

Bruselas, 14 de noviembre de 2025
(OR. en)

15226/25

SOC 765
EMPL 502
ECOFIN 1497
ENER 588
ENV 1200
COMPET 1149

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Semestre Europeo de 2026: Promover la inclusión social y la cohesión a través de políticas sociales y de vivienda coherentes - <i>Cambio de impresiones</i>

Adjunto se remite a las delegaciones una nota de orientación de la Presidencia sobre el asunto de referencia, con vistas al cambio de impresiones que tendrá lugar en el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) del 1 de diciembre de 2025.

**Nota de orientación para el cambio de impresiones sobre el
Semestre Europeo de 2026: Promover la inclusión social y la cohesión
a través de políticas sociales y de vivienda coherentes**

Contexto — Inclusión social y el Semestre Europeo

El compromiso de la Unión Europea con la justicia social, la igualdad y la inclusión está consagrado en el pilar europeo de derechos sociales, que sirve de guía para la agenda de política social de la Unión Europea. El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales establece tres objetivos principales para 2030, entre ellos que el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debe reducirse en, al menos, 15 millones para 2030.

Aunque se han logrado algunos avances, es necesario un mayor esfuerzo para cumplir el objetivo de 2030. En 2024, una media del 21 % de la población de la UE seguía en riesgo de pobreza o exclusión social, con variaciones importantes entre los Estados miembros (que oscilaban entre alrededor del 15 % y más del 25 %). Esto pone de relieve la necesidad de una mayor convergencia al alza. Algunos grupos, por ejemplo los niños, siguen siendo especialmente vulnerables. Muchos europeos siguen enfrentándose a dificultades para satisfacer las necesidades básicas, lo que refleja retos más amplios en el contexto de la inclusión social: en toda la UE, el 8,5 % de las personas no puede permitirse una comida adecuada cada dos días, el 9,2 % no puede calentar adecuadamente su hogar y el 9,4 % no puede permitirse una conexión a internet.

El Semestre Europeo proporciona un marco analítico y político clave para apoyar las reformas e inversiones de los Estados miembros destinadas a promover la inclusión social y reforzar la cohesión social. Desde su creación, el Semestre Europeo ha abarcado una amplia gama de políticas y cuestiones interconectadas; el apoyo a las medidas nacionales de inclusión social para conectar eficazmente las políticas de empleo, protección social y vivienda será crucial para lograr los objetivos principales para 2030 y fomentar la igualdad de oportunidades para todos.

La inclusión social se basa en el enfoque de inclusión activa de tres pilares que combina el acceso a las prestaciones, la activación del mercado laboral y el acceso a servicios de calidad.

Garantizar el acceso a los servicios sociales y a servicios esenciales es una piedra angular del modelo social europeo y una condición previa para una sociedad justa, inclusiva y resiliente. En este contexto, el acceso a una vivienda asequible, adecuada, digna, accesible, segura y sostenible es una dimensión fundamental de la inclusión social y ha sido objeto de especial atención por parte de la Presidencia danesa.

En el discurso sobre el estado de la Unión de 2025, la presidenta Von der Leyen hizo hincapié en que más que una crisis de la vivienda, Europa se enfrenta a una crisis social. Posteriormente, el 23 de octubre de 2025, el Consejo Europeo debatió sobre los problemas de vivienda a los que se enfrentan muchos ciudadanos de la Unión Europea y pidió a la Comisión que presentara un plan ambicioso y global para una vivienda asequible.

El **Comité de Protección Social** (CPS) mantuvo un debate temático el 23 de septiembre de 2025 sobre vivienda social, en el que se recogieron las reflexiones de los Estados miembros sobre los retos relacionados con la asequibilidad, la adecuación y el suministro. En el debate se destacó la importancia de unos modelos de vivienda social sólidos que sirvan de vehículo tanto para la vivienda asequible como para la inclusión social. Si bien existe una amplia variedad de modelos de vivienda social en los Estados miembros —incluidos otros modelos de vivienda que sirven al mismo objetivo—, muchos se enfrentan a dificultades como la oferta, la financiación o la calidad de vivienda insuficientes. No obstante, la gran variedad de modelos y soluciones también supone una fuente de innovación e inspiración mutua. Además, el debate puso de relieve la fuerte correlación entre las políticas sociales y las de vivienda, en particular en lo que respecta a la inclusión y la cohesión sociales, el sinhogarismo, la vivienda y los cuidados de larga duración para las personas con discapacidad y las personas mayores.

En el Consejo EPSCO del 17 de octubre de 2025, se adoptaron las **Conclusiones del Consejo sobre la inclusión social de las personas con discapacidad**, en las que se destaca, entre otras prioridades, la necesidad de aumentar la disponibilidad de lugares de residencia en la sociedad que sean asequibles, accesibles, inclusivos, no segregados y seguros.

La **Conferencia de Alto Nivel sobre la Vida Independiente** celebrada en Copenhague los días 6 y 7 de noviembre ilustró aún más el gran interés por este tema, subrayando que las personas con discapacidad suelen estar socialmente más excluidas cuando les afecta el problema de la vivienda inasequible. El debate puso de relieve la necesidad de adoptar medidas para promover la vida independiente de las personas con discapacidad e integrar los principios de accesibilidad y diseño universal en la política de vivienda a todos los niveles.

Los días 17 y 18 de noviembre de 2025, la Presidencia danesa celebró un **seminario temático sobre «La vivienda primero»**, así como una **reunión de la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo** junto con la Comisión Europea. El tema de garantizar una vivienda asequible para las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social fue central en los debates sobre la lucha contra el sinhogarismo. La cuestión de una vivienda asequible y adecuada es esencial, especialmente en el contexto de la aplicación de políticas pioneras en materia de vivienda, como el principio de «la vivienda primero» en los Estados miembros.

Se espera que el 1 de diciembre el Consejo EPSCO apruebe las primeras **Conclusiones del Consejo sobre vivienda**. Las Conclusiones acogen con satisfacción la intención de la Comisión de presentar un plan europeo de vivienda asequible y subrayan que, si bien la vivienda sigue siendo principalmente una competencia nacional, existen retos compartidos, instrumentos a escala de la UE y oportunidades para la acción coordinada. Además, en las Conclusiones se pide a la Comisión que dé prioridad a cuatro ámbitos clave: la financiación, la construcción y la sostenibilidad, la planificación y la inclusión social, en particular promoviendo ciudades y barrios inclusivos y diversos y fomentando al mismo tiempo el acceso a una vivienda asequible.

El próximo **plan europeo de vivienda asequible** podría convertirse en una importante iniciativa a escala de la UE para impulsar el pilar europeo de derechos sociales, especialmente el principio 19 sobre vivienda y asistencia para las personas sin hogar. Garantizar el acceso a una vivienda asequible no es solo una cuestión de alojamiento, sino también de participación social, estabilidad y dignidad.

Como también anunció la presidenta Von der Leyen, se espera que la **próxima estrategia de la UE de lucha contra la pobreza** adopte un enfoque holístico e integrado, que aborde desafíos como el sinhogarismo, el acceso a servicios de calidad y la transmisión intergeneracional de la pobreza y la exclusión social. También se espera que se incluya una propuesta para reforzar la Garantía Infantil Europea, basada en las actuales iniciativas adoptadas a nivel nacional para luchar contra la pobreza infantil y promover la inclusión social de los niños necesitados.

El debate de orientación sobre la futura estrategia de la UE de lucha contra la pobreza, celebrado durante la Presidencia polaca en el Consejo EPSCO de junio de 2025, puso de manifiesto que existe un firme apoyo político para avanzar en este ámbito en el marco del Semestre Europeo, dentro del pleno respeto de las competencias nacionales.

Función de la formación EPSCO

Los ministros EPSCO desempeñan un papel central a la hora de avanzar en la inclusión social en el marco del Semestre Europeo.

Aunque varios elementos de la política de vivienda son competencia de otras formaciones del Consejo, se espera que muchos elementos del próximo plan europeo de vivienda asequible estén relacionados con los ámbitos de responsabilidad de los ministros del Consejo EPSCO, incluida su aplicación.

En el proyecto de Conclusiones del Consejo, los Estados miembros piden que el plan europeo de vivienda asequible se base en los procesos ya en marcha y, cuando proceda, integre en ellos las nuevas iniciativas, evitando así duplicaciones innecesarias. Se pide al Comité de Protección Social que incluya las cuestiones de vivienda en su trabajo político, analítico y de intercambio de conocimientos en el marco del Semestre Europeo, en consonancia con su mandato.

En los últimos años, el tema de la vivienda ha cobrado importancia en los informes y recomendaciones por país del Semestre. Esto demuestra que se reconoce cada vez más que la vivienda asequible y adecuada no es solo una cuestión de política económica o urbana, sino un componente fundamental de la inclusión y la cohesión sociales.

Esta integración de las políticas sociales y de vivienda muestra una evolución importante en la coordinación de las políticas de la UE hacia un enfoque coherente, transversal e integrado de la inclusión social, y vincula las políticas de empleo, protección social, educación y vivienda.

Es esencial que los ministros EPSCO sigan teniendo un papel importante en el Semestre Europeo. Sin embargo, la complejidad y el calendario ajustado del proceso plantean dificultades, como destacan en su carta conjunta los presidentes del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social. Plantean dificultades para la contribución efectiva al proceso del Semestre de la formación EPSCO y sus órganos preparatorios, ya que limitan o debilitan las contribuciones, los conocimientos y la visión política sobre la inclusión y la cohesión sociales.

Es sin embargo esencial que el Semestre integre una dimensión social sólida para garantizar que los objetivos sociales se traten en las mismas condiciones que las prioridades económicas o fiscales. El Semestre debe seguir sirviendo de plataforma para el aprendizaje entre iguales, la elaboración de políticas basadas en datos contrastados y la coordinación de reformas que apoyen un crecimiento inclusivo y sostenible.

Preguntas para el debate

- ¿Cuál es la mejor manera de que la formación EPSCO siga promoviendo políticas sociales bien coordinadas y coherentes, incluida la dimensión de la política de vivienda, en el marco del Semestre Europeo?
- ¿Cómo pueden los Estados miembros reforzar la conexión entre la inclusión social y la vivienda asequible mediante el desarrollo de políticas más coherentes, coordinadas y complementarias?