



LA LUCHA CONTRA LA POBREZA, LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LA DISCRIMINACIÓN

Con su apoyo a los Estados miembros en la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación, la Unión se propone reforzar el carácter integrador y la cohesión de la sociedad europea y hacer posible que toda la ciudadanía goce del mismo acceso a oportunidades y recursos.

BASE JURÍDICA

Artículos 19, 145 a 150 y 151 a 161 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

OBJETIVOS

La lucha contra la pobreza y la exclusión social es uno de los objetivos específicos de la Unión y de sus Estados miembros en el ámbito de la política social. De conformidad con el artículo 153 del TFUE, la inclusión social debe conseguirse solamente sobre la base de la cooperación no legislativa —el método abierto de coordinación—, mientras que el artículo 19 del TFUE permite que la Unión adopte medidas para combatir la discriminación tanto ofreciendo protección jurídica a posibles víctimas como creando incentivos.

RESULTADOS

A. Lucha contra la pobreza y la exclusión social

Entre 1975 y 1994, la Comunidad Económica Europea llevó a cabo una serie de proyectos y programas piloto concebidos para combatir la pobreza y la exclusión. Sin embargo, dada la ausencia de base jurídica, se cuestionó constantemente la actuación comunitaria en ese ámbito.

La situación cambió con la entrada en vigor, en 1999, del Tratado de Ámsterdam, en el que se consagraba la erradicación de la exclusión social como objetivo de la política social comunitaria. En el año 2000 se creó un Comité de Protección Social para fomentar la cooperación entre los Estados miembros y con la Comisión (artículo 160 del TFUE).

La Estrategia de Lisboa, puesta en práctica en el año 2000, creó un mecanismo de supervisión y coordinación que consistía en la definición de objetivos, la medición de la pobreza sobre la base de un conjunto de indicadores y valores de referencia, directrices para los Estados miembros y planes de acción nacionales contra la



pobreza. También estableció un nuevo mecanismo de gobernanza para la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros: el método abierto de coordinación, un proceso voluntario de cooperación política basado en objetivos comunes e indicadores comunes acordados. Las personas interesadas, entre ellas los interlocutores sociales y la sociedad civil, también cooperan en el proceso. Desde 2006 un nuevo marco político, el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social ha reagrupado e integrado tres métodos abiertos de coordinación independientes en los ámbitos de la inclusión social, la atención sanitaria y los cuidados de larga duración, y las pensiones.

En su [Recomendación](#) de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, la Comisión declaró que los Estados miembros debían concebir y aplicar «una estrategia global integrada para la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral en la que se combinen un apoyo a la renta adecuado, unos mercados de trabajo inclusivos y acceso a unos servicios de calidad».

Una de las principales innovaciones que aportó la estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, adoptada en 2010, fue un nuevo objetivo común en la lucha contra la pobreza y la exclusión social: reducir el número de europeos y europeas que viven por debajo del umbral de pobreza nacional en un 25 % y sacar a más de 20 millones de personas de la pobreza. No se logró este objetivo y, en marzo de 2021, la Comisión incluyó un nuevo objetivo principal de reducción de la pobreza en al menos 15 millones de personas (de las cuales al menos 5 millones de niños y niñas) para 2030 en el [Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales](#).

Ante el creciente número de personas en riesgo de pobreza en Europa debido a la crisis económica y financiera, se adoptaron una serie de iniciativas. La Comisión puso en marcha, en diciembre de 2010, la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social como una de las siete iniciativas emblemáticas de la estrategia Europa 2020, junto con otras iniciativas clave, tales como una evaluación de las estrategias nacionales de inclusión activa y un [Libro Blanco sobre las pensiones](#).

En su Comunicación titulada «Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020» (paquete sobre inversión social), de febrero de 2013, la Comisión instaba a los Estados miembros a dar prioridad a las personas, y especialmente a la infancia, con el fin de romper el ciclo de las desventajas.

Tras el establecimiento del Semestre Europeo en 2010, en 2013 la Comisión presentó una [propuesta](#) para reforzar la dimensión social de la gobernanza de la unión económica y monetaria, en respuesta a los llamamientos del Consejo Europeo y el Parlamento. Un elemento clave es el cuadro de indicadores sociales, que es un instrumento analítico para detectar procesos en toda la Unión que requieren un seguimiento más cercano. El cuadro de indicadores comprende tanto indicadores secundarios como indicadores principales, entre los que figuran la desigualdad de renta, el ingreso familiar disponible, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, la tasa de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (nini) y los efectos de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza.



El cuadro de indicadores figura en el Informe conjunto sobre el empleo del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (EPAC), que establece las prioridades políticas estratégicas y constituye el primer paso en el ejercicio anual del Semestre Europeo. En 2020, la Comisión Von der Leyen renovó el EPAC, rebautizándolo con el nombre de Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible, e integrando en él los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en particular «fin de la pobreza», «hambre cero» y «reducción de las desigualdades».

En noviembre de 2017 las tres principales instituciones de la Unión expresaron su compromiso con el [pilar europeo de derechos sociales](#) en una Proclamación conjunta. Una de las tres categorías principales que se establecen en el pilar es la protección e inclusión sociales ([2.3.1 Las políticas sociales y de empleo: principios generales](#)). El pilar se ha utilizado para emprender una serie de iniciativas legislativas y políticas, como la [Directiva \(UE\) 2019/1152 relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles](#), y el paquete de equidad, que incluye el [Reglamento \(UE\) 2019/1149 por el que se crea la Autoridad Laboral Europea](#), y la [Recomendación del Consejo, de 8 de noviembre de 2019, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia](#). En octubre de 2020 la Comisión publicó una [propuesta](#) de Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea con el objetivo de luchar contra la pobreza de las personas ocupadas.

En marzo de 2021 se presentaron dos iniciativas en el marco del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales: la [Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño](#) y la propuesta de [Recomendación del Consejo relativa al Establecimiento de una Garantía Infantil Europea](#). El Plan de Acción también anunció otras iniciativas, entre las que se encuentran la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo, que se puso en marcha en junio de 2021, una Recomendación del Consejo sobre renta mínima (2022) y una iniciativa sobre los cuidados de larga duración (2022), así como un grupo de expertos y expertas de alto nivel sobre el futuro del estado del bienestar, que presentará su informe a finales de 2022. La Comisión también propuso una versión revisada del cuadro de indicadores sociales a fin de reflejar mejor las prioridades políticas del Plan de Acción. En junio de 2021, los Ministerios de Empleo y Asuntos Sociales respaldaron una lista renovada de indicadores principales.

B. Legislación antidiscriminación

El año 1997 puede considerarse un punto de inflexión al añadirse en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) un artículo nuevo, el artículo 13 — actualmente artículo 19 del TFUE—, que permitía al Consejo adoptar medidas para luchar contra la discriminación por numerosos motivos adicionales, entre ellos el origen racial o étnico, la religión o las creencias, la edad, la discapacidad y la orientación sexual. En 2003 ese artículo fue modificado por el Tratado de Niza para hacer posible la adopción de medidas incentivadoras. El pilar europeo de derechos sociales de 2017 reafirmó los principios de igualdad de género e igualdad de oportunidades.

Se han adoptado varias Directivas en este ámbito:

- la [Directiva sobre igualdad racial](#) (Directiva 2000/43/CE);
- la [Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo](#) (Directiva 2000/78/CE);



- la [Directiva sobre la igualdad de trato](#) (Directiva 2006/54/CE), que fusionaba varias Directivas anteriores relativas a la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, y
- la [Directiva \(UE\) 2019/1158](#), relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, que adopta una perspectiva más amplia en cuanto al reparto entre mujeres y hombres de las responsabilidades en el cuidado de familiares.

Para otras dos propuestas de Directiva presentadas por la Comisión y destinadas a mejorar la igualdad no se pudo lograr el consenso en el Consejo: la Directiva sobre el equilibrio de género en los consejos de administración de las empresas, propuesta en 2012, y la Directiva por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas fuera del contexto laboral (la Directiva horizontal contra la discriminación), propuesta en 2008. Ambas propuestas figuran como propuestas prioritarias pendientes en el programa de trabajo de la Comisión para 2021.

C. Financiación de la Unión

El instrumento de financiación más importante es el Fondo Social Europeo (FSE), que proporciona también fondos de la Unión para cofinanciar acciones destinadas a luchar contra la discriminación y a ayudar a las personas más desfavorecidas a acceder al mercado laboral ([2.3.2 Fondo Social Europeo](#)).

El Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) proporciona financiación de la Unión para modernizar las políticas de empleo y las políticas sociales con el objetivo de garantizar una protección social adecuada y digna, promover el empleo de calidad y sostenible, y luchar contra la discriminación, la exclusión social y la pobreza. Uno de sus tres ejes, el eje «Progress», proporciona financiación para ensayar innovaciones de las políticas sociales y del mercado de trabajo.

En marzo de 2014 el Parlamento y el Consejo adoptaron el [Reglamento \(UE\) n.º 223/2014](#), relativo al Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas. Este Fondo brinda apoyo a las acciones de los Estados miembros destinadas a facilitar asistencia material, combinada con medidas de inclusión social, a las personas más desfavorecidas. En abril de 2020, el Fondo se modificó en el marco del paquete de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (IIRC+) con el fin de facilitar recursos adicionales para los años 2020, 2021 y 2022.

En mayo de 2018, la Comisión presentó su propuesta de Fondo Social Europeo Plus (FSE+) para el período 2021-2027. En junio de 2021 se adoptó el [Reglamento \(UE\) 2021/1057 por el que se establece el FSE+](#), con un presupuesto total de 88 000 millones EUR a precios de 2018. En Reglamento exige que el 25 % de los fondos se destine a la inclusión social, que al menos el 3 % del presupuesto se destine a ayuda alimentaria y a asistencia material básica para las personas más desfavorecidas y, en los Estados miembros en los que el número de niños y de niñas con alto riesgo de pobreza sea superior a la media de la Unión, que un 5 % de los recursos del FSE+ se destine a medidas que contribuyan a que los niños y las niñas



tengan el mismo acceso a asistencia sanitaria, educación y atención infantil gratuitas, así como a vivienda digna y a una alimentación adecuada.

En septiembre de 2020 se creó el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE), con el fin de apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por hacer frente a la pandemia de COVID-19 y preservar los puestos de trabajo y los ingresos, en especial mediante regímenes de reducción del tiempo de trabajo. El instrumento puede proporcionar préstamos de la Unión por valor de hasta 100 000 millones EUR en total a los Estados miembros afectados para hacer frente al aumento repentino del gasto público necesario para preservar los puestos de trabajo.

El [Mecanismo de Recuperación y Resiliencia \(MRR\)](#) entró en vigor en febrero de 2021 con el objetivo de proporcionar hasta 723 800 millones EUR de financiación hasta finales de 2026 para mitigar el impacto económico y social de la crisis de la COVID-19. Dos de los seis pilares establecidos en el MRR contribuirán a luchar contra la pobreza y la exclusión social: el pilar sobre la cohesión social y territorial y el pilar sobre políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud.

D. Estrategias de la Unión para grupos específicos

En marzo de 2021, la Comisión presentó una nueva [Estrategia de la UE sobre los derechos de las personas con discapacidad](#) para 2021-2030. Contiene propuestas para poner en marcha una nueva tarjeta europea de discapacidad para finales de 2023, iniciativas para seguir mejorando la accesibilidad tras la adopción del Acta de Accesibilidad de la Red [[Directiva \(UE\) 2016/2102](#)] y el Acta Europea de Accesibilidad [[Directiva \(UE\) 2019/882](#)], y acciones para garantizar que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la educación, el trabajo y la vida democrática y disfrutar de unas condiciones de vida dignas.

La Comisión Von der Leyen ha situado la construcción de una Unión de la igualdad entre sus prioridades fundamentales, lo que ha propiciado una serie de nuevas iniciativas. En marzo de 2020 la Comisión presentó una nueva [Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025](#), que se derivaba del Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019. En marzo de 2021, la Comisión presentó una [propuesta de Directiva sobre transparencia retributiva y mecanismos para su efectivo cumplimiento](#) a fin de reforzar la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo.

En septiembre de 2020, se propuso un nuevo [Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025](#), que incluye el compromiso de informar sobre la aplicación de la Directiva sobre igualdad racial. En el marco del Plan de Acción, la Comisión presentó un nuevo [Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos](#) y propuso una [Recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos](#).

En noviembre de 2020, la Comisión presentó la primera [Estrategia de la UE para la Igualdad de las mujeres lesbianas, los hombres gays y las personas bisexuales, trans, no binarias, intersexuales y queer \(LGBTIQ\)](#), que incluye el compromiso de publicar un



informe sobre la aplicación de la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo a más tardar en 2022.

En noviembre de 2020, la Comisión también adoptó un [Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027](#), en el que se formulan propuestas en cuatro ámbitos: la educación, el empleo, la vivienda y la asistencia sanitaria, con el fin de promover la integración y la inclusión social de las personas migrantes y de origen migrante.

Algunas medidas de la Unión también se han centrado en la juventud. Ante el elevado número de jóvenes sin empleo, la Comisión propuso en 2012 un paquete de empleo juvenil, seguido en 2013 de la Garantía Juvenil. Otra iniciativa encaminada a crear nuevas oportunidades para la gente joven fue el Cuerpo Europeo de Solidaridad ([2.3.3 Política de empleo](#)), que la Comisión puso en marcha en diciembre de 2016. En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a las desproporcionadas repercusiones para la gente joven, la Comisión propuso, en julio de 2020, el [Paquete de apoyo al empleo juvenil](#), que incluye una [Recomendación del Consejo sobre el refuerzo de la Garantía Juvenil \(un puente hacia el empleo\)](#). La [Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño](#) anteriormente mencionada incluye medidas para luchar contra la pobreza, el racismo y la discriminación que afectan a la infancia.

Además, en febrero de 2016 el Consejo adoptó una [Recomendación sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral](#) propuesta por la Comisión.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento ha adoptado reiteradamente resoluciones con el propósito de reforzar la acción de la Unión destinada a reducir la pobreza y a mejorar las condiciones y las perspectivas de las personas socialmente desfavorecidas, por ejemplo, su [Resolución, de 8 de octubre de 2020, sobre políticas en materia social y de empleo en la zona del euro en 2020](#), en la que manifestó su preocupación por los devastadores efectos sociales de la crisis de la COVID-19 y su [Resolución, de 11 de marzo de 2021, sobre aspectos sociales y relativos al empleo en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021](#). En ellas, el Parlamento pide que la sostenibilidad se integre en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible, aboga por sistemas sólidos de protección social y por la creación de un régimen europeo de reaseguro de desempleo. En febrero de 2021, el Parlamento reiteró esta última petición en una Resolución sobre reducción de las desigualdades, con especial atención a la pobreza de las personas con empleo, en la que también pedía una estrategia global europea contra la pobreza y que la Comisión presentara un marco de la Unión sobre una renta mínima. La Comisión, con su propuesta de Recomendación del Consejo, ha dado curso a las demandas sobre una garantía infantil europea que el Parlamento presentó por primera vez en 2015.

El Tratado de Lisboa (artículo 19, apartado 1, del TFUE) confiere al Parlamento la facultad de aprobación respecto de la adopción de legislación para luchar contra la discriminación. El Parlamento tuvo una participación activa en el debate que propició la inclusión de dicho artículo y ha instado a menudo a la Comisión y a los Estados miembros a que garanticen la aplicación plena y oportuna de las Directivas pertinentes.



En su [Resolución, de 7 de febrero de 2018](#), sobre la protección y no discriminación de minorías en los Estados miembros de la Unión, el Parlamento lamenta la falta de avances en relación con la Directiva horizontal contra la discriminación y pide a la Comisión y al Consejo que reanuden las negociaciones. El Parlamento reiteró estas solicitudes en una serie de Resoluciones posteriores y celebró un debate en sesión plenaria sobre este asunto en octubre de 2019. Asimismo, el Parlamento ha pedido que se integre la igualdad de género en la elaboración tanto de los presupuestos como de las políticas y que, antes de emprenderse una nueva política, se evalúe su impacto desde el punto de vista del género. También ha expresado en varias Resoluciones su preocupación en relación con la dimensión de género de la pobreza y la brecha de género en las pensiones (por ejemplo, las Resoluciones de [14 de junio de 2017](#) y [16 de noviembre de 2017](#)). Su Resolución de [17 de abril de 2018](#) se centraba en la capacitación de las mujeres y las niñas a través del sector digital.

El Parlamento también ha prestado especial atención a la difícil situación de grupos específicos durante la pandemia. El 17 de abril de 2020 adoptó una [Resolución sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias](#), en la que abordó la situación de varios grupos vulnerables y pidió una estrategia global de lucha contra la pobreza. En la Resolución, el Parlamento también exhortó a los Estados miembros a que garantizaran que los servicios de asistencia y apoyo basados en la comunidad, necesarios para las personas con discapacidad, reciban financiación y estén bien equipados y dotados de personal. El 1 de julio de 2020, el Parlamento adoptó una [Resolución sobre los derechos de las personas con discapacidad intelectual durante la crisis de la COVID-19](#) y el 17 de septiembre de 2020 adoptó una [Resolución sobre la aplicación de las estrategias nacionales de integración de los gitanos](#), en la que pedía a los Estados miembros que hicieran más para combatir la exclusión social y el antigitanismo, mejorar la vida de las personas gitanas y proteger su salud en medio de la crisis de la COVID-19. Los crecientes porcentajes de personas sin hogar en la Unión y la carencia de vivienda asequible son una preocupación cada vez más importante para el Parlamento, como muestran su [Resolución, de 24 de noviembre de 2020, sobre cómo abordar los porcentajes de personas sin hogar en la Unión Europea](#) y su [Resolución, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos](#), en las que el Parlamento pide a la Comisión y a los Estados miembros que garanticen que el derecho a una vivienda digna se reconozca y pueda aplicarse como derecho humano fundamental en la legislación nacional y de la Unión.

Aoife Kennedy
10/2021

