

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA
Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
Jordi Bonet y Márcia Rodrigues Bertold (eds.)
ISBN: 979-13-87913-51-9
Madrid, 2025
pp. 237-254

DOI: 10.37417/estrategias-contra-pobreza/08
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

COMBATING POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION IN THE EUROPEAN UNION

Luis JIMENA QUESADA¹

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS: LA BASE HABILITANTE ORIGINARIA Y EL OBJETIVO DE MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA.—II. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO POLÍTICA COMUNITARIA.—III. PERFILES EVOLUTIVOS DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA.—IV. LA NECESIDAD DE DISEÑAR UN MODELO SOCIAL EUROPEO CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL INCARDINADO EN EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS.—V. REFLEXIONES CONCLUSIVAS: HACIA UNA CIUDADANÍA PLENA EN LA UNIÓN EUROPEA.

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS: LA BASE HABILITANTE ORIGINARIA Y EL OBJETIVO DE MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA

Es de sobra conocido que el *leitmotiv* de la creación de las Comunidades Europeas en 1951 (CECA) y 1957 (las entonces CEE y EU-

¹ Catedrático de Derecho Constitucional en la Universitat de València (Luis.Jimena@uv.es). Estudio realizado en el marco del Grupo de Investigación sobre Derechos Humanos y Carta Social Europea de la Universitat de València (referencia: GIUV2013-148). Todas las páginas web mencionadas en el presente estudio han sido consultadas el 7 de enero de 2026.

RATOM) fue la consecución de unas condiciones de vida pacíficas y duraderas en el Viejo Continente a través de la integración económica. En este sentido, la propia mejora de las condiciones de vida de las personas y, por ende, la protección frente a la pobreza y la exclusión social, debía venir de la mano del establecimiento de un mercado común basado en las cuatro libertades económicas clásicas (libre circulación de personas, capitales, mercancías y servicios).

A este respecto, resulta interesante comparar estas cuatro libertades comunitarias (y, especialmente, la primera) con las que mencionó el 32.º presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt en su famoso Discurso sobre el estado de la Unión de 6 de enero de 1941 (sobre todo, la libertad de no hallarse en estado de necesidad, junto a la libertad de palabra y de expresión, la libertad de culto, y la libertad de no vivir con miedo²).

En particular, en el Preámbulo del Tratado de Roma de la Comunidad Económica Europea (CEE) se fijaba el fin esencial de las Partes Contratantes de aunar esfuerzos en aras de «la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos», un objetivo al que atendía (ya en el texto articulado) la creación de un Fondo Social Europeo, «con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida» (art. 3.i y art. 123), así como los fines de la política social incardinados en la dinámica del mercado y de la integración (art. 117); unos fines que se singularizaban, en el marco de los concretos objetivos de la política agrícola común, en la garantía de «un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura» (art. 39.1.b).

Desde luego, la tensión entre el funcionamiento del mercado común y estos objetivos concretos ha sido objeto de controversias (con jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que ha conferido un mayor peso al mercado)³, las cuales no son ajenas a nuestros días: una muestra de ello ha sido la contundente protesta de los agricultores franceses a finales de enero e inicios de febrero de 2024 (secundada en otros países de la Unión Europea - UE). Con respecto a dicha protesta se ha percibido un descontento crónico dada la incertidumbre de su actividad al tener poca capacidad de reacción ante coyunturas adversas, sean climatológicas

² De esas «four essential human freedoms» mencionadas por Roosevelt, las tres últimas han sido consideradas como definitorias del liberalismo, en contraste con la primera («freedom from want»): Kathleen Grace DONOHUE, *Freedom from Want: American Liberalism and the Idea of the Consumer (New Studies in American Intellectual and Cultural History)*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.

³ Como ilustración, véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1994, *Grecia/Consejo*, C-353/92, ECLI:EU:C:1994:295, apdos. 32-42. Más recientemente, entre otras, Sentencia de 7 de junio de 2023, *NN y Regione Lombardia*, C-636/21, ECLI:EU:C:2023:453, apdos. 28-35.

(sequías, heladas, granizo...), económicas (volatilidad de los mercados, competencia de terceros países...) o políticas (guerras bélicas o comerciales, bloqueo de las cadenas de suministro...) y, por ello mismo, su situación de vulnerabilidad viviendo «al límite, con una sensación de incertidumbre respecto al futuro» que «les lleva a vivir su profesión con desasosiego»⁴.

II. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO POLÍTICA COMUNITARIA

El reseñado objetivo indirecto, implícito o sectorial de protección contra la pobreza y la exclusión social quedó asimismo diluido entre los objetivos de la nueva política social introducida mediante el Acta Única Europea. Así las cosas, la entonces Comunidad todavía apelaba a la base de las competencias implícitas (art. 235 del Tratado de la Comunidad Económica Europea-TCEE) para adoptar interesantes iniciativas de *soft-law* que mostraban tímidas acciones (movidas por el método funcional combinando objetivos y políticas). Una de dichas acciones fue la adopción por el Consejo de una *Resolución de 29 de septiembre de 1989 relativa a la lucha contra la exclusión social* en donde esta se considera «un componente importante de la dimensión social del mercado interior». En la misma línea, cabe citar algunos aspectos de otro instrumento programático como la *Carta comunitaria de los derechos fundamentales de los trabajadores de 9 de diciembre de 1989* (concretamente, su octavo considerando y sus puntos 10 y 25). Y, unos meses antes, animó el debate en la materia un Dictamen del Comité Económico y Social sobre la pobreza de 12 de julio de 1989 en el que se recomendaba el establecimiento de «un mínimo social concebido para ser a la vez una red de seguridad para los pobres y un instrumento necesario para su reinserción social»⁵.

Reseñado lo anterior, no más incisivo fue el Tratado de Maastricht, que únicamente mencionó de manera explícita y, por vez primera, «la lucha contra la pobreza», pero «en los países en desarrollo»⁶, como si se tratase solamente de un problema externo y no hubiese personas que sufren la pobreza en el «interior» del mundo desarrollado («cuarto mundo»); por lo demás, no hubo un enfoque de ciudadanía de amplio espectro que apostara por el bienestar y la inclusión social (apartado V, *infra*). En todo caso, prosiguió la adopción de instrumentos de *soft-law*,

⁴ Eduardo MOYANO, «Días de cólera en la agricultura europea», Blogópolis, 29 de enero de 2024, en: https://cordopolis.eldiario.es/blogopolis/los-astros-y-los-dias/dias-colera-agricultura-europea_132_10873260.html.

⁵ *DOUE* C 221/10, de 28 de agosto de 1989, p. 10.

⁶ Como parte de la política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo (art. 130 U).

como la *Recomendación del Consejo 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social*⁷: en dicho acto jurídico no vinculante se apelaba a la cohesión social en la Comunidad para fomentar la solidaridad con las personas más necesitadas y vulnerables; o se señalaba que el respeto de la dignidad forma parte de los derechos fundamentales «que constituyen el fundamento del Derecho comunitario, como se reconocen en el preámbulo del Acta Única Europea».

Diversamente, el Tratado de Ámsterdam sí consagró expresamente como objetivo de la política social «la lucha contra las exclusiones» (art. 117 del Tratado de la Comunidad Europea - TCE). Con soporte, entre otras, en esta base habilitante, en el año 2000 se creó un Comité de Protección Social (luego recogido en el art. 160 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea - TFUE), así como (con apoyo en la Estrategia de Lisboa, puesta en práctica ese mismo año 2000) un mecanismo de supervisión y coordinación (consistente 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) y el denominado «Método Abierto de Coordinación» (como proceso voluntario de cooperación política basado en los objetivos e indicadores comunes acordados).

Por su lado, el Tratado de Niza modificó el art. 137 TCE incidiendo en que, para la consecución de los objetivos de política social, la Comunidad debía apoyar y complementar la acción de los Estados miembros en el ámbito de «la lucha contra la exclusión social». Bajo la vigencia de esta última gran reforma, la Comisión adoptó la *Recomendación 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral*⁸, en donde además de traerse a colación el citado art. 137 TCE, se mencionaba asimismo el art. 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales (CDFUE) —sobre el que se volverá después—, y que debía entrar en vigor un año más tarde, con el Tratado de Lisboa.

Situándonos ya en las coordenadas de la última gran reforma, mediante el Tratado de Lisboa se estableció la erradicación contra la pobreza como objetivo político de su acción exterior en los arts. 3.5 y 21.2.d) del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el art. 208.1 del TFUE⁹; adicionalmente, se fijó el objetivo de la Unión de combatir la

⁷ DOUE L 245/49 de 26 de agosto de 1992, p. 46.

⁸ DOUE L 307/11 de 18 de noviembre de 2008.

⁹ Estas disposiciones del TUE y del TFUE se inspiraron, respectivamente, en los arts. I-3.4, III-292.2.d) y III-293.1 del frustrado Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa de 2004 en lo atinente a la erradicación de la pobreza, mientras que los preceptos del TUE y del TFUE en materia de lucha contra la exclusión social tuvieron como antecedente

exclusión social (art. 3.3 TUE), incluso de una manera transversal en la definición y ejecución de sus políticas y acciones (a través de una nueva cláusula social horizontal en el art. 9 TFUE) y en la más concreta definición de la política social (art. 153.1.j TFUE).

En esta línea, como elemento dinamizador de la política de la UE con impacto en la lucha contra la pobreza y la exclusión es insoslayable mencionar la Estrategia Europa 2020, lanzada en marzo de 2010¹⁰ y que fue acompañada con la puesta en marcha por la Comisión, en diciembre de 2010, de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, junto a otras iniciativas relevantes (entre ellas, una evaluación de las estrategias nacionales de inclusión activa o un Libro blanco sobre las pensiones, sin olvidar las propuestas asociadas a la creación del Semestre Europeo en 2010 motivada por la crisis económica y financiera mundial que estalló en 2008)¹¹.

Lo cierto es que la Estrategia Europa 2020 introdujo unos objetivos comunes de lucha contra la pobreza y la exclusión social (reducir el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de la pobreza en un 25 por ciento y sacar a más de veinte millones de personas de la pobreza para 2020) que no fueron cumplidos. A tal efecto, en el contexto de la crisis pandémica iniciada en 2020, la Comisión lanzó en marzo de 2021 un nuevo objetivo de reducción de la pobreza a conseguir en 2030 que cifró en al menos quince millones de personas (cinco millones en lo que afecta a infancia y adolescencia); y ello lo hizo como parte del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales¹².

los arts. I-3.3, III-117 y III-2010.1.j) del Tratado Constitucional. Un antecedente interesante, una década antes, lo suministró el punto 7 (dedicado a la «protección social») del Título VIII del Proyecto Herman sobre la Constitución de la Unión Europea de 1994. El apdo. b) decía: «Toda persona que carezca de *recursos suficientes* tendrá derecho a la *asistencia social y sanitaria*». Los otros tres apartados del punto 7 (a, c y d, respectivamente) establecían: «a) Toda persona tiene derecho a beneficiarse de medidas que favorezcan a su *salud*. [...] c) Los trabajadores por cuenta ajena, los autónomos y sus derechohabientes tienen derecho a la *seguridad social* o a un sistema equivalente, d) Toda persona que, por razones ajenas a su voluntad, no pueda acceder a una *vivienda digna* tiene derecho a la ayuda de las autoridades públicas competentes».

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA: COM(2010) 2020 final, «Comunicación de la Comisión Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», 3 de marzo de 2010.

¹¹ Recuérdese que el Semestre Europeo fue establecido por el Consejo Europeo en 2010 con apoyo en los arts. 121 y 148 TFUE con el objetivo de fortalecer la gobernanza económica y mejorar la coordinación de las políticas sociales entre los Estados miembros. En lo que nos interesa, un elemento clave de cada Semestre es el cuadro de indicadores sociales, 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 (los «nini») y los efectos de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza.

¹² COMISIÓN EUROPEA: COM(2021) 102 final «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales», 4 de marzo de 2021.

El citado Pilar, proclamado solemnemente como instrumento programático en noviembre de 2017 en la Cumbre Social de Gotemburgo (Suecia)¹³, dedica diez de sus veinte objetivos (del 11 al 20) a la «protección e inclusión social» (Capítulo III), pudiendo destacarse los objetivos 11 (*asistencia y apoyo a los niños*: «a. Los niños tienen derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad. b. Los niños tienen derecho a la protección contra la pobreza»), 14 (*renta mínima*: «Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la [re]integración en el mercado laboral») y 19 (*vivienda y asistencia para las personas sin hogar*: «a. Deberá proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad. b. Las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso. c. Deberán facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social»)¹⁴.

El caso es que los objetivos del Pilar han servido de base inspiradora para la adopción de medidas políticas y legislativas, tanto a escala nacional¹⁵ como a nivel europeo. En lo que concierne a este segundo nivel, que conforma nuestro objeto de estudio, merece la pena destacar como actos legislativos los tres siguientes: de un lado, el Reglamento (UE) 2021/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), con ambiciosas medidas para reducir la pobreza y la exclusión social¹⁶; de otro lado, la Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y

¹³ Véase el texto oficial de: PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO y COMISIÓN EUROPEA, «Proclamación interinstitucional sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales», *DOUE*, C428/10, de 13 de diciembre de 2017.

¹⁴ Los otros objetivos básicos del capítulo III son los siguientes: 12. Protección social. 13. Prestaciones por desempleo. 15. Pensiones y prestaciones de vejez. 16. Sanidad (incluido el derecho de toda persona «a un acceso oportuno a asistencia sanitaria asequible»). 17. Inclusión de las personas con discapacidad. 18. Cuidados de larga duración. Y 20. Acceso a los servicios esenciales («incluidos el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Deberá prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios»).

¹⁵ Al respecto, véase el estudio de Beatriz TOMÁS MALLÉN, «El impacto del Pilar Europeo de Derechos Sociales en la legislación española», *Lex Social*, vol. 13, núm. 1, 2023.

¹⁶ Así, se exige a los Estados miembros que al menos el 25 por ciento de sus recursos nacionales del capítulo del FSE+ se destine a la inclusión social, que al menos el 3 por ciento del presupuesto se dedique 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 por ciento de los recursos del FSE+ se destine a medidas que contribuyan a que los niños y las niñas tengan el mismo

del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, en donde se considera que «los salarios mínimos que proporcionan un nivel de vida digno y que, por lo tanto, cumplen un umbral de dignidad pueden contribuir a reducir la pobreza a escala nacional y a sostener la demanda interna y el poder adquisitivo, a reforzar los incentivos al trabajo y a reducir las desigualdades salariales, la brecha salarial de género y la pobreza de los ocupados, así como a limitar la caída de los ingresos durante recesiones económicas» (considerando 8); y, en tercer lugar, la Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativa a la eficiencia energética, incidiendo en la lucha contra la pobreza energética y el concepto de «cliente vulnerable» que ya habían sido objeto de actos jurídicos anteriores¹⁷.

Por otra parte, el Plan de Acción del Pilar Europeo ha dado pie a una serie de actos jurídicos no vinculantes y de iniciativas relevantes encaminados a fomentar las políticas públicas contra la pobreza y la exclusión social, tales como varias Estrategias de la UE para combatir situaciones de vulnerabilidad (por ejemplo, en clave de infantilización o feminización de la pobreza), la *Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea*, la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo, la *Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa*, la Estrategia Europea de Cuidados presentada en septiembre de 2022, o un Grupo de Alto Nivel para reflexionar y realizar propuestas sobre el Futuro de la Protección Social y del Estado de Bienestar¹⁸.

Llegados a este punto, cabe observar que los actos jurídicos vinculantes mencionados, pese a ser relevantes e impactar en el combate contra la pobreza y la exclusión social, tienen bases habilitantes conexas, puesto que dicho combate constituye uno de los objetivos específicos de la Unión y sus Estados miembros en el ámbito de la política social del art. 153 TFUE, por lo que el objetivo del bienestar y la inclusión social solamente es susceptible de lograrse con soporte en la cooperación no legislativa (en especial, el Método Abierto de Coordinación).

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

¹⁷ Como la ya derogada Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, *DOUE* L211/55, de 14 de agosto de 2009, sustituida por la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, *DOUE*, L158/125, de 14 de junio de 2019.

¹⁸ A título de ejemplo, léase el informe del grupo: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *The future of social protection and of the welfare state in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, en: <https://revista.seg-social.es/documents/39386/1950333/the+future+of+social+protection+and+of+the+welfare.pdf/297ade75-bbe3-07f1-adc6-df1b0e1cf05f?t=1684755733910>.

Así las cosas, la lucha contra la pobreza y la exclusión social no deja de ser un objetivo a conseguir mediante política pública y, por ende, por mor de la voluntad política; lo cual nos impulsa a continuación a reflexionar sobre la posible exigencia de esa lucha bajo el manto de los derechos fundamentales.

III. PERFILES EVOLUTIVOS DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

La evolución de la protección contra la pobreza y la exclusión social en el seno de la UE, para que no únicamente se configure como una política pública sino asimismo como un derecho exigible, aparentemente se vislumbra con la fuerza vinculante de la CDFUE mediante la vigencia del Tratado de Lisboa. En efecto, la denominación del nuevo catálogo es todo él «Carta de los Derechos Fundamentales», por lo que cabría deducir que todos los derechos que integran su contenido responderían a dicho estatuto, entre ellos el derecho a la seguridad social y a la ayuda social reconocido en el art. 34.3¹⁹. Semejante deducción sería tanto más lógica cuanto que las fuentes inspiradoras de dicha disposición son derechos sociales fundamentales consagrados a su vez en la Carta Social Europea (CSE), originaria de 1961 y revisada de 1996, según las explicaciones anejas a CDFUE: ese apdo. 3 del art. 34 CDFUE «*se inspira en el artículo 13 de la Carta Social Europea y en los artículos 30 y 31 de la Carta Social revisada*».

Sin embargo, tan razonable y loable deducción se trunca paradójica y contradictoriamente en el propio texto de la CDFUE cuando en su Preámbulo efectúa una distinción entre principios y derechos (luego recogida asimismo en el texto articulado)²⁰ cuya finalidad indisimulada consiste en atribuir la categoría de principios a los derechos sociales fundamentales. La paradoja y contradicción de ese propósito restrictivo ha sido secundada por la jurisprudencia del TJUE²¹, quien no solamente ha venido tradicionalmente ubicando los derechos sociales como secundarios o relegados con respecto a las libertades económicas

¹⁹ La redacción del art. 34.3 CDFUE es la siguiente: «Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales».

²⁰ Particularmente, última frase del Preámbulo y texto articulado (arts. 51 y 52.5).

²¹ A título de ejemplo, al abordar el alcance del art. 34 CDFUE, el TJUE declaró en su Auto de 16 de julio de 2015, *Sánchez Morcillo*, C-539/14, ECLI:EU:C:2015:508: «esa disposición de la Carta no garantiza el derecho a la vivienda sino el “derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda” en el marco de las políticas sociales basadas en el artículo 153 TFUE» (apdo. 39).

con anterioridad a la vigencia de la CDFUE²², sino que ha corroborado dicha posición tras la vigencia de ella, ya sea rebajando su grado de exigibilidad en las relaciones entre particulares²³, ya sea atribuyéndoles explícitamente la condición de principios, con algún apunte procedimental²⁴ o cosméticamente interesante, pero aislado²⁵.

La lectura efectuada no ha sido corregida por el citado Pilar Europeo de Derechos Sociales proclamado solemnemente en 2017. De nuevo, pese a la denominación («Derechos»), su régimen jurídico se reconduce explícitamente a una mera naturaleza programática, no vinculante o de *soft-law*. Por consiguiente, los derechos que entroncan con la protección contra la pobreza y la exclusión social se conforman como simples objetivos que, como se ha señalado y confirma el plan de acción del Pilar adoptado en marzo de 2021 (apartado II, *supra*), inspiran la política y la acción legislativa de la Unión y de los Estados miembros, sin erigirse en vectores directos de justiciabilidad.

Dicho lo cual, nos es dado interrogarnos acerca del alcance real del Pilar. Ciertamente, sería posible argüir que dota de mayor visibilidad a los derechos sociales y que, a su albur, la Unión y los Estados *pueden* llevar a cabo iniciativas políticas y legislativas. Ahora bien, tampoco es descabellado esgrimir en sentido opuesto que el Pilar ha servido para neutralizar la visibilidad y el alcance jurídico de los instrumentos jurídicos vinculantes ya adoptados en el seno de la propia Unión (em-

²² Lo ilustra la conocida Sentencia de 18 de diciembre de 2007, *Laval*, C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809, que tuvo su origen en un conflicto derivado de la pretendida acción sindical tendente a contrarrestar prácticas deslocalizadoras de «dumping social». Sobre dicha sentencia se ha comentado que el TJUE se decantó por ubicar el derecho de acción colectiva de los asalariados en la categoría de «derechos fundamentales de segundo rango» supeditados a las libertades económicas: Pierre RODIÈRE, «L'impact des libertés économiques sur les droits sociaux dans la jurisprudence de la CJCE», *Droit social*, 5, 2010, p. 578. Crítica análoga formuló Jasone ASTOLA MADARIAGA, «Lo social y lo económico en los Tratados de la Unión y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 13, 2009, pp. 376-377. Y, más recientemente, Xosé Manuel CARRIL VÁZQUEZ, «Los golpes bajos de la Unión Europea a la Carta Social Europea», *Lex Social*, vol. 13, núm. 2, 2023.

²³ Especialmente, desde la Sentencia de 15 de enero de 2014, *Association de médiation sociale*, AMS, C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2. Como compensación, quedó vislumbrada la eficacia horizontal o *inter privatos* de los derechos sociales en la posterior Sentencia de 17 de abril de 2018, *Vera Egenberger*, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, secundada por pronunciamientos más recientes como, entre otras, las Sentencias de 14 de mayo de 2019, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras*, C-55/18, ECLI:EU:C:2019:402, de 6 de octubre de 2020, *État luxembourgeois*, C-245/19 y C-246/19, ECLI:EU:C:2020:795, o de 15 de abril de 2021, *Braathens Regional Aviation*, C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269.

²⁴ Sentencia de 14 de marzo de 2013, *Aziz*, C-415/11, ECLI:EU:C:2013:164.

²⁵ Sentencia de 10 de septiembre de 2014, *Kušionová*, C-34/13, ECLI:EU:C:2014:2189: «En el Derecho de la Unión, el derecho a la vivienda es un derecho fundamental garantizado por el artículo 7 de la Carta que el tribunal remitente debe tomar en consideración al aplicar la Directiva 93/13» (apdo. 65). Curiosamente, se reconduce la vivienda a la dimensión cívico-política del art. 7 CDFUE (derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio), sin alusión alguna a la dimensión socio-económica del art. 34.

pezando por la CDFUE) y, más aún, de los estándares normativos más relevantes en la materia adoptados en el seno del Consejo de Europa (que, como se constata en las propias explicaciones anejas a la CDFUE, han servido de fuente de inspiración para la elaboración del catálogo fundamental de la Unión).

En otras palabras: ¿Para qué servía un Pilar de Derechos Sociales programático cuando esta categoría de derechos fundamentales ya estaba integrada en un instrumento vinculante como la CDFUE o como la CSE del Consejo de Europa —en la que son Partes Contratantes todos los Estados miembros de la Unión—? O, para que se entienda mejor lo que estamos sugiriendo: ¿habría sido razonable, contando ya con la CDFUE y su importante catálogo de derechos civiles y políticos, o con el CEDH del Consejo de Europa, que se proclamara a estas alturas de la evolución de la *Europa de los derechos* un «Pilar Europeo de Derechos Civiles y Políticos»? Tales interrogantes no son banales y, al contrario, nos interpelan intensamente sobre la necesidad de diseñar un modelo social europeo contra la pobreza y la exclusión social insertado en el sistema de derechos humanos; lo que es objeto de atención seguidamente.

IV. LA NECESIDAD DE DISEÑAR UN MODELO SOCIAL EUROPEO CONTRA LA PROBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL INCARDINADO EN EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS

En este punto, es menester reflexionar sobre la incertidumbre y, peor aún, desconfianza, que ha generado la adopción y el alcance del Pilar Europeo de Derechos Sociales, puesto que suscita la reconducción de la protección contra la pobreza y la exclusión social en el ámbito nacional a la mera voluntad política neutralizando su reconocimiento como derecho fundamental. Basta ilustrarlo por referencia a una legislación crucial para ese combate contra la pobreza y la exclusión social como es la novedosa normativa española de 2020-2021 sobre el Ingreso Mínimo Vital (IMV)²⁶. Indudablemente, dicha normativa ha comportado progresividad en cuanto a la acción protectora con respecto al hito que significó incluso la Ley de prestaciones no contributivas de 1990²⁷. Pero, por otra parte, las fuentes inspiradoras de dicha legislación de 2020-2021 (sendos Preámbulos del Decreto-ley 2020/2020 y

²⁶ Real Decreto-ley 20/2020, de 20 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, *BOE*, núm. 154 de 1 de junio de 2020 y Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, *BOE*, núm. 304 de 21 de diciembre de 2021.

²⁷ Si bien los cambios normativos intermedios no siempre han discurrido por esos derroteros favorables, como ha estudiado José Luis MONEREO PÉREZ, «El derecho social al ingreso mínimo vital», *Temas Laborales*, 2021, núm. 158, p. 47.

de la Ley 19/2021) han sido seleccionadas con un sesgo pernicioso, al acudir expresamente a normas de *soft-law* de la UE (como es el citado Pilar —principio 14— y otras fuentes de Derecho secundario o derivado de las instituciones de la Unión), haciendo caso omiso de la norma vinculante por antonomasia en la materia²⁸, como es la Carta Social Europea de 1961 (art. 13 —derecho a la asistencia social y médica—) y su versión revisada de 1996 (art. 30 —derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social—).

Dicho de otra manera, el legislador español ha regulado el IMV asumiendo un diseño sesgado del modelo social europeo que, desgraciadamente, no ha incardinado de manera coherente la protección contra la pobreza y la exclusión social en el sistema europeo de derechos humanos, al omitir la cita de la conocida como «Constitución social de Europa»²⁹. La lectura de esa desafortunada técnica legislativa no es nada desdeñable, pues a partir de ella algunas posturas reacias al IMV podrían estar tentadas, no solamente de rebajar la cobertura, sino incluso de suprimir el IMV, a través de la *simple* operación derogatoria mediante una ley posterior. Por el contrario, semejante argucia quedaría vedada por la Carta Social Europea (ratificada por España en 1980 —la originaria de 1961— y en 2021 —la revisada de 1996—) y la jurisprudencia en la materia del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS)³⁰, con las consecuencias de los mandatos interpretativo y aplicativo de los arts. 10.2 y 96 de la Constitución³¹. Adicionalmente, es lamentable que ese mandato no haya sido interiorizado por todos los poderes públicos y, en esta ocasión, sean las administraciones públicas las que no se hayan sentido interpeladas por la efectividad del derecho

²⁸ LUIS JIMENA QUESADA, «El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales», *Lex Social*, vol. 10, núm. 2, 2020, pp. 404-405; así como Pepa BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, «El desencuentro entre las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas y el ingreso mínimo vital: decreciente protección y regulación confusa», *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, 2022.

²⁹ Carmen SALCEDO BELTRÁN, «Derechos sociales y su garantía: la ineludible aprehensión, disposición e implementación de la Carta Social Europea (Constitución Social de Europa)», *Revista de Derecho Social*, núm. 83, 2018, p. 73.

³⁰ LUIS JIMENA QUESADA, «El ingreso mínimo vital como derecho fundamental social de nueva generación», *IgualdadES*, núm. 8, 2023, p. 213.

³¹ Jordi BONET PÉREZ, «Introducción general: presupuestos y dinamismo evolutivo de la exigibilidad jurídica internacional de los derechos económicos, sociales y culturales», en Jordi BONET PÉREZ y Rosa Ana ALIJA FERNÁNDEZ (eds.), *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2016, p. 22. Véase también Jordi BONET PÉREZ, y Rosa Ana ALIJA FERNÁNDEZ, *El control de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos: realidad y límites. Una aproximación a la labor de los órganos de expertos desde la perspectiva de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Barcelona, Atelier, 2016, especialmente el epígrafe «La proyección jurisdiccional del CEDS» (pp. 122-127).

al IMV, reconduciendo su disfrute a una demorada justiciabilidad que agrava la situación de vulnerabilidad de las personas beneficiarias³².

Así pues, apostando por un diseño del modelo social europeo acorde con el sistema regional de derechos humanos, una referencia fundamental en tal dirección es la Decisión de fondo de 18 de febrero de 2009 del CEDS (Reclamación colectiva núm. 48/2008, *European Roma Rights Centre c. Bulgaria*), a tenor de la cual el art. 13 CSE no obligaría a reconocer el derecho subjetivo a un IMV, pero, una vez consagrado por el propio Estado Parte, ello no admitiría regresión³³. Junto a lo anterior, parece que se impone asimismo postular que lo ideal sería que hubiese el menor número de personas beneficiarias del derecho del art. 13 CSE, hasta el punto de que tal derecho pudiera caer en *desuetudo*. Esto significaría, entre otros aspectos, que cada persona (con capacidad laboral) estaría en condiciones de *ganarse la vida* por su propio trabajo, para lo cual sería necesario el cumplimiento de la disposición del art. 4 CSE referente al derecho a una remuneración equitativa³⁴. O sea, la progresiva mejora de las condiciones laborales llevaría a hacer cada vez más digno el nivel de vida de las personas³⁵.

³² Como ha puesto de manifiesto Belén TOMÁS HERRUZO, y Amaya OLIVAS DÍAS, «Castigar la pobreza. Breves reflexiones sobre el ingreso mínimo vital», *Jurisdicción Social*, diciembre núm. 250, 2023, p. 27: «La defectuosa gestión administrativa del IMV ha provocado trasladar a sede judicial supuestos que con una adecuada tramitación —dando oportunidad a la persona solicitante de justificar o subsanar la concurrencia de los requisitos exigidos en la norma— hubieran determinado una resolución adecuada sin necesidad de recurrir al procedimiento judicial. Procedimiento judicial al que, en la mayoría de los supuestos, acudían sin conocer los hechos en los que la Administración fundaba el motivo de denegación, impidiendo a la persona interesada articular una adecuada defensa».

³³ El CEDS consideró que las modificaciones a la Ley de Asistencia Social adoptadas en 2006 y en 2008 (en sentido regresivo, para poner un límite temporal al disfrute de recursos mínimos, incluso cuando no se dispusiera de otros medios para subvenir al estado de necesidad «para permitir a las personas interesadas continuar viviendo en dignidad» —§43— de la decisión) vulneraban el art. 13 de la Carta Social. De tal suerte que, en ejecución de la decisión del Comité, el Gobierno búlgaro informó al Comité de Ministros del Consejo de Europa que el Parlamento nacional había procedido a modificar la Ley de Asistencia Social en fecha 10 de febrero de 2010 (Gaceta Oficial núm. 15 de 23 de febrero de 2010) para reintroducir esas rentas mínimas y conformarse así al art. 13 de la Carta. Véase Anexo a la Comité de Ministros: CM/ResChS (2010), «Resolución del Comité de Ministros», 2 de 31 de marzo de 2010. En la doctrina, léase Christian COURTIS *et al.*, *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006, así como Juli PONCE SOLÉ, *El Derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, Madrid, INAP, 2013.

³⁴ LUIS JIMENA QUESADA, *La Europa Social y Democrática de Derecho*, Madrid, Dykinson, 1997, p. 291.

³⁵ Así lo ha venido expresando el CEDS desde hace décadas en su jurisprudencia: «Esta disposición (el art. 4) que impone a los Estados Contratantes la obligación de asegurar, a través de medidas apropiadas, un nivel de vida decente a los trabajadores y a sus familias, implica para dichos Estados una cierta continuidad en el esfuerzo llevado a cabo para realizar los objetivos a los que apunta esta disposición de la Carta. En estas condiciones, hay que tener en cuenta que la condición socio-económica del trabajador y de su familia evoluciona y que las necesidades de base, primero centradas en la satisfacción de las necesidades esenciales y puramente materiales,

Con apoyo en dicha jurisprudencia europea, el mandato constitucional del art. 10.2 de la Constitución española (al que, por cierto, también está sujeta nuestra Jurisdicción Constitucional) podría conducir a que el TC afirmara dicha progresividad cuando afrontara, con motivo del algún proceso (cuestión o recurso de inconstitucionalidad, conflicto de competencias, etcétera), las aristas constitucionales del IMV. Ello podría llevarse a cabo emulando y reafirmando, *mutatis mutandis*, la esporádica jurisprudencia precedente en torno a la irreversibilidad de las conquistas sociales ya conseguidas³⁶, o inspirándose en la conocida jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán que sostiene la existencia del derecho fundamental a un mínimo de subsistencia o mínimo vital con fundamento en el derecho al respeto de la dignidad humana y del principio del Estado social (arts. 1.1, y 18 y 20, respectivamente, de la Ley Fundamental de Bonn de 1949)³⁷.

Con tales parámetros en mente, con objeto de evitar un diseño sesgado del modelo social europeo y una aprehensión inadecuada del sistema europeo de derechos humanos resulta imprescindible que los operadores jurídicos y quienes les asesoran (ya sea en el ámbito gubernamental, legislativo o jurisdiccional) tengan una capacitación y formación sólidas y, si ya cuentan con ellas, ponerlas en práctica con honestidad y en el sentido más favorable al disfrute, en nuestro caso, del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social. A título de ejemplo, del mismo modo que se ha criticado la sesgada técnica legislativa en la selección de las fuentes europeas inspiradoras de la legislación española sobre el IMV, cabría criticar la dudosa técnica jurisdiccional consistente en que por una instancia nacional se plantee una cuestión prejudicial ante el TJUE asumiendo el riesgo de obtener un estándar más restrictivo que el ya conocido y más favorable establecido en el seno del Consejo de Europa (así sucedió en el citado asunto *Association de médiation sociale*)³⁸.

como la comida y el alojamiento, se orienten después hacia preocupaciones más elevadas y complejas, tales como el acceso a la educación y a las ventajas culturales y sociales» (*Recueil de jurisprudence relative à la Charte sociale européenne/Case Law on the European Social Charter*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1982, p.29). En ello ha abundado recientemente el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos Olivier DE SCHUTTER, concretamente en su interesante informe A/78/175, «Los trabajadores pobres: un enfoque de derechos humanos en materia salarial», 13 de julio de 2023, [original inglés: «The working poor: a human rights approach to wages»], en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/206/05/pdf/n2320605.pdf?token=7Z1OW0UvBP5Zmgncd&fe=true>.

³⁶ STC 81/1982, de 21 de diciembre, ECLI:ES:TC:1982:81, FJ 3.º.

³⁷ Janire MIMENTZA MARTÍN, «Renta básica y Constitución en el Estado Social alemán (De la renta básica universal a la renta básica colectiva)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 114, 2019.

³⁸ Dicho asunto tuvo su origen en la cuestión prejudicial formulada ante el Tribunal de Luxemburgo por la Corte de Casación francesa a propósito del alcance de la normativa de la UE (la Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002 y el art. 27 CDFUE), pese a que ya se contaba con una interpretación en la materia a la luz de

El controvertido planteamiento de la consulta por la jurisdicción doméstica ante el TJUE hizo aflorar «dos verdades sociales europeas» divergentes, propiciadas asimismo por la propia actitud de la Corte de Luxemburgo de no estar abierta a las sinergias con la CSE y con el CEDS a pesar del reenvío al estándar más favorable que se desprende de los arts. 52.3 y 53 CDFUE. Sobre esta cuestión, no deja de ser significativo que en su *Opinión sobre el Pilar de Derechos Sociales de la UE* (apdos. 19 y 20), de 2 de diciembre de 2016³⁹, el Secretario General del Consejo de Europa llamara la atención sobre la importancia de ubicar la CSE revisada en ese campo de aplicación y niveles de protección previstos en los arts. 52.3 y 53 CDFUE, en aras del respeto del principio *pro personae*. Por descontado, ese déficit de conocimiento y esas actitudes discutibles al afrontar el alcance de la CSE y el valor jurídico de las resoluciones del CEDS no se circunscriben al campo judicial⁴⁰. ¿Acaso sería difícil encontrar, en el ámbito académico, ejemplos de minusvaloración de dichos estándares sociales del Consejo de Europa, ya sea directamente omitiéndolos en la enseñanza sobre derechos y libertades, ya sea inscribiéndolos erróneamente en el seno de la UE, ya sea comparándolos *a la baja* con respecto a esos estándares de la UE?

V. REFLEXIONES CONCLUSIVAS: HACIA UNA CIUDADANÍA PLENA EN LA UNIÓN EUROPEA

Como se apuntó (apartado II, *supra*), la protección contra la pobreza y la exclusión social quedó descartada del nuevo capítulo de la «ciudadanía de la Unión» del Tratado de Maastricht de 1992 (que se configuraba como esencialmente cívico-política⁴¹), pese a las propuestas en tal sentido de la Comisión Europea⁴². En conse-

la CSE y de la jurisprudencia del CEDS (más favorable que la alcanzada por el TJUE en su sentencia de 15 de enero de 2014, C-176/2012): Conclusiones del CEDS publicadas en enero de 2015 (art. 21 CSE revisada).

³⁹ En: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dd0bc>.

⁴⁰ Vid. FRANCISCO JIMÉNEZ GARCÍA, «La Carta Social Europea (Revisada): Entre el desconocimiento y su revitalización como instrumento de coordinación de las políticas sociales europeas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 17, 2009.

⁴¹ Entre otros, protección diplomática y consultar, derechos de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales, de petición ante el Parlamento Europeo, o de formular reclamaciones ante la Defensoría del Pueblo Europeo. Con tal espíritu, criticó Iñigo BULLAÍN, «Ciudadanía y Unión Europea», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 38, 1994, p. 74: «El patrimonio común europeo representado en estructuras políticas democráticas, de economías sociales de mercado, y de respeto a los derechos y libertades fundamentales, está siendo arrinconado en favor de un proyecto escasamente participativo, carente de dimensión social y falta de un catálogo de derechos y libertades con sus correspondientes garantías».

⁴² Así se refleja en las actas del Coloquio *Vers une plus grande justice sociale en Europe: le défi de la marginalisation et de la pauvreté*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, Comité directeur sur la politique sociale, 1992, pp. 32 y ss.

cuencia, sin una base normativa explícita, no es razonable exigir a la jurisprudencia pretoriana del TJUE la elaboración de una ciudadanía plena en la Unión (con dimensión socio-económica, cultural y ambiental) que erradique la pobreza y la exclusión social. Así, los pronunciamientos del TJUE que han versado sobre pobreza y exclusión social lo han hecho a título accesorio o con un enfoque de política comunitaria más que de protección de derechos: así, cabe mencionar la STJUE (Gran Sala) de 11 de junio de 2014, *Comisión/Consejo*, C-377/12, ECLI:EU:C:2014:1903, que sitúa el debate, no en el terreno de los derechos fundamentales, sino en el de la política exterior de la UE para la erradicación de la pobreza⁴³; y lo mismo ha sucedido en litigios anteriores entre las instituciones europeas y los Estados miembros relacionados con programas de acción comunitaria contra la exclusión social⁴⁴. Por tanto, a la vista del carácter relegado en el que queda el catálogo de derechos sociales de la CDFUE (y no únicamente el citado art. 34) en la jurisprudencia del TJUE, si acaso cabría esperar algún eventual pronunciamiento más sustancial basado en normas secundarias que incidan en aspectos como la lucha frente a la pobreza energética de «clientes vulnerables»⁴⁵.

No por casualidad, ya desde los inicios de la construcción europea, sobre todo desde determinadas corrientes federalistas, se ha venido destacando que el disfrute de una renta mínima sería una premisa indispensable para consolidar la democracia social o económica, esto es, una especie de sufragio universal en clave económica que dote de plenitud al estatuto de ciudadanía⁴⁶. Esa renta mínima sería mucho más que la atribución pasiva de un mínimo vital o de un sustento que ayude a salir de la situación de penuria, para forjar una participación real de todas las personas en la vida social y política. Con tal filosofía, seguramente una de las formulaciones más radicales del derecho a la protección frente a la pobreza y la exclusión social sea la elaborada por Alexandre Marc: según su teoría sobre el modelo federal de cons-

⁴³ *Vid.* apdo. 37: «la política de la Unión en el ámbito de la cooperación al desarrollo no se limita a las medidas directamente dirigidas a la erradicación de la pobreza, sino que también persigue los objetivos definidos en el artículo 21 TUE, apartado 2, como el precisado en la letra d) de ese apartado 2, consistente en apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en vías de desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza».

⁴⁴ Por ejemplo, Sentencia de 12 de mayo de 1998, *Reino Unido/Comisión*, C-106/96, ECLI:EU:C:1998:218.

⁴⁵ Con apoyo, por ejemplo, en la ya mencionada Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativa a la eficiencia energética.

⁴⁶ Edwin MORLEY-FLETCHER, «Reddito di cittadinanza e democrazia economica. Certezze per rischiare», *Nuova Rassegna Sindacale*, núm. 23, 1989, p. 3: dicho autor ha enfatizado «la idea de la renta de ciudadanía como precondition para una efectiva democracia económica, casi un equivalente del sufragio universal en el terreno económico».

trucción europea, el *minimum social garanti* (*m.s.g.*) es el corazón de la economía federalista⁴⁷.

Naturalmente, la propia UE está interesada en no descuidar la Europa social, para evitar el «dumping» social intra y extracomunitario. Consiguientemente, en el seno de la UE debe favorecerse la progresiva armonización de los diversos sistemas de protección social⁴⁸ (para asentar «la especificidad de Europa, cuna de la seguridad social» susceptible de ofrecer «el nivel más alto de protección en el mundo»⁴⁹), no menospreciando las virtudes eventualmente aportadas por el sistema económico imperante⁵⁰.

En coherencia con lo anteriormente expuesto, el camino hacia una ciudadanía plena, atenta a las situaciones de pobreza y exclusión social, debe discurrir en paralelo al diseño de un modelo social europeo incardinado en el sistema de derechos humanos. Desde este punto de vista, hemos de seguir incidiendo en las sinergias y la complementariedad entre las instancias de la UE y del Consejo de Europa. Así, por ejemplo, si en el seno del Consejo de Europa se ha postulado la pertinencia de que el TEDH preste mayor atención a la jurisprudencia más específica y desarrollada del CEDS sobre situaciones de precariedad y vulnera-

⁴⁷ Alexandre MARC, *Minimum social garanti (m.s.g.) pour l'Europe*, Nice, Presses d'Europe, 1987. Para dicho autor, la concesión del m.s.g. beneficiaría a todas las personas, sin distinción, desde el nacimiento hasta la muerte, para lo que propone una curiosa modalidad técnica de atribución de ese mínimo vital, consistente en la apertura de una cuenta bancaria a nombre de cada individuo, a la que se irá dando crédito a intervalos regulares y sin ningún tipo de condición previa (de edad, discapacidad, cotización u otras). La aportación de Marc encierra puntos interesantes. Destaca el hecho de poner el acento en el carácter universal de la institución. Su financiación íntegra corresponde al Estado. Y, políticamente, supone una supresión de la discriminación por razón de nacimiento, ya que asegura a todas las personas una «línea de salida» igual, con un montante también igual. Por otra parte, el m.s.g. debe ayudar a todo ciudadano a suscitar su poder de iniciativa (y este sigue siendo un aspecto esencial, el de insertarse en el juego socio-económico), en la medida en que a partir de ese *minimum* de alguna forma se marcará la diferencia; pero esta diferencia no supondría discriminación, sino fruto del trabajo y del esfuerzo personal, teniendo en cuenta que el m.s.g. se atribuiría con independencia de cualquier actividad laboral. Las ventajas de ese derecho a recursos mínimos garantizados hallan su contrapartida en dos escollos íntimamente relacionados: por un lado, el riesgo del parasitismo social y el correlativo clientelismo político que degradan la vida social; por otro lado, el problema de la financiación. Obviamente, la actitud pasiva de quienes se conformen con ese mínimo garantizado redundará en perjuicio del conjunto de la sociedad, pues se reducirá el consumo y se dificultará el desarrollo económico, lo que a su vez hará más difícil su financiación. Con carácter general, Tommaso PADOA-SCHIOPPA, «II federalismo economico e la Comunità europea», *II Mulino*, núm. 1, 1993.

⁴⁸ Bruno MAGLIOULO, *L'Europe sociale des institutions et des hommes*, París, Nathan, 1991.

⁴⁹ Béatrice MAJONI D'INTIGNANO, *La Protection sociale*, París, Éditions de Fallois, 1993, p. 9.

⁵⁰ Como ha apuntado Julio SEGURA, «La reforma del Estado asistencial desde una perspectiva actual», en AA. VV.: *La reforma del Estado asistencial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 21: «La propiedad esencial del sistema de economía de mercado es la eficiencia técnica en la asignación de los recursos dada una distribución inicial de la riqueza».

bilidad (entre otros, en el terreno de la vivienda⁵¹), en la interacción entre las dos organizaciones regionales el TJUE ha de sumarse a dicha acción de sinergia⁵².

Llegados a este punto, introduciendo una vez más en la reflexión la crítica al Pilar Europeo de Derechos Sociales, tal vez lo más relevante y coherente de él sea la llamada, incluida en el párrafo 16 de su Preámbulo, al estándar más favorable (principio favor *libertatis o pro personae*)⁵³. Lamentablemente, en la Comunicación de la Comisión sobre el Pilar⁵⁴, aunque se haga una paradójica alusión al «acervo social» europeo e internacional (incluidos los ODS de la Agenda 2030 de la ONU), se incurre en una clara omisión no solo del CEDS, sino de forma más sorprendente aún de la CSE revisada de 1996; exclusión, esta última, que ni siquiera habían osado practicar los redactores de la CDFUE en sus explicaciones anejas. Ello, por lo demás, resulta más ostensible cuando se compara el texto de la Comunicación con *el Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión* que acompañaba a dicha Comunicación⁵⁵, que indudablemente no podía dejar de aludir a la CSE revisada de 1996 y al CEDS (con mención expresa del procedimiento de reclamaciones colectivas) apostando por un reforzamiento del Pilar⁵⁶.

⁵¹ Así, Padraic KENNA, «El derecho a la vivienda en Europa: deberes positivos y derechos exigibles (según la jurisprudencia del TEDH)», *Revista de Derecho Político*, núm. 74, 2009.

⁵² Se postula, en tal sentido, un enfoque integrado entre la CSE y la CDFUE: Pénélope HARDY, «From the Principle of Systemic Integration to the Integrated Approach: The Pathway to the Integration to the European Social Charter for the Interpretation of the European Union Charter of Fundamental Rights», en Giovanni BOGGERO, *et al.* (eds.), *The European Social Charter Turns 60: Advancing Economic and Social Rights Across Jurisdictions*, *European Papers*, vol. 7, núm. 3, 2022, p. 1530.

⁵³ El párr. 16 del Preámbulo del Pilar dice: «El pilar europeo de derechos sociales no debe impedir que los Estados miembros o sus interlocutores sociales establezcan normas sociales más ambiciosas. En particular, ninguna de las disposiciones del pilar europeo de derechos sociales debe poder interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos y principios reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión o por el Derecho internacional y por los convenios internacionales de los que son parte la Unión o los Estados miembros, incluida la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo».

⁵⁴ COMISIÓN EUROPEA: COM(2017)250 final, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el establecimiento de un pilar de derechos sociales», 26 de abril de 2017.

⁵⁵ COMISIÓN EUROPEA: SWD(2017) 201 final, 26 de abril de 2017.

⁵⁶ La apuesta por las sinergias (mediante un enfoque integrado) entre los instrumentos jurídicos vinculantes, mencionados y no por el Pilar, resulta necesaria para compensar el efecto de las reflexiones en clave de política pública (que deben ser complementarias, pero no sustitutivas) orientadas a dinamizar el Pilar únicamente a través de un enfoque holístico con instrumentos de gobernanza de *soft-law*: cfr. Ramón PEÑA CASAS, Dalila GHAILANI y Korina KOMINOY, «Policy Proposals at EU level to Better Address In-work Poverty while Implementing the European Pillar of Social Rights», en Luca RATTI y Paul SCHOUKENS (eds.), *Working Yet Poor. Challenges to Social Citizenship*, Oxford, Hart Publishing, 2023, p. 197.

Como es lógico, la interacción entre la UE y el Consejo de Europa no debe concebirse únicamente desde la óptica de la adhesión de la primera al CEDH impuesta por el Tratado de Lisboa (art. 6 TUE) y prevista asimismo por el Protocolo núm. 14 al CEDH⁵⁷, puesto que —como se ha señalado— la propia CDFUE se ha inspirado en esta materia en la Carta Social Europea revisada de 1996 (explicación aneja relativa al art. 34.3), que por lo demás habría de ser incluida sin ambages entre los niveles de protección previstos por el art. 53 de la propia CDFUE. Y, ni que decir tiene, la profundización en la noción de ciudadanía plena y en la de indivisibilidad de todos los derechos fundamentales⁵⁸, impone la paralela adhesión de la UE a la Carta Social del Consejo de Europa.

⁵⁷ La puesta en práctica efectiva de dicha adhesión permanece todavía incierta tras el Dictamen 2/13 del Pleno del TJUE, de 18 de diciembre de 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

⁵⁸ Claras y elocuentes fueron ya hace décadas, en tal sentido, las palabras de René Cassin, pronunciadas en el marco de una mesa redonda sobre derechos humanos organizada por la UNESCO en Oxford del 11 al 19 de noviembre de 1965: «El hombre tiene una personalidad indivisible. Su derecho a la vida no exige solamente un orden social en donde haya seguridad contra el terrorismo y los riesgos de ejecución sumaria. Hace falta asimismo que pueda encontrar su subsistencia en un trabajo y el apoyo activo de sus semejantes, para él y para su familia, si no se halla en condiciones de producir», recogidas en René CASSIN, «La tradition libérale occidentale des droits de l'homme», en *Enseignement des droits de l'homme*, vol. IV, París, UNESCO, 1985, p. 63.