Parlamento Europeo
2024-2029

Comisión de Empleo y Asuntos Sociales

2025/2095(INI)

3.6.2025

PROYECTO DE INFORME

«Desarrollo de una nueva estrategia de la UE de lucha contra la pobreza»
(2025/2095(INI))

Comisión de Empleo y Asuntos Sociales

Ponente: João Oliveira

ÍNDICE

Página

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 8

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

«Desarrollo de una nueva estrategia de la UE de lucha contra la pobreza»
(2025/2095(INI))

El Parlamento Europeo,

– Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

– Vistos el pilar europeo de derechos sociales y su Plan de Acción, con sus objetivos para 2030, así como el cuadro de indicadores sociales de la UE,

– Vistos la Declaración de Oporto, de 8 de mayo de 2021, los compromisos renovados en el Foro Social de Oporto de 2023 y la Declaración de La Hulpe, de 16 de abril de 2024,

– Vistos los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptados en Nueva York en septiembre de 2015,

– Vista la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, aprobada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989,

– Visto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, adoptado en Nueva York el 16 de diciembre de 1966,

– Vista la Carta Social Europea, adoptada en Turín en 1961,

– Vista la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006,

– Vista la Resolución de las Naciones Unidas, de 18 de diciembre de 2019, sobre los derechos del niño,

– Vista la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores,

– Vista la Recomendación de la Comisión 2013/112/UE, de 20 de febrero de 2013, titulada «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas»,

– Vista la Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2019, relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de alta calidad,

– Vista su Resolución, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos,

– Vista su Resolución, de 10 de febrero de 2021, sobre la reducción de las desigualdades, con especial atención a la pobreza de los trabajadores,

– Vista su Resolución, de 29 de abril de 2021, sobre la Garantía Infantil Europea,

– Vista su Resolución, de 21 de noviembre de 2023, sobre la reducción de las desigualdades y la promoción de la inclusión social en tiempos de crisis en favor de los niños y sus familias,

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 24 de marzo de 2021, sobre la estrategia de la UE sobre los derechos del niño,

– Vista la Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea,

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 7 de junio de 2023, sobre un enfoque global de la salud mental,

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 5 de marzo de 2020, titulada «Una Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025»,

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 7 de octubre de 2020, titulada «Una Unión de la Igualdad: Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos»,

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2021, titulada «Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030»,

– Vista la Recomendación del Consejo, de 30 de enero de 2023, sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa,

– Visto el proyecto de dictamen del Comité Europeo de las Regiones, de 17 de junio de 2025, sobre una estrategia de la UE de lucha contra la pobreza,

– Vistos los informes pertinentes del relator especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos,

– Visto el informe de 2025 de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza titulado «Towards the Eradication of Poverty» (Hacia la erradicación de la pobreza),

– Visto el informe de 2025 de ATD Fourth World titulado «Paving the Way towards a EU Anti-Poverty Strategy!» (¡Allanar el camino hacia una estrategia de la UE de lucha contra la pobreza!),

– Vistos los informes de 2025 de Social Platform titulados «EU Anti-Poverty Strategy» (Estrategia de la UE de lucha contra la pobreza) y «A post-2027 Multiannual Financial Framework for Social Europe» (Un marco financiero plurianual posterior a 2027 para la Europa social),

– Visto el informe de Eurochild, titulado «(In)visible children – Eurochild 2022 report on children in need across Europe» (Niños (in)visibles: informe Eurochild 2022 sobre los niños necesitados en toda Europa),

– Visto el artículo 55 de su Reglamento interno,

– Vista la opinión de la Comisión de Derechos de las Mujeres e Igualdad de Género,

– Visto el informe de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (A10-000/2025),

A. Considerando que la pobreza constituye una violación de los derechos humanos y de los derechos de los pueblos, y que la necesidad de erradicarla exige una distribución más justa de la riqueza, así como políticas que garanticen el carácter indivisible y universal de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales;

Por una estrategia orientada a la erradicación de la pobreza

1. Pide a la Comisión Europea que presente una estrategia de lucha contra la pobreza (en lo sucesivo, «Estrategia»), que incluya las directrices y los objetivos generales siguientes:

   a) el reconocimiento de la pobreza como violación de los derechos humanos y de los derechos de los pueblos;
   b) el establecimiento del objetivo de la erradicación urgente de la pobreza, a más tardar en 2035;
   c) la coordinación adecuada entre la Unión y los Estados miembros, así como con las regiones —respetando el principio de subsidiariedad—, para el cumplimiento de dicho objetivo;
   d) el enfoque global e integrado de las políticas y medidas de lucha contra la pobreza y el objetivo de erradicarla como criterio transversal de las políticas sectoriales;
   e) la participación adecuada, eficaz y transparente de las personas en situación de pobreza en la definición, aplicación y evaluación de las políticas dirigidas a ellas;

Una distribución más justa de la riqueza

2. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que apliquen el objetivo del pleno empleo como orientación para las políticas económicas y sociales;

3. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que promuevan políticas para proteger y promover los derechos laborales y aumentar la calidad del empleo, en particular unas relaciones laborales estables, unos salarios justos, unas condiciones de trabajo dignas y seguras y el acceso a la protección social;

4. Recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que estudien la creación de un instrumento de lucha contra la pobreza mediante la materialización universal del derecho al trabajo y del objetivo del pleno empleo, centrado principalmente en la lucha contra el desempleo y el subempleo;

5. Pide a la Comisión que presente una iniciativa sobre una renta mínima adecuada que garantice la inclusión social y laboral activa y contribuya a la erradicación de la pobreza, respetando las competencias de los Estados miembros, las especificidades nacionales de los sistemas de protección social y el principio de subsidiariedad;

Garantizar el carácter indivisible y universal de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales

6. Insta a la Comisión y a los Estados miembros a que luchen contra la pobreza promoviendo políticas que garanticen el carácter indivisible y universal de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales;

7. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que aumenten significativamente la inversión pública en políticas que garanticen unos servicios públicos universales, gratuitos y de alta calidad, teniendo en cuenta la contribución de estos a la ruptura de los ciclos de pobreza, en particular en cuestiones como la educación, la asistencia sanitaria y la protección social, así como el acceso universal a una vivienda digna, al agua y al saneamiento, a la energía, al transporte y a las actividades culturales y de ocio;

8. Pide a la Comisión que apoye a los Estados miembros en la promoción de una política de vivienda que garantice el acceso universal a este derecho y tenga específicamente en cuenta el sinhogarismo; pide a la Comisión que elabore un plan para satisfacer las necesidades de vivienda de todos los ciudadanos de los países que integran la Unión, en particular mediante financiación adicional y específica de la Unión para la ampliación y rehabilitación de los parques de vivienda públicos;

9. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que adopten medidas eficaces para aplicar el principio de «a igual trabajo, igual salario» y luchen contra las desigualdades y discriminaciones laborales, en particular las que afectan a las mujeres;

10. Pide a los Estados miembros que desarrollen políticas para reforzar los derechos de maternidad, paternidad y parentales, promoviendo la conciliación de la vida laboral y familiar, facilitando la reincorporación de las mujeres al trabajo tras el embarazo y el permiso de maternidad y garantizando unas condiciones adecuadas para la lactancia materna en el contexto laboral;

11. Insta a los Estados miembros a que garanticen el acceso universal a una asistencia sanitaria pública, asequible y de calidad para las madres, los recién nacidos y los niños;

12. Pide a los Estados miembros que refuercen los sistemas de seguridad social públicos, universales y solidarios para garantizar una protección social plena y eficaz de los trabajadores y pensionistas y prevenir la pobreza;

13. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que tomen en consideración los denominados fenómenos ocultos de pobreza, luchen contra la estigmatización de las personas en situación de pobreza y el desaprovechamiento de las prestaciones sociales disponibles y tengan en cuenta que las personas mayores, las personas con discapacidad, las familias monoparentales, las minorías étnicas o los migrantes son grupos más vulnerables a la pobreza y la exclusión social;

14. Recomienda a los Estados miembros que aumenten el apoyo a las familias y a las personas en situación de vulnerabilidad a través de los servicios sociales de salud mental y apoyo psicosocial;

Lucha contra la pobreza mediante la profundización de la participación política democrática

15. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que garanticen mecanismos adecuados, eficaces y transparentes para la participación política de las personas en situación de pobreza en la decisión, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas a ellas, en los distintos niveles de toma de decisiones;

16. Recomienda que se celebre una conferencia anual para evaluar la puesta en práctica de la Estrategia, con una composición amplia y diversa que incluya personas en situación de pobreza;

17. Considera que la Comisión debe reforzar los medios destinados a apoyar a las organizaciones sociales de diversa índole que participan en la lucha contra la pobreza y en su prevención;

Una buena coordinación institucional y unos recursos presupuestarios adecuados

18. Sostiene que el éxito de la Estrategia también dependerá de la buena coordinación entre los distintos niveles de toma de decisiones e intervención;

19. Considera que deben definirse adecuadamente las responsabilidades de la Unión, de los Estados miembros y de las regiones para la consecución del objetivo de erradicación de la pobreza, respetando el principio de subsidiariedad;

20. Pide a la Comisión que introduzca en la Estrategia un principio horizontal de la toma en consideración del impacto de las políticas sectoriales en la pobreza que suponga la obligación de llevar a cabo un análisis de impacto *ex ante*;

21. Recomienda que la Estrategia cuente con un responsable a nivel de la Comisión Europea y que cada Estado miembro designe un coordinador nacional y elabore un plan de acción nacional, haciendo que participen en su aplicación los entes locales y regionales y las organizaciones que intervienen en la lucha contra la pobreza y en su prevención;

22. Pide que se refuerce el próximo marco financiero plurianual (MFP) y que se haga un mejor uso del FSE+, del FEDER, del FEAD y del FAMI con el fin de reforzar las políticas que contribuyen a la erradicación de la pobreza;

23. Reitera la necesidad de aumentar urgentemente la financiación de la Garantía Infantil con un presupuesto específico de al menos 20 000 millones EUR; insiste en que este presupuesto específico forme parte del próximo MFP en el ámbito del FSE+.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La propuesta de informe aborda la pobreza como una violación de los derechos humanos y de los pueblos y considera que estos derechos —políticos, económicos, sociales y culturales— deben respetarse plenamente por ser universales, indivisibles e interdependientes y estar interrelacionados y han de ocupar un lugar central en las políticas de lucha contra la pobreza.

La pobreza y la exclusión social reflejan la distribución desigual de la riqueza, tanto en términos de renta como de patrimonio.

El origen multifactorial de la pobreza y su expresión multidimensional exigen políticas que vayan dirigidas a la cohesión social y eviten el agravamiento de las desigualdades. La lucha eficaz contra la pobreza requiere un enfoque integrado que combata de forma global sus raíces profundas mediante políticas que no la compartimenten o segmenten ni la entiendan como un fenómeno social natural o inexorable.

En 2024, 93,3 millones de personas (un 21 % de la población europea) estaban en riesgo de pobreza o exclusión social. El riesgo de pobreza o exclusión social en la UE era mayor en el caso de las mujeres que en el de los hombres (21,9 % frente al 20,0 %). A escala de la UE, la situación laboral influía considerablemente en la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, que iba desde el 10,9 % entre los trabajadores por cuenta ajena hasta el 66,6 % entre los desempleados. En 2024, el 21,9 % de la población de la Unión que vive en hogares con hijos a cargo estaba en riesgo de pobreza o exclusión social.

En los últimos años se ha producido un retroceso en algunos indicadores a escala de la UE: así, la tasa de menores en riesgo de pobreza infantil aumentó del 23,6 % en 2019 al 24,2 % en 2024, y la eficacia de la protección social en la reducción de la pobreza disminuyó del 37,1 % al 34,4 % en el período 2021-2024.

El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en 2021, establece el objetivo limitado de reducir el número de personas en situación de pobreza en 15 millones, entre ellas 5 millones de niños, de aquí a 2030. Plantearse únicamente este objetivo supondría que, en esa fecha, alrededor de 78 millones de personas —entre ellas, 15 millones de niños— seguirían estando en riesgo de pobreza y exclusión social.

Por ello, el ponente considera esencial que, a nivel de los Estados miembros y de la Unión Europea, la erradicación de la pobreza se establezca como meta política de progreso social, bien en la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra la Pobreza y sus planes de acción nacionales o en la revisión del pilar europeo de derechos sociales.

También se considera que este objetivo debe tenerse en cuenta de forma general en todas las políticas sectoriales. Es necesario tomar en consideración las repercusiones específicas que las decisiones sectoriales pueden tener en la pobreza, así como la necesidad de coordinarlas. Por ello se considera importante introducir un análisis *ex ante* de los efectos de las políticas sectoriales en la pobreza.

Los datos estadísticos confirman el impacto significativo que el acceso al empleo, los salarios justos y las transferencias sociales tienen en la reducción del riesgo de pobreza.

Al mismo tiempo, también muestran la grave realidad de los trabajadores en situación de pobreza como consecuencia de los bajos salarios, la precariedad laboral, la falta de continuidad en el empleo o el trabajo a tiempo parcial.

Además, ponen de manifiesto que las mujeres sufren mayores niveles de pobreza como consecuencia de discriminaciones y desigualdades con respecto a los hombres: por ejemplo, mayores dificultades para acceder al empleo, brecha salarial, menor intensidad laboral, duración generalmente menor de las carreras profesionales, disparidades en la cuantía de las pensiones y las prestaciones sociales, distribución desigual de las tareas asistenciales y domésticas y dificultades para acceder a cuidados sanitarios específicos.

El relator considera indispensable que la Estrategia lleve a la Comisión y a los Estados miembros a aplicar el objetivo del pleno empleo como orientación para las políticas económicas y sociales.

En ese sentido, deben promoverse y apoyarse políticas para mejorar la calidad del empleo y las condiciones de trabajo, debe estudiarse la creación de un instrumento para luchar contra la pobreza mediante la materialización universal del derecho al trabajo y del objetivo del pleno empleo, y debe presentarse una iniciativa como seguimiento de la Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa —social y laboral— y contribuya a la erradicación de la pobreza.

A fin de garantizar una protección social plena y eficaz de los trabajadores y prevenir la pobreza, los Estados miembros deben reforzar los sistemas de seguridad social públicos, universales y solidarios.

Tanto la Comisión como los Estados miembros deben adoptar medidas eficaces para aplicar el principio de «a igual trabajo, igual salario» y luchar contra las desigualdades y discriminaciones laborales, en particular las que afectan a las mujeres.

Los Estados miembros deben prestar especial atención a la garantía de acceso universal a una asistencia sanitaria pública, asequible y de calidad para las madres, los recién nacidos y los niños, así como al desarrollo de políticas para reforzar los derechos de maternidad, paternidad y parentales, promoviendo la conciliación de la vida laboral y familiar, facilitando la reincorporación de las mujeres al trabajo tras el embarazo y el permiso de maternidad y garantizando unas condiciones adecuadas para la lactancia materna en el contexto laboral.

También ha de tenerse en cuenta que las personas mayores, las personas con discapacidad, las familias monoparentales, las minorías étnicas o los migrantes son colectivos más vulnerables a la pobreza y la exclusión social y que los niños migrantes están sobrerrepresentados en el grupo en riesgo de pobreza, lo que exige que su situación específica se tenga en cuenta en las medidas de respuesta y prevención relativas a la pobreza.

La pobreza infantil se deriva de la pobreza familiar, y la falta de una respuesta integral conduce a una prolongación de la pobreza a lo largo del ciclo vital (primero en la infancia, después en el trabajo y, por último, en la jubilación) y aumenta la probabilidad de perpetuación intergeneracional de la pobreza.

El 14 de junio de 2021, el Consejo adoptó su Recomendación sobre la Garantía Infantil, con el objetivo de garantizar que los niños necesitados tengan acceso a servicios clave como la educación y los cuidados de la primera infancia gratuitos, la educación gratuita (incluidas las

actividades adicionales en las escuelas y al menos una comida saludable por día escolar), la asistencia sanitaria gratuita, la nutrición saludable y una vivienda adecuada.

En opinión del ponente, esta importante contribución a la lucha contra la pobreza infantil en la Unión debe ir acompañada de una asignación presupuestaria específica en el próximo marco financiero plurianual de al menos 20 000 millones EUR, que aporte los medios financieros para apoyar con cargo al presupuesto de la Unión los planes de acción nacionales de la Garantía Infantil.

Otra preocupación que hay que considerar es la de combatir la estigmatización y la discriminación de las personas en situación de pobreza.

A menudo, la lucha contra la pobreza se ve obstaculizada por planteamientos políticos que estigmatizan y discriminan a las personas en situación de pobreza, a las que se señala falsamente como beneficiarias de privilegios y derechos que supuestamente se niegan a otros ciudadanos. Las políticas y medidas específicas para luchar contra la pobreza en sus diversas dimensiones son muchas veces aducidas como supuesta prueba de este privilegio del que pretendidamente gozan las personas en situación de pobreza.

En otros casos, son las propias soluciones para combatir la pobreza las que conducen a la estigmatización de las personas en situación de pobreza. Un ejemplo de ello es la frecuente «guetización» de las personas en situación de pobreza en barriadas sociales que, también en términos de ordenación territorial y organización urbana, contribuyen a su exclusión social.

El establecimiento de la estrategia de la UE de lucha contra la pobreza debe incluir medidas para luchar contra la estigmatización y la discriminación de las personas en situación de pobreza y garantizar que la lucha contra la pobreza tenga por objeto la integración social de estas, abordando los denominados fenómenos de pobreza oculta y el desaprovechamiento de las prestaciones sociales disponibles.

La lucha contra la pobreza debe basarse en la promoción de políticas que garanticen el carácter indivisible y universal de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Estas políticas aportan soluciones estructurales con un impacto global en la cohesión social y contrarrestan la estigmatización y discriminación de las personas en situación de pobreza, así como enfoques erróneos como la criminalización de la pobreza. Estas soluciones deben complementarse con medidas de apoyo inmediatas o puntuales siempre que resulten necesarias para abordar adecuadamente las especificidades de los grupos más vulnerables.

En ese sentido, es fundamental garantizar la inversión pública en políticas que garanticen unos servicios públicos universales, gratuitos y de alta calidad, teniendo en cuenta la contribución de estos a la ruptura de los ciclos de pobreza, en particular en cuestiones como la educación, la asistencia sanitaria, los servicios sociales, el agua y el saneamiento, así como el acceso universal a una vivienda digna, a la energía, al transporte, a la alimentación y a las actividades culturales y de ocio.

En ese sentido, la Comisión debe apoyar a los Estados miembros en la promoción de una política de vivienda que garantice el acceso universal a este derecho y plantearse medidas específicas que aborden el sinhogarismo. La Comisión debe elaborar un plan orientado a satisfacer las necesidades de vivienda de todos los ciudadanos de la Unión, que incluya la creación de financiación adicional y específica de la Unión para la ampliación y rehabilitación de los parques de viviendas públicas.

El ponente considera que en la estrategia de salud mental de la Comisión y los planes de acción nacionales no se han tenido suficientemente en cuenta las dificultades psicológicas derivadas de la pobreza y la exclusión social. Por ello, recomienda que los Estados miembros adopten medidas específicas a este respecto.

Partiendo de la idea de que la pobreza constituye una violación de los derechos humanos, es fundamental establecer mecanismos para que las personas en situación de pobreza participen en la definición, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas a ellas. El establecimiento de tales mecanismos debe tener como objetivo profundizar la participación democrática, el empoderamiento y la emancipación social de las personas en situación de pobreza, así como la consecución de resultados más eficaces y equitativos mediante dichas políticas.

El ponente también considera que el éxito de la Estrategia dependerá de la buena coordinación entre los distintos niveles de toma de decisiones e intervención, por lo que deben definirse con claridad y de manera adecuada —respetando el principio de subsidiariedad— las responsabilidades de la Unión, de los Estados miembros y de las regiones en la consecución del objetivo de erradicación de la pobreza.

El ponente recomienda que se cree una conferencia anual para evaluar la puesta en práctica de la Estrategia, con una composición amplia y diversa que incluya personas en situación de pobreza.

Partiendo de la experiencia positiva de la Garantía Infantil, se recomienda que la Estrategia cuente con un responsable a nivel de la Comisión Europea y que cada Estado miembro designe un coordinador nacional y elabore un plan de acción nacional, haciendo que en la ejecución de este participen los entes locales y regionales y las organizaciones que intervienen en la lucha contra la pobreza y en su prevención.

La estrategia de la UE de lucha contra la pobreza debe reconocer y apoyar la acción de las organizaciones sociales de diversa naturaleza que participan en la lucha contra la pobreza y en su prevención, en particular en el apoyo directo a las personas en situación de pobreza.

El próximo marco financiero plurianual debe desempeñar un papel importante en el refuerzo de las políticas y el apoyo social que contribuyan a la erradicación de la pobreza, potenciando y haciendo un mejor uso del FSE+, el FEDER, el FEAD y el FAMI.