trabajo.

Dinamarca, Alemania y Suiza, por otro lado, sólo aplicaron medidas menores y temporales. Alemania, por ejemplo, respondió incrementando las medidas de estímulo económico, continuando el proceso de endurecimiento de los derechos bajo el plan de empleo de baja remuneración “Hartz IV” a pesar del escaso impacto de la crisis. Mientras tanto, Suiza y Dinamarca continuaron las reformas ya en marcha en sus mercados de trabajo.

Migración

A la crisis económica le siguió una “crisis de refugiados” que afectó especialmente a los países mediterráneos, incluidos Grecia e Italia. Las leyes de inmigración y asilo fueron enmendadas en todos los países de TransSOL y se adoptaron medidas más restrictivas, excepto en Polonia y Grecia. Esto ocurrió independientemente del verdadero impacto del país en la crisis migratoria, lo cual indica la politización del tema y la creciente acogida de los discursos populistas.

Dinamarca y Suiza, por ejemplo, reforzaron sus regímenes de inmigración durante el período de crisis, a pesar de que no enfrentaron dificultades económicas a gran escala ni una gran afluencia de personas. Polonia, por otro lado, aunque no experimentó la gran afluencia de inmigrantes, relajó sus leyes de inmigración, en gran parte para cumplir las normativas de la UE.

Los países más afectados por el movimiento de refugiados —Italia, Grecia y Alemania—

tuvieron diferentes respuestas políticas. Alemania endureció drásticamente sus normas de asilo y sus medidas de solidaridad para los solicitantes de asilo después de la llegada de un gran número de estos, mientras que las reformas en Italia se centraron principalmente en la inmigración ilegal y la delincuencia. Al mismo tiempo, Grecia liberalizó aspectos de sus leyes de inmigración que previamente habían sido restrictivos.

Discapacidad

En Alemania, Francia, Italia, Dinamarca y Grecia, no hubo reformas significativas derivadas de la crisis financiera con respecto a la discapacidad. En el Reino Unido, Suiza y Polonia, las reformas modificaron los mecanismos pero no los principios. Esto tiene consecuencias para la discapacidad, un campo donde la interseccionalidad y los múltiples tipos de discriminación son muy relevantes. Es probable que las desventajas en la intersección entre discapacidad y, por ejemplo, desempleo, género, raza, clase, etc., se vuelvan más severas, y esto se relaciona con los motivos por los que las medidas de austeridad tienden a tener un impacto más fuerte en las personas con discapacidad. La introducción del sistema de comprobación de medios para obtener servicios y beneficios en varios países y las reformas del sistema de bienestar general han significado un mayor aumento de la vulnerabilidad de las personas con discapacidad. Esto ocurrió especialmente durante los primeros años de la crisis, incluso en los países menos afectados económicamente como Dinamarca, Suiza y Polonia.

¿Una solución europea?

Si bien los esfuerzos para incrementar la solidaridad en el ámbito europeo también están en riesgo, podrían abordarse varios desafíos fundamentales que no sólo apuntalarían las dimensiones horizontales y verticales de la solidaridad europea, sino que también podrían fortalecer la solidaridad en general en Europa.

La dimensión horizontal de la solidaridad en el ámbito europeo se ha visto amenazada significativamente; primero por la crisis económica y, posteriormente, por el aumento en la inmigración. A lo anterior se suma la incapacidad de los líderes europeos para ponerse de acuerdo sobre una política de asilo basada en la repartición de la carga; dicha política podría haber sido una muestra de solidaridad interestatal. Más recientemente, el voto del Brexit ha herido la solidaridad horizontal europea. En general, en el aspecto horizontal, la crisis ha exacerbado la percepción pública sobre la capacidad desigual que tienen los Estados miembros para aprovechar los beneficios del proceso de integración europea: Algunos países parecen ser más capaces de aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado único, mientras que otros parecen tener dificultades para lograrlo.

Cuando las cuestiones de asilo e inmigración están en juego, la Comisión Europea ha adoptado un enfoque tímido, al proponer mecanismos diseñados para funcionar principalmente en situaciones de emergencia, y ha demostrado ser incapaz de aplicar en el terreno estructural la solidaridad a la legislación europea sobre asilo. En la primavera de 2017, la Comisión inició procesos de infracción contra la Chequia, Hungría y Polonia por incumplimiento de sus obligaciones con respecto a las Decisiones del Consejo de 2015 sobre reubicación de solicitantes de asilo, provenientes en su mayoría de Siria.

La crisis económica ha empeorado gravemente las condiciones de las personas afectadas por el desempleo o la discapacidad (dos condiciones que, además, confluyen con cierta frecuencia) y esto ha generado preocupación y desconfianza hacia el proceso de la integración europea, y fortalecido el populismo y el nacionalismo. La intervención de la UE también ha desempeñado un papel crucial en la creación de una comprensión social de la discapacidad distinta de la meramente médica, y la solidaridad con las personas con discapacidad se ha implementado mediante la

adopción de un marco político progresivo basado en los derechos humanos, dotado de una estrategia apropiada a largo plazo, de política cruzada, además de los instrumentos de supervisión de su ejecución.

La dimensión vertical de la solidaridad europea también ha enfrentado obstáculos. Un reto fundamental es la incoherencia entre las características comunes que sustentan el mercado único y la unión monetaria y las disposiciones sociales (que suelen acompañar el desarrollo de una economía de mercado tanto desde el ámbito de la seguridad social como de la prestación de bienestar.) que funcionan en un marco nacional. Por tanto, se puede decir que el sistema europeo está compuesto por sistemas sociales “separados” que la UE a veces obliga poner en comunicación, o lo intenta, con métodos eficientes, aunque no suficientes, de coordinación de políticas.

En el terreno de la inmigración y el asilo, la distribución inequitativa de las cargas ha

perjudicado gravemente el sistema de recepción de los estados sometidos a mayores niveles de presión, lo que demuestra la incapacidad de la UE y sus Estados miembros para respetar el principio de solidaridad así como los derechos fundamentales esenciales de los refugiados y solicitantes de asilo.

En lo concerniente al empleo, el 16 de noviembre de 2016, en su Comunicación anual sobre el crecimiento de 2017, la Comisión describió las principales características de su agenda de empleo y crecimiento, observando que la economía de la Unión Europea está experimentando una recuperación moderada. La Comisión afirmó que el rendimiento económico y las condiciones sociales, así como la aplicación de reformas, siguen siendo desiguales en toda la UE. Muchas economías siguen enfrentando los enormes desafíos que plantean el desempleo juvenil a largo plazo, y el ingreso sin precedentes de refugiados y solicitantes de asilo; esto constituye un fenómeno nuevo y significativo en algunos Estados miembros.

Anexo: Situación jurídica actual por país

Dinamarca

El principio de solidaridad está arraigado en la Constitución danesa de 1849 (Grundloven) que otorga asistencia pública a los necesitados. A lo largo de los años, la solidaridad como principio fundamental de la sociedad danesa ha facilitado el establecimiento de un sistema de bienestar sólido basado en el acceso universal a los servicios financiados por el estado. Dinamarca, al igual que otros países nórdicos, tiene una tradición de estado de bienestar socialdemócrata universal, donde el estado de bienestar y la comunidad están estrechamente relacionados. La confianza general en las instituciones, la ética laboral danesa, el voluntariado y la alta fiscalidad contribuyen al mantenimiento del estado de bienestar y su relativa estabilidad a lo largo del tiempo. Sin embargo, Dinamarca se ha alejado de este modelo escandinavo en al haber desarrollado el modelo de flexiseguridad, que se combina con un sistema de obtención de derechos de acceso a las prestaciones de asistencia social. Esto ha sentado las bases para una importancia creciente de la iniciativa individual, la responsabilidad y el mérito. El modelo de flexiseguridad ha combinado elementos neoliberales y comunitarios, y ha permitido al gobierno danés insistir en un principio más exclusivo que restrinja los servicios a lo largo del tiempo, por ejemplo para los desempleados y para los inmigrantes. Por tanto, se puede considerar que Dinamarca está experimentando una transformación lenta pero constante de un modelo universal e incluyente de alta protección a un modelo liberal de subsidiariedad, confiando cada vez más en la dinámica del mercado y satisfaciendo únicamente las necesidades básicas de sus ciudadanos.

Francia

Basándose en una tradición mixta de solidaridad y subsidiariedad, Francia hoy en día presenta tanto formas de solidaridad públicas como privadas que se reflejan en la legislación. En derecho privado, esta solidaridad existe en aspectos como el derecho de familia, donde los miembros de una familia están obligados a apoyarse mutuamente, o en áreas como el derecho civil, donde, por ejemplo, los deudores pueden alcanzar una relación de solidaridad con respecto su acreedor. En el derecho público, la solidaridad se entiende como un vínculo de asistencia mutua que toma la forma general de solidaridad nacional. Un rasgo especial del republicanismo francés es la fuerte asociación que existe entre la solidaridad y la nación. En el espíritu francés, la tolerancia y el respeto son más importantes para la coexistencia pacífica que tener “valores comunes” o que la creación de un “proyecto común”. La convivencia entre individuos es la primera preocupación de vivir juntos. Esto significa que la solidaridad nacional es una garantía de asistencia entre miembros de la misma comunidad. Este vínculo profundo entre la solidaridad y la nación puede dar cabida un impuesto de solidaridad, un impuesto excepcional destinado a ayudar al estado a afrontar una situación de crisis, como con el “impôt de solidarité nationale” (impuesto de solidaridad nacional) de 1945. También puede utilizarse para financiar un sector de la economía especialmente afectado por una recesión económica, como fue el caso del “impôt sécheresse” (impuesto a la sequía) de 1976, o incluso para apuntalar un sistema social en déficit o para ayudar a un sector específico de la población, como con la “journée de solidarité” (día de la solidaridad). Este último fue instituido por la ley de 30 de junio de 2004 (Art. 2) y luego se renovó en el Loi Travail de 2016 (Ley de trabajo), designando un día adicional de trabajo (siete horas) de solidaridad por los empleados sin remuneración adicional. El Consejo constitucional francés se ha referido muchas veces a la noción de solidaridad. En su jurisprudencia, el término solidaridad tiene una pluralidad de significados, utilizando los términos “mécanisme” (mecanismo) de solidaridad, “principe de solidarité” (principio de solidaridad), “exigence de solidarité” y “objectif de solidarité” (objetivo de solidaridad), a veces confiando en varios de ellos en la

misma decisión. Bajo un régimen progresivamente liberalizador y el crecimiento del neoliberalismo, la solidaridad en Francia ha mantenido su capacidad de adaptación a lo largo de su existencia como normas concretas, tanto legales como políticas y sociales, que obligan al Estado a actuar y también a animar a la sociedad a convertirse en ciudadanos activos en apoyo de la solidaridad.

Alemania

La solidaridad no se menciona explícitamente en la Ley básica alemana (constitución), pero el Tribunal Constitucional Federal y los expertos en derecho la han considerado implícita como principio constitucional. Sin embargo, la constitución alemana codifica explícitamente el principio del estado de bienestar social (artículo 20, apartado 1, y artículo 28, apartado GG), que garantiza un nivel mínimo de bienestar social y un mínimo universal de subsistencia, definido como el derecho de cada ciudadano a que se le suministren unos bienes materiales mínimos necesarios para cubrir su subsistencia diaria (Heun 2011: 200). Esto ha sido confirmado reiteradamente por el Tribunal Constitucional Federal, por ejemplo, de forma muy prominente en su reciente sentencia sobre la prestación social mínima “Hartz IV” (BVerfG, Sentencia del Primer Senado de 9 de febrero de 2010 – 1 BvL 1/09 – “Sentencia Hartz IV”) y de prestaciones a solicitantes de asilo (BVerfG, Sentencia del Primer Senado de 18 de julio de 2012 – 1 BvL 10/10). Además, la constitución incluye el principio del federalismo (artículo 20, apartado 1, artículo 30 y artículo 79, apartado 3 GG). Esto significa que Alemania es un estado federal donde los poderes se dividen y comparten entre el estado central y los 16 estados federales. Curiosamente, en el ámbito de las constituciones de los estados federales, la imagen es más compleja que en el ámbito nacional. De manera similar a la Ley Básica, las constituciones de los antiguos estados federales de Alemania Occidental no mencionan explícitamente la solidaridad. En comparación, la solidaridad se refiere directamente o se aborda de manera equivalente como un principio básico de la acción del Estado en los preámbulos constitucionales de los nuevos estados federales de la Alemania Oriental; a veces como una expectativa abstracta y algunas veces como una obligación concreta del estado federal respectivo (Piazolo 2004: 170-172). A pesar de la falta de referencias explícitas en la constitución y la legislación, la solidaridad está bien arraigada en la sociedad alemana. Un importante pilar de la solidaridad es el estado de bienestar alemán. Proporciona a las personas necesitadas una amplia gama de servicios y facilidades de carácter social, pero se basa en contribuciones previas y la situación laboral. Esto significa que, si bien los que están dentro de los planes de seguridad social están bien protegidos, a los que están fuera sólo se les ofrecen niveles mínimos de ayuda social. La familia, si no en la misma medida que los países mediterráneos, también desempeña un papel importante en el sistema social alemán, con ciertas prestaciones orientadas a respaldar la vida familiar y otras dependientes de los recursos que se basan en los ingresos familiares.

Grecia

La solidaridad está recogida en la constitución griega. En particular, el principio de solidaridad se incluye en el artículo 25, apartado 4, que establece que todo ciudadano adulto tiene derecho a participar en la vida social, económica y política del país. El Estado y todos sus agentes están orientados a garantizar el pleno ejercicio de los derechos y las libertades individuales. El Estado puede, por su parte, apelar a todos los ciudadanos para que “cumplan el deber de solidaridad social y nacional”. Más concretamente, el principio de solidaridad ha estado fuertemente asociado con el estado de bienestar griego (garantizado por el mencionado artículo 25 de la Constitución) y especialmente el sistema público de pensiones. Desde 2010, sin embargo, Grecia ha experimentado una crisis económica, social y política sin precedentes que ha afectado profundamente tanto a las condiciones de vida de la mayoría como al funcionamiento de todo el aparato institucional. La profunda recesión y las duras políticas de austeridad introducidas durante este período han influido en todos

los aspectos de la vida social, ya que gran parte de la población ha sufrido una gran pérdida de ingresos, mientras que los jóvenes griegos se han enfrentado a crisis de desempleo, pobreza, inseguridad, miedo, ira y pesimismo con respecto al futuro. Durante los primeros años de crisis, los tribunales nacionales demostraron una actitud ambivalente frente a las formas en que la solidaridad, la dignidad humana y una vida digna se salvaguardan a través de las reformas de pensiones ejecutadas como parte de los esfuerzos de ajuste fiscal del estado. Sin embargo, durante los años que siguieron, la postura judicial varió, y el Tribunal de Cuentas (TC) concluyó que, si bien el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la constitución griega no salvaguardaban el derecho a una pensión de una cantidad determinada y aceptaban que bajo condiciones económicas severas, el legislador podría adoptar medidas restrictivas para disminuir el gasto público, debía garantizarse el debido respeto a los requisitos de los artículos 2 y 4 (5) de la constitución griega a fin de preservar unas condiciones de vida adecuadas, especialmente para las personas vulnerables. Basándose en esto, el Tribunal de Cuentas determinó que el efecto “acumulativo” de las diversas medidas adoptadas en términos de condiciones de vida degradantes y recortes anteriores en las pensiones y otros beneficios, significaba que los recortes de las pensiones eran inconstitucionales. El caso griego apoya la afirmación de que existe un vínculo entre la austeridad y la erosión de la solidaridad institucional que sustenta muchos de los acuerdos de la posguerra que han creado el estado de bienestar social y la economía modernos en Grecia. Los efectos adversos de este vínculo han sido más dolorosos para los grupos vulnerables ya que socavan un conjunto de valores como la justicia social y la equidad y los fundamentos morales de la formulación de políticas públicas. Además, la solidaridad como base normativa del estado de bienestar griego se ha visto desafiada por la postura judicial ambivalente sobre las reducciones en las pensiones y las prestaciones sociales en medio de la reacción negativa a la austeridad. Como resultado de la incapacidad del Estado para proporcionarles políticas y servicios sociales a los ciudadanos necesitados, hay evidencias que indican la presencia creciente de la economía solidaria y la posibilidad de cambios sociales que conduzcan a modelos de crecimiento con una orientación más humana.

Italia

El sistema legal italiano está basado e integrado en algunos principios fundamentales, entre los cuales la solidaridad social tiene un lugar importante (artículo 2). En las dos últimas décadas, Italia ha experimentado profundos cambios estructurales que han transformado radicalmente su sistema social, político, económico y legal. La crisis ha exacerbado ciertas deficiencias en los sistemas socio-económico y jurídico y ha creado el impulso para la promulgación de varias reformas. Tras el aumento de la presión fiscal y las nuevas necesidades creadas por la crisis, el envejecimiento de la población y los considerables flujos de inmigrantes y solicitantes de asilo, se han aplicado importantes cambios legales y políticos. Estos cambios han tenido un impacto directo en la transformación del sistema de bienestar. Al observar el sistema legal italiano y sus aspectos socioculturales, existe una curiosa discrepancia entre, por un lado, un fuerte arraigo constitucional de la solidaridad, una legislación bastante coherente y diversa derivada de este principio, y casos bastante numerosos basados en la solidaridad y, por otro lado, un sistema de bienestar que sigue caracterizado por varios desequilibrios, que combina un enfoque universalista en educación y salud con un enfoque “corporativista” tradicional en medidas sobre pensiones y desempleo, y un enfoque de la asistencia social basada en la familia. Las recientes transformaciones en las necesidades sociales, en la economía y en la formulación de políticas muestran que “el camino italiano” a la solidaridad proporciona soluciones basadas en premisas que ya no se corresponden con la realidad (siendo una de ellas la estructura de la familia). La crisis ha sometido el marco de solidaridad italiano a una de las pruebas de choque más fuertes jamás experimentadas. Ha desarticulado drásticamente un estado de bienestar ya desequilibrado y ha erosionado algunos elementos de su solidaridad y pilares socioculturales y

legales altruistas. En este contexto, los responsables de la toma de decisiones se han visto tentados a adoptar medidas impulsadas por la crisis que no siempre han sido coherentes con el principio de solidaridad. Como consecuencia, los tribunales, y especialmente el Tribunal Constitucional, se han convertido en un segundo actor muy relevante para la protección y el respeto a la solidaridad como fuente de legislación. De hecho, la legislación y las políticas impulsadas por la crisis han generado altos niveles de conflictividad, y un gran número de medidas de austeridad han sido impugnadas en los tribunales invocando el respeto a la solidaridad, los derechos fundamentales y la igualdad. En una jurisdicción donde la solidaridad se menciona explícitamente en la Constitución, el Tribunal Constitucional se refiere al principio como un “paradigma constitucional” en sí, y en los últimos diez años se ha referido constantemente a la solidaridad, a menudo en relación con la dignidad humana, la igualdad, la mano de obra y la subsidiariedad, para definir el perímetro intraspasable de una sociedad donde los derechos y deberes se derivan de la misma fuente: el valor de compartir privilegios y responsabilidades.

Polonia

El principio de solidaridad aparece de forma explícita solo en el preámbulo de la Constitución polaca y es invocado con menos frecuencia por el Tribunal Constitucional que otros valores. Sin embargo, el significado de “solidaridad” en Polonia está fuertemente arraigado en el contexto sociocultural específico y en el legado del movimiento de solidaridad durante la época comunista. También se menciona parcialmente en el artículo 20 como uno de los elementos que caracterizan la economía de mercado social: La economía de mercado social es la base del sistema económico de Polonia, que se basa en la libertad de actividad económica, la propiedad privada, la solidaridad, el diálogo y la cooperación entre los agentes sociales. Sin embargo “Solidaridad” el artículo 20 de la Constitución se entiende en sentido estricto, ya que se dirige principalmente a los agentes sociales, es decir, los sindicatos, las organizaciones patronales y las autoridades del Estado cuando el Estado también es el empleador. A pesar de esto, la solidaridad es parte de otros principios clave del sistema polaco, como el diálogo social, el bien común o la justicia social, y el Tribunal Constitucional polaco actúa de conformidad con la filosofía conocida como “solidaridad social” y resalta este principio en muchos casos, a pesar de que no se deriva directamente de la Constitución. Los constitucionalistas polacos afirman que la solidaridad no está plenamente reconocida por los tribunales, y es una norma constitucional intrínseca en proceso de convertirse en regla. La solidaridad social también se considera la base del estado de bienestar público, incluido el sistema público de asistencia social y seguro social. La esencia de este principio se manifiesta principalmente al romper un vínculo (la equivalencia) entre las cotizaciones abonadas y la cantidad de percepción recibida. Debido a esto y a factores histórico-sociales, la solidaridad es un principio que causa muchas paradojas en Polonia. Por un lado, la “obligación de solidaridad” escrita en el preámbulo de la Constitución polaca sugiere que es uno de los principios que forman la base del sistema estatal. Por otro lado, no obstante, los constitucionalistas polacos muestran que el principio de solidaridad inscrito en la Constitución polaca es más bien una “idea general”, imposible de definir, poco clara, con un carácter no vinculante. El Tribunal Constitucional a menudo se refiere a la “solidaridad”, especialmente al principio de “solidaridad social”, pero más bien como parte de otros principios. Además, en tiempos de crisis del funcionamiento del Tribunal Constitucional, no está claro y es difícil prever cómo se pronunciará en el futuro, bajo presión política. La segunda paradoja es que Polonia, el país del movimiento “Solidaridad” que ayudó a derrocar al comunismo, implementó después de 1989 soluciones políticas y económicas más bien neoliberales, basadas más en el individualismo que en la solidaridad social. Finalmente, aunque Polonia sigue siendo un país católico (casi el 90 % de los ciudadanos se declaran católicos) también es uno de los países con los niveles más bajos de empatía y tolerancia, cualidades indispensables para que la solidaridad prospere.

Suiza

El concepto ético suizo de la solidaridad se refiere fuertemente a la cohesión social dentro de los diversos niveles territoriales del estado-nación. El federalismo suizo acomoda la diversidad y la autonomía como el mecanismo que explica el equilibrio político y social entre el gobierno compartido en el ámbito federal y el autogobierno en el ámbito cantonal. La solidaridad y el federalismo están sujetos a la complejidad cultural y territorial del estado, que atribuye un conjunto básico de valores y deberes que mantienen unidos a los cantones y la coexistencia pacífica y el bienestar de los ciudadanos. El preámbulo de la Constitución suiza de 1999 reconoce el principio de la solidaridad como uno de los valores fundamentales que gobierna la sociedad suiza. Además, define el espíritu del estado suizo como uno en la solidaridad y apertura hacia el mundo, integrado en valores fundamentales como la diversidad, la sostenibilidad, la democracia y la consideración mutua. Si bien el principio de solidaridad sólo se incluye en la Constitución como una declaración de intenciones que guía el orden jurídico, otras leyes incluyen explícitamente disposiciones de solidaridad. La Reforma Financiera Federal de 2004, por ejemplo, incluye el principio de subsidiariedad al permitir que el gobierno federal iguale los recursos financieros y las cargas, mejore la cohesión interna y reduzca las desigualdades entre cantones o los prejuicios hacia las personas que se benefician de los servicios colectivos. También reconoce el deber estatal y cantonal de garantizar que todas las personas tengan acceso a la seguridad social (artículo 41). El estado de bienestar suizo es, en alcance y estructura de esquemas sociales, similar al modelo de cotizaciones a la seguridad social basado en el seguro continental, al tiempo que combina rasgos liberales residuales. Estos sistemas están regulados sobre todo en el ámbito federal, pero su aplicación se lleva a cabo a escala de cantón, variando de manera importante de un cantón a otro. El impacto del federalismo, la democracia directa y la diversidad da como resultado un modelo complejo de estado de bienestar social-liberal en diferentes etapas donde los cantones y la Confederación aseguran medidas complementarias a la responsabilidad personal y la iniciativa privada. Esta solidaridad legal se combina con la responsabilidad individual y colectiva. Por ejemplo, tras la revisión constitucional de 2010, la reclamación indebida de prestaciones sociales (seguros sociales o ayuda) da lugar a la pérdida de la condición de residente y la deportación de residentes extranjeros (Cst. Art. 121§3 y 5), y los planes de seguro suizos han reforzado últimamente sus disposiciones contra el fraude y el abuso, permitiendo la vigilancia dirigida por investigadores privados.

Reino Unido

La solidaridad ha sido un ingrediente clave en la existencia del Reino Unido (RU) como una única autoridad política desde su creación. Como estado plurinacional que reúne a cuatro naciones diferentes: —Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte—, el Reino Unido ha tenido que encontrar un equilibrio entre lo que de otro modo serían solidaridades competitivas ubicadas en diferentes niveles geopolíticos. La solidaridad infra-nacional (por ejemplo, la solidaridad entre escoceses o galeses) debe combinarse con formas de solidaridades internacionales (por ejemplo, escocés hacia galés), así como con una supranacional (por ejemplo, escocés hacia británico). Por lo tanto, es necesario un sistema complejo para sustentar estas formas de solidaridad en diferentes niveles geopolíticos y se ha desarrollado a través de instituciones y políticas específicas. Mientras que el Reino Unido no tiene una constitución escrita, desde un punto de vista sociopolítico, esta compleja red de solidaridades se ha mantenido a través del desarrollo del estado de bienestar; a saber, el establecimiento de un sistema de sanidad pública, junto con las pensiones públicas y los programas de seguro que han estado vigentes desde las primeras décadas del siglo XX. En el Reino Unido, como en otros lugares, el estado de bienestar como conjunto de políticas redistributivas ha sido una herramienta clave en la promoción de la construcción de identidad nacional y supranacional y, por lo tanto, como una forma de crear solidaridad entre los ciudadanos. Sin embargo, tales mecanismos de creación de solidaridad

se están viendo seriamente desafiados por cuestiones políticas y político-económicas. Estos desafíos parecen ser un catalizador para el vigoroso resurgimiento de las solidaridades nacionales en detrimento de las supranacionales (británicas). Algunos de los mecanismos que han sustentado la solidaridad transnacional durante tantos años están siendo desafiados y, en consecuencia, el marco básico de solidaridad que ha mantenido unido al Reino Unido está ahora en peligro. Los acuerdos político-institucionales, como el reparto del poder entre las diferentes naciones y los actores político-territoriales, han sido minuciosamente examinados en su capacidad de representar el abanico de intereses y voces hasta el punto de que uno de los componentes constitutivos del Reino Unido, Escocia, ha buscado la independencia del Reino Unido a través de un referéndum. Otra institución política clave que ha garantizado la solidaridad, como es el estado de bienestar, se ha visto restringida por las políticas de austeridad que siguieron a la crisis financiera y económica. Finalmente, la solidaridad supranacional en la forma consagrada por la pertenencia a la Unión Europea en el Reino Unido se desmoronó tras la decisión del país, a través de un referéndum celebrado en junio de 2016, de votar a favor de su marcha.