



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 Europea se propone reforzar el carácter integrador y la cohesión de la sociedad europea y hacer posible que todos los ciudadanos gocen 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. Al amparo de lo dispuesto en el artículo 160 del TFUE, en el año 2000 se creó un Comité de Protección Social para fomentar la cooperación entre los Estados miembros y con la Comisión.

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. Se aplicó el método abierto de coordinación (MAC), un proceso voluntario de cooperación política basado en el acuerdo de objetivos comunes y la medición de los avances hacia estos objetivos mediante indicadores comunes, en consonancia con la práctica en otros ámbitos de la política social.

En 2006 se estableció un nuevo marco político, el Método Abierto de Coordinación en materia de Protección Social e Inclusión (MAC social), que reagrupó e integró 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. Entre los objetivos generales del MAC social figuraban: la cohesión social, la igualdad entre hombres y mujeres, y la igualdad de oportunidades para todos mediante sistemas eficientes de protección social; la interacción eficaz y mutua entre los objetivos de Lisboa de crecimiento, empleo y cohesión social; la buena gobernanza; y la implicación de las partes interesadas.

Con su [Recomendación](#) sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, de octubre de 2008, la Comisión actualizó la [Recomendación 92/441/CEE del Consejo](#) y 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 que viven por debajo del umbral de pobreza nacional en un 25 % y sacar a más de 20 millones de personas de la pobreza. El número de personas en riesgo de pobreza y exclusión aumentó entre 2009 y 2012, pero empezó a disminuir a continuación. La cifra de 2018 muestra una disminución de 8,2 millones con respecto al nivel de referencia de 2008 (Eurostat).

A fin de lograr este objetivo, la Comisión puso en marcha, en diciembre de 2010, la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, junto con una lista de iniciativas clave, tales como una evaluación de las estrategias de inclusión activa a escala nacional y su [Libro Blanco sobre las pensiones \(COM\(2012\)0055\)](#). Desde 2011, una Convención Anual de la plataforma reúne a responsables políticos, partes interesadas clave y personas que han experimentado la pobreza.

Ante el creciente número de personas en riesgo de pobreza en Europa debido a la crisis, la Comisión adoptó dos nuevas iniciativas en 2013.

En su Comunicación titulada «Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión (paquete sobre inversión social)», de febrero de 2013, la Comisión instaba a los Estados miembros a dar prioridad a la inversión social en las personas y especialmente a invertir en la infancia, con el fin de romper el ciclo de las desventajas.

Además, en octubre de 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. 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. Incluye cinco indicadores



clave: desempleo; desempleo juvenil y tasa de jóvenes que ni estudia, ni trabaja, ni recibe formación (ninis); renta disponible de los hogares; tasa de riesgo de pobreza; y desigualdades en materia de renta. A partir del ejercicio 2014 del Semestre Europeo, el cuadro de indicadores se ha incluido en el informe conjunto sobre el empleo del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, que define las prioridades políticas estratégicas. Por otro lado, en 2015 se añadieron tres indicadores de empleo (tasa de actividad, tasa de desempleo de larga duración y tasa de desempleo juvenil) al informe sobre el mecanismo de alerta del procedimiento de desequilibrio macroeconómico, si bien estos no activaron medida adicional alguna puesto que la Comisión no estimó que implicasen, por sí mismos, una agravación de los riesgos macrofinancieros. El Parlamento Europeo solicitó en una serie de resoluciones la inclusión de indicadores adicionales, como los niveles de pobreza infantil y las personas sin hogar (véanse sus Resoluciones de 11 de marzo de 2015 y de 25 de noviembre de 2014).

En abril de 2017, con la intención de apoyar la convergencia hacia unas mejores condiciones de vida y de trabajo en unos mercados laborales cada vez más flexibles, la Comisión presentó el [pilar europeo de derechos sociales](#). En noviembre de 2017, las tres principales instituciones de la Unión expresaron su compromiso con este pilar en una Proclamación conjunta. Una de las tres categorías principales que se establecen en el pilar social es la protección e inclusión sociales ([2.3.1. Las políticas sociales y de empleo: principios generales](#)).

El pilar europeo de derechos sociales se ha utilizado para emprender una serie de iniciativas legislativas y políticas, como la [Directiva \(UE\) 2019/1152](#) del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea y el paquete de equidad social, 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.

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.

Posteriormente se adoptaron una serie de directivas:

- 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.

Un análisis comparativo de la legislación sobre la no discriminación en Europa (2017) subraya que dichas Directivas han mejorado enormemente la protección jurídica contra



la discriminación en toda Europa, a pesar de que en un número reducido de Estados miembros existen pequeñas lagunas por lo que respecta a la transposición.

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 de 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. En julio de 2015 se retiró, tras años de bloqueo en el Consejo, una Directiva sobre el permiso de maternidad (2008, por la que se modificaba una Directiva de 1992) que tenía el respaldo del Parlamento. En su lugar, en junio de 2019 se adoptó la [Directiva \(UE\) 2019/1158](#) relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores como uno de los objetivos del pilar europeo de derechos sociales ([2.3.1. Las políticas sociales y de empleo: principios generales](#)). Esta Directiva adopta una perspectiva más amplia sobre la distribución de las responsabilidades en materia de cuidados entre mujeres y hombres.

C. Financiación de la UE

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 los más desfavorecidos a acceder al mercado laboral. ([2.3.2. Fondo Social Europeo](#)).

El Programa de Empleo e Innovación Social (EaSI), gestionado directamente por la Comisión Europea, apoya, entre otros aspectos, la modernización de las políticas sociales y de empleo. Proporciona financiación a nivel de la Unión con el objetivo de garantizar una protección social adecuada y digna, promover el empleo sostenible y de calidad, y luchar contra la discriminación, la exclusión social y la pobreza. Uno de sus tres ejes, el eje Progress, proporciona apoyo financiero para ensayar innovaciones de las políticas sociales y del mercado de trabajo, así como a las organizaciones, a fin de ayudarlas a mejorar su capacidad para desarrollar y apoyar la aplicación de los instrumentos y las políticas de la Unión.

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 (FEAD). Este fondo brinda apoyo a las acciones de los Estados miembros destinadas a facilitar asistencia material, combinada con medidas de inclusión social, a los más desfavorecidos.

En mayo de 2018, la Comisión presentó su propuesta relativa a un FSE+ (2021-2027) con una dotación de 101 200 millones EUR. El FSE+ fusionará el FSE, el FEAD, el EaSI, la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) y el Programa de Salud.

D. Estrategias de la Unión para grupos específicos

En noviembre de 2010, la Comisión adoptó una [Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 \(COM\(2010\)0636\)](#), partiendo del Plan de acción en materia de discapacidad 2004-2010 y desembocando en un proyecto piloto de Tarjeta Europea de Discapacidad y diversas medidas legislativas, como el Acta de Accesibilidad de la Red ([Directiva \(UE\) 2016/2102](#)) y el Acta Europea de Accesibilidad ([Directiva](#)



(UE) 2019/882). En lo que respecta a la igualdad de género, el nuevo programa «Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019» es la continuación de la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015 de la Comisión, que define prioridades clave. Ante el elevado número de jóvenes desempleados, la Comisión propuso en 2012 un paquete de empleo juvenil, seguido en 2013 de la Garantía Juvenil. Además, en febrero de 2016 el Consejo adoptó una Recomendación sobre la integración de los desempleados de larga duración propuesta por la Comisión. Asimismo, en diciembre de 2016 la Comisión creó el Cuerpo Europeo de Solidaridad con objeto de brindar nuevas oportunidades a los jóvenes (2.3.3. Política de empleo).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

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 UE, 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 sus Resoluciones de marzo de 2018 y de enero y febrero de 2019, y celebró un debate en sesión plenaria sobre este asunto en octubre de 2019. El Parlamento ha destacado la necesidad de luchar contra las desigualdades como mecanismo para impulsar la creación de empleo y el crecimiento, y 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.

En numerosas ocasiones, el Parlamento ha aprobado resoluciones orientadas a reforzar la actuación de la Unión para mejorar las condiciones y perspectivas de las personas desfavorecidas desde el punto de vista social y reducir la pobreza (por ejemplo, su [Resolución](#), de 14 de marzo de 2018, sobre los aspectos sociales y relativos al empleo del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento).

En su Resolución, de [19 de enero de 2017](#), sobre un pilar europeo de derechos sociales, el Parlamento propuso una serie de iniciativas para reforzar la dimensión social, tales como:

- una directiva marco sobre unas condiciones de trabajo dignas en todas las formas de empleo;
- una coordinación y unos indicadores de calidad a escala europea para los salarios mínimos nacionales;



- regímenes nacionales de renta mínima (véase también su Resolución de 20 de octubre de 2010);
- una garantía infantil;
- la terminación obligatoria de la enseñanza secundaria, y
- el reequilibrio de la gobernanza económica europea mediante unos objetivos sociales más sólidos.

La Comisión está estudiando actualmente la viabilidad de una acción en materia de garantía infantil. La nueva Comisión, dirigida por Ursula von der Leyen, ha manifestado su intención de proponer una garantía infantil y otras medidas, como un plan de acción para aplicar plenamente el pilar europeo de derechos sociales, un instrumento jurídico sobre un salario justo para todos los trabajadores, un régimen europeo de reaseguro de las prestaciones por desempleo y nueva legislación en el ámbito de la lucha contra la discriminación, incluida una nueva estrategia de igualdad de género.

Aoife Kennedy
11/2019

