

La no discriminación, la igualdad de trato y de oportunidades, en el ordenamiento europeo. Del Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, a los Tratados y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

ROSA QUESADA SEGURA*

1. PRELIMINAR

La igualdad es hoy principio y valor en el ordenamiento europeo, objetivo central en el modelo social de la Unión, presencia continua que va más allá del ámbito social en donde se originó, con vocación de impregnar toda política comunitaria principalmente desde Ámsterdam (1997, 2 octubre). Idea constante y presente en el Proyecto de Constitución Europea¹, que hace de la igual-

dad casi un valor omnipresente. La igualdad de las personas –entre las personas – se presenta como uno de los «valores que sustentan el humanismo», como uno de los valores «indivisibles y universales» sobre los que esta fundada la Unión. Y, junto a la igualdad, la no discriminación aparece como una característica de la sociedad que se quiere construir. Es por esto que uno de los objetivos fijados en el texto del Proyecto por el que se instituía una Constitución para Europa, fue el de combatir la marginación y la discriminación.

Sin embargo, el principio de igualdad con este carácter teleológico y universal no era el los primeros tiempos de la integración europea. Conviene repasar, aún brevemente, los primeros reconocimientos de este derecho en

* Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Málaga.

¹ El hecho de que no consiguiera su ratificación no pone en cuestión los principios sobre los que se asienta, sino que las razones principalmente eran otras y en muchos casos vinculadas a un sistema de garantías débil, y al mantenimiento de una acusada descompensación entre la Constitución económica y la Constitución Social. VIDA SORIA, J. (coord.), «Solidaridad y protección social en el marco de la Constitución Europea», en La Constitución Europea y las Relaciones Laborales, XXII

Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales (coord. QUESADA SEGURA, R.), CARL, Sevilla, 2004, pp. 309 y ss.

las dos entidades supranacionales que concurren en el espacio geográfico que es Europa. Una de ellas, el Consejo de Europa, es sin duda alguna una organización internacional. La otra, la Unión Europea es más difícil de calificar en cuanto carece de personalidad jurídica internacional. Y en ese mismo espacio geográfico coexisten también, dos sistemas de protección diferentes de los derechos fundamentales, propio de cada una de ellas, que responden además a distintas lógicas. En cualquier caso todos los Estados miembros del Consejo de Europa son a su vez miembros de la Unión Europea, siendo, durante mucho tiempo, el Consejo de Europa quien ha prestado una auténtica base para la protección de los derechos fundamentales en el ámbito de la Unión. Comencemos:

El valor «igualdad» fue prácticamente desconocido por los Tratados fundacionales, garantes de una Comunidad Europea creada para la defensa de sus intereses económicos. Así la CECA únicamente incluía dos previsiones al respecto: por razón de nacionalidad y por razón de sexo. La primera en su art. 69 que contenía la supresión de cualquier restricción en el empleo por motivos de nacionalidad, y prohibía expresamente cualquier discriminación en la remuneración y en las condiciones de trabajo entre trabajadores nacionales y trabajadores migrantes. Norma derivada del derecho a libre circulación de trabajadores –art. 48.2 TCEE–, y basada, en consecuencia, en una motivación de carácter económico más que social. La segunda, en su art. 119 al establecer el principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres. También en este caso imperaban motivos económicos, tratando de impedir que la libre competencia se viera adulterada por costes laborales desiguales.

Por su parte, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) del Consejo de Europa², nace como un sistema internacional

² Roma, 4 de noviembre de 1950, en vigor desde 1953.

de protección de derechos civiles y políticos y sólo algunas disposiciones tienen una connotación social, como la libertad sindical y económica. En virtud del mismo, los Estados miembros asumen la obligación de velar para que tanto sus nacionales como quienes se hallen bajo su jurisdicción, gocen de los derechos civiles y políticos clásicos, propios de un Estado de Derecho.

Así, y a diferencia de la Carta Social Europea que contempla derechos económicos, sociales y culturales, el CEDH no enumera derechos como el derecho al trabajo, el derecho a la protección social o a la igualdad de trato y oportunidades en el trabajo y el empleo, sino aquellos ligados a la idea de libertad política –como son los derechos a la vida, la prohibición de la tortura y de tratos inhumanos y degradantes, a la libertad y a la seguridad, a un proceso equitativo, al respeto de la vida privada y familiar, a la libertad de expresión, de información de conciencia, de religión, de reunión y de asociación– y únicamente aparece el derecho a la igualdad en cuanto vinculado a la garantía de tales derechos³. Es decir, lo que el art.14 CEDH contiene es una prohibición de discriminación en función del disfrute de otros derechos. Se trata por tanto de una protección de un carácter limitado en cuanto que la igualdad se contempla como una cuestión de no discriminación cuando debería reconocerse de forma positiva, como un derecho fundamental autónomo.

Así desde el pequeño germen social inserto en un declarado ámbito liberal del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de los Tratados originales que consagraban las Libertades fundamentales por encima de todo, la Unión Europea actual se impregna de la idea de igualdad. Hay una evolución muy clara

³ Es decir, a todos se les garantizan los mismos derechos «sin distinción por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opinión, origen, pertenencia a una minoría, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación» –art. 14 CEDH–.

desde aquellas primeras manifestaciones hasta la omnipresente igualdad manifestada en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en los diversos textos comunitarios, de muy diversa índole, que se suceden desde entonces y que culminan en este año 2007 declarado como el año de la Igualdad de Oportunidades para todos.

2. LA IGUALDAD DE TRATO Y OPORTUNIDADES EN EL ORDENAMIENTO EUROPEO

2.1. En el ámbito del Consejo de Europa

La adopción por el Consejo de Europa de la Carta Social Europea (Turín, 1961) que contiene un amplio listado de derechos económicos, sociales y culturales, completó el ámbito de protección de los derechos fundamentales en Europa. Así se recogen los derechos al trabajo, a la protección social... y, por lo que aquí interesa, el derecho a la igualdad de trato y la prohibición de discriminación. Manteniéndose la misma limitación de origen, es decir, la igualdad no como meta a conseguir sino como evitación de la desigualdad peyorativa e injustificada, y la referencia a las dos cuestiones clásicas, el derecho de hombres y mujeres a una misma remuneración, así como la igualdad de trato para los trabajadores emigrantes.

Más adelante, en la Declaración de Estrasburgo (1997) se reafirma el compromiso del Consejo de Europa con los valores fundamentales de la democracia pluralista y el respeto de los Derechos Humanos y se confirma, entre los valores comunes la igual dignidad de todos los seres humanos. Aparece aquí ya, si bien sólo en lo referente al sexo, un concepto progresivo del principio al subrayarse «la importancia de una representación más equilibrada de hombres y mujeres en todos los sectores de la sociedad, incluida la vida política». Y de forma general, la manifestación clara del cambio de opción se contiene en el lla-

mamiento a los Estados para llegar a una real igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres.

Importante también, el Protocolo número 12 al Convenio Europeo⁴, específico sobre Igualdad, en donde se declara el principio de igualdad de trato —«todas las personas son iguales ante la Ley y tienen derecho a igual protección»—, lo que lleva a su artículo primero a establecer la prohibición general de discriminación —«el goce de cualquier derecho previsto por la Ley debe ser asegurado, sin discriminación alguna»—. Y en segundo lugar se reconoce igualmente el principio de igualdad de oportunidades, siguiendo la fórmula adoptada básicamente en los instrumentos adoptados en el ámbito del derecho derivado de la Unión Europea —«el principio de no discriminación no impide que los Estados partes adopten determinadas medidas con la finalidad de promover una igualdad plena y efectiva, siempre que exista una justificación objetiva y razonable»—.

Lo relevante del Texto es que otorga tutela internacional al derecho de igualdad⁵ y en los términos allí contenidos, es decir, lo que se garantiza concretamente es la prohibición general de discriminación en el ejercicio de todo derecho reconocido en el Convenio, y, en consecuencia, su vulneración podrá ser invocada ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁶.

⁴ En base al 14 CEDH, abierto a la firma de los Estados miembros desde el 4 de noviembre de 2000.

⁵ SAIZ ARNAIZ, A., «El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la garantía internacional de los derechos».

⁶ CARRILLO SALCEDO, J.A., «Problemas a los que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se enfrenta en la actualidad y remedios posibles», Ponencia al Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 2003. Analizando los posibles remedios señala el autor que, en todo caso, «lo esencial en una eventual reforma del sistema estriba, precisamente, en salvaguardar el recurso individual, esto es, la posibilidad de que cualquier persona que se considere víctima de una violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio

En otro orden de cosas y en cuanto a las medidas dirigidas a asegurar la igualdad a colectivos concretos, tanto en el ámbito del Consejo de Europa, como igualmente en el derecho originario y derivado de la Unión, el tema más importante es siempre el de la igualdad entre mujeres y hombres.

Es por esto que, desde mediados de los años ochenta, y en el seno del Comité Director de los Derechos Humanos, se ha venido trabajando en el reconocimiento y protección del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres como un derecho fundamental de la persona, justificando su reconocimiento de forma específica en base a que es la igualdad entre los sexos, a diferencia de otras causas de discriminación, una característica estructural de la raza humana independiente del color, de la religión, de la nacionalidad o de la edad...

Resultado de estos esfuerzos fue la creación, en 1992, del Comité Director para la Igualdad entre las mujeres y los hombres (CDEG)⁷, como instancia intergubernamental de carácter consultivo.

Objeto además de atención especial, primero en la declaración de Viena de 1993 de los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Consejo de Europa⁸, y dos años

pueda deducir demanda ante un tribunal internacional que, a pesar de las innegables dimensiones constitucionales del Convenio como expresión de un orden público europeo de los derechos humanos, no es un tribunal constitucional, sino un tribunal ante el que los particulares que se consideren víctimas de la violación de algunos de sus derechos reconocidos, tienen la posibilidad de deducir una demanda».

⁷ Culminando una serie de etapas sucesivas desde que en 1987, se creó el Comité europeo para la igualdad entre mujeres y hombres con la función de la promoción de la cooperación europea para la igualdad efectiva entre los sexos en el Consejo de Europa y en sus Estados miembros.

⁸ «Los derechos humanos de las mujeres en todo su ciclo vital constituyen parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales».

más tarde, en la declaración emitida el 11 de julio de 1995 en la Conferencia de Pekín, en donde el Comité de Ministros reafirmó su compromiso con el principio de igualdad entre mujeres y hombres como derecho fundamental de la persona. Resultado de ello fue la adopción de un Programa de Acción en donde se estableció, como principal estrategia, un enfoque integrador de la igualdad entre mujeres y hombres, consistiendo el mismo en «la reorganización, la mejora, la evolución y la evaluación de los procesos de toma de decisiones, a fin de incorporar la perspectiva de la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos y a todos los niveles, por los actores generalmente implicados en la adopción de las políticas»⁹. Este enfoque integrador de la igualdad no sustituye a las políticas específicas dirigidas a poner remedio a las situaciones resultantes de las desigualdades entre sexos, sino que se sitúa como una estrategia complementaria de las políticas tradicionales.

Por otra parte en el seno del CDEG se debate sobre la necesidad de introducir un nuevo protocolo adicional al CEDH sobre el derecho de la mujer y el hombre a la igualdad, lo que aportaría un impulso considerable a la igualdad de género ya que, al ser reconocido como un derecho independiente, autónomo y justiciable, quedaría sometido al control de los órganos del Convenio y generaría una jurisprudencia útil como guía a Tribunales y legisladores. Además, de potenciar las acciones positivas por los Estados en base a asegurar el disfrute efectivo de este derecho.

Finalmente, en la Sexta Conferencia Ministerial celebrada en Estocolmo (8 y 9 de junio de 2006) –bajo el lema «Construyendo la igualdad de género: un objetivo para los derechos humanos y una condición para el creci-

⁹ Activités du Conseil de l'Europe en matière d'égalité entre les femmes et les hommes relatives aux objectifs stratégiques des programmes d'action de Pékin et de Vienne.

miento económico»—, se establece un Plan de Acción ambicioso y dirigido con este objetivo a todas las esferas de la sociedad.

Otra materia que quiere impulsarse desde el Consejo de Europa —y que se quiere constituya igualmente un Protocolo adicional al CEDH— va dirigida a paliar las lagunas del art. 14 respecto al racismo y la intolerancia. La declaración de Estrasburgo de 1997 llamó la atención sobre el tema, alentando a la «intensificación del combate contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia», incluyendo en su Plan de Acción la decisión de reforzar las actividades de la Comisión Europea en esta materia, subrayando de esta forma, la importancia de la cooperación con la Unión Europea.

2.2. En el ámbito de la Unión Europea

Con el Acta Única Europea (1986) se inicia una nueva fase en la política social de la Comunidad. En su Preámbulo se marca como objetivo de la misma, la cohesión económica y social con fundamento en los derechos reconocidos en las Constituciones de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea.

En este camino hacia un espacio social europeo, el Acta Única fue un instrumento decisivo: incorpora derechos sociales al derecho originario, modificando el Tratado de Roma, e introduce dos nuevas subsecciones: Política social y Cohesión económica y social. De esta forma se introducen en los Tratados originales cuestiones puramente laborales como la protección de la seguridad y salud del trabajador y el dialogo social a nivel europeo. A partir de aquí se consolida la necesidad cada vez más inapelable de la construcción europea en el terreno social.

La Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, (Consejo Euro-

peo de Estrasburgo, 1989), cuya importancia histórica radica en que define todo el programa social de la Unión Europea hasta nuestros días, es sin embargo parca en el reconocimiento del derecho de igualdad, al garantizar la igualdad de trato por razón de nacionalidad y la igualdad de trato y oportunidades por razón de sexo, sin incluir otras causas de discriminación prohibidas.

La igualdad por razón de nacionalidad se recoge en el artículo 2 cuando se declara el derecho a la libre circulación, lo que supone «el derecho a iguales condiciones en el país de acogida, a la elección de trabajo, a la igualdad en la remuneración, a los descansos y vacaciones retribuidos, protección social adecuada, libertad sindical, incluyendo el derecho de huelga, formación profesional, condiciones adecuadas de seguridad e higiene». Por su parte el artículo 16 reconoce la igualdad de trato entre hombres y mujeres, en materia de empleo y de profesión, prohibiendo la discriminación por razón de sexo. Si bien introduce ya el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres al afirmar que la declaración de igualdad formal «no será óbice a la adopción de medidas concretas para remediar las desigualdades de hecho».

Pero, como bien se sabe, fue un texto sin valor jurídico al no obtener el refrendo del Reino Unido, con lo que en la práctica supuso una mera declaración de intenciones.

El Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992), cuya principal novedad reside en la distribución de competencias entre la UE y los Estados miembros, bajo la base de competencias exclusivas y del principio de subsidiariedad, anexa la Carta de los Derechos Sociales de los Trabajadores como Protocolo sobre política social, y, pese a que de nuevo fue imposible la aprobación por unanimidad del mismo, como antes había sucedido con la Carta por oposición del Reino Unido, estableció el mecanismo que permitía la aprobación por mayoría cualificada de las Directivas de armonización en materia de

seguridad e higiene y protección de los trabajadores.

El Tratado de Ámsterdam (2 de octubre de 1997, en vigor desde 1 de mayo de 1999), ha sido, sin duda y hasta el momento presente, el hito más trascendente en la construcción de una Europa social. Suscrito por 15 Estados, por primera vez en la historia de la Unión Europea, el derecho originario acoge importantes cuestiones de derecho social, incorporando los derechos sociales contenidos en la Carta Social Europea y en la Carta comunitaria. De esta forma se obtienen dos importantes logros: la unidad y coherencia de la política social, y la uniformidad entre los Estados miembros.

En materia de igualdad, también fue un Tratado decisivo: la igualdad entre el hombre y la mujer fue elevada a la categoría de fin de la Comunidad Europea, incorporándose a la redacción del artículo 2 TCE: «La Comunidad tendrá por misión promover...la igualdad entre el hombre y la mujer», superando con mucho el sentido inicial de 1957. Igualdad por razón de sexo que tiene a partir de entonces un carácter transversal al considerar el artículo 3 que la igualdad entre hombre y mujer deberá estar presente, impregnar todas las acciones y políticas comunitarias —comercial, social, cultural, económica—. Por ello se declara objetivo de la Comunidad la eliminación de desigualdades por razón de sexo y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Por primera vez en el texto del Tratado, se introduce la idea de la promoción de la igualdad sustancial.

En la materia laboral, el art. 141 TCE incluye las previsiones del Protocolo Social referidas al principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres, dando una nueva y amplísima definición del concepto de retribución a fin de evitar que ninguna partida, dada por el empresario como contraprestación al trabajo, pudiese quedar fuera de tal concepto. Añadiendo en su segundo apartado una mención concreta al principio de igual-

dad de oportunidades en este ámbito, al considerar que «el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o compensar desventajas en sus carreras profesionales». Lo que abría la vía al establecimiento de acciones positivas a favor del empleo y la ocupación de la mujer.

Y en ese camino hacía un espacio europeo en donde la igualdad es un valor fundamental y un principio universal, la incorporación del art. 13, en el que se recoge la prohibición de toda discriminación con un carácter mucho más general que la primitiva fundada en la nacionalidad, suponía la apertura de nuevas vías de intervención. Así se afirma que el Consejo emprenderá acciones para luchar contra la discriminación por motivo de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Nuevas causas de discriminación prohibidas que se plasmarán más adelante en dos Directivas: la Directiva 2000/43/CE de 29 de junio relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre, sobre establecimiento de un marco general en el empleo y la ocupación.

El Tratado de Niza (Consejo Europeo de Niza 2000) mantuvo la línea de avance en materia social, sin introducir grandes innovaciones, si bien debe destacarse la modificación del art. 13 que amplía las materias sociales objeto de aprobación por mayoría cualificada. En su seno se aprueba la Agenda de Política Social de la Unión, en donde se marcan los objetivos orientados al fin estratégico fijado en el Consejo de Lisboa del año 2000, de convertir a la economía europea en «la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible al tiempo que proporciona más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social». Una

definición por tanto del modelo europeo como modelo económico basado en la calidad, la competitividad y el pleno empleo.

Fuera del Tratado, el Consejo de Niza aprobó un importante texto: la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que carece de fuerza vinculante, por no formar parte de los Tratados de la Unión, si bien en sus disposiciones generales la Carta se preocupa de establecer su vinculación con el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Se trata, por tanto, de «norma programática e inalegable ante el TJCE», pero que supuso un paso simbólico hacia la construcción de la Europa de los ciudadanos y en general de la Unión política europea. La Carta constituye de esta forma una nueva fuente de inspiración para el Tribunal, aunque los ciudadanos no puedan invocar directamente su contenido más que como una guía. Así pues, la carencia de fuerza vinculante no significa que carezca de validez al convertirse en texto de referencia para los Estados y para el TJCE¹⁰.

Importante por lo que aquí interesa, al predominar en su texto una concepción amplísima de la igualdad, mucho más general y universal, que la que hasta el momento se había reconocido. De esta forma y bajo la rubrica «Igualdad» se proclama la igualdad de todas las personas ante la Ley, así como la prohibición de toda discriminación, refiriéndose a continuación a numerosos supuestos como los derechos del menor, de las personas mayores y de los discapacitados. Es un enfoque que encuentra su engarce en la búsqueda

de la igualdad material, favoreciendo a colectivos que se consideran más desprotegidos. De la misma manera, y con fundamento así mismo en la igualdad material, se proclama el respeto por la diversidad cultural, religiosa y lingüística, cuestiones hasta entonces no tratadas en el ordenamiento comunitario. Además, se incorporan nuevos motivos concretos de discriminación prohibidos como el origen social, las características genéticas, la lengua, las opiniones políticas o de cualquier otro tipo, la pertenencia a una minoría nacional, el patrimonio y el nacimiento.

Reiterando, por supuesto, lo que es una tradición en el derecho comunitario, la igualdad entre hombres y mujeres, no sólo en la igualdad de trato, sino también en referencia a la igualdad de oportunidades, si bien empleando la fórmula indirecta con la que las disposiciones comunitarias abren la vía a las legislaciones nacionales a la posibilidad de establecer medidas de acción positiva a favor del sexo menos representado. Se trata, sin embargo, de una referencia decepcionante en esta materia, ya que no se introduce ninguna novedad sustancial expresada de forma clara y decisiva, sino, sencillamente, se limita al mantenimiento de lo ya previsto con anterioridad. Y de nuevo el reconocimiento del carácter transversal que deben adoptar todas las acciones y políticas comunitarias con el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad. Es decir, de nuevo la técnica del *mainstreaming* ya declarada en el Tratado de Ámsterdam y, no obstante, puesta en práctica de forma deficiente en la propia Carta. Como ha sido puesto de relieve «existe una falta de adopción de perspectiva de género en todo el Texto por parte de la Convención que redactó el documento»¹¹.

Acaba de aprobarse en Lisboa un nuevo Tratado, el 20 de octubre de 2007 que necesi-

¹⁰ ALONSO GARCÍA, A., «La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia, nº 209, 2000, p. 3: «El hecho de que la Carta no se haya incluido en los Tratados le resta valor jurídico. Los derechos fundamentales en la Unión Europea seguirán estando protegidos por el TJCE a partir de los principios generales del Derecho y el TJCE será quien deberá decidir en cada caso concreto el contenido y alcance de dichos principios».

¹¹ LOMBARDO, E., «Algunas consideraciones sobre la igualdad de género en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», Dykinson S.L., 2003.

ta ser ratificado por el Parlamento, y que entrará en vigor en enero de 2009. Lo importante en este caso, es que la Carta de los Derechos Fundamentales adquiere el mismo rango que el Tratado, lo que supone que será de aplicación legal en todos los Estados, salvo el Reino Unido, que en este punto queda fuera al no aceptar que se le imponga la definición del derecho de huelga.

3. INSTRUMENTOS ADOPTADOS EN EL DERECHO COMUNITARIO PARA LA GARANTÍA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO Y OPORTUNIDADES

Como se ha puesto de relieve en esta breve evolución histórica por los principales hitos que marcan la construcción europea del principio de igualdad, fue el ámbito social el núcleo a partir del cual se elaboró la ordenación jurídica de tal principio en el ordenamiento comunitario, tanto gracias a la normativa originada con las bases jurídicas en este campo, como por la aportación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Cada una de estas manifestaciones ha tenido su expresión en el derecho derivado.

Así, en cuanto a la igualdad por razón de nacionalidad, el Reglamento 38/1964 y el más importante, el Reglamento 1612/1968, al regular la libre circulación de trabajadores, desarrollaba la igualdad de trato de forma muy amplia, prohibiendo toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo¹².

¹² La Sección II del Capítulo I del Título III de la Parte Tercera regula la libre circulación de personas y servicios. Su subsección primera se ocupa de los trabajadores y el art. III-18, prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad.

A partir del año 2000 –y mediante la aprobación de dos Directivas– se amplía el objetivo comunitario de garantizar la igualdad de trato hasta entonces contemplado especialmente desde la perspectiva de género y nacionalidad, como ya se ha comentado, dando entrada a otros colectivos caracterizados, igualmente, por un peor trato histórico bien por razones atinentes a su persona –edad, raza o nacimiento–, bien por razones derivadas de sus creencias u orientación sexual. Se trata de las Directivas: 2000/43/CE, de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico y de la 2000/78/CE, de 27 de noviembre, sobre el establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación¹³.

Ambas se caracterizan por introducir respecto a los colectivos a los que se dirigen, los conceptos y los medios de protección que ya venían aplicándose, como una materia coherente y unitaria, a la igualdad entre mujeres y hombres. En su conjunto estas Directivas suponen una manifestación más del interés real de la Unión Europea por avanzar en el principio de igualdad consagrado como derecho fundamental de los ciudadanos europeos.

En primer lugar porque esta regulación conjunta y complementaria se puede considerar como el nacimiento de un auténtico derecho comunitario antidiscriminatorio de alcance general; y en segundo lugar, porque en ambas Directivas se contenían definiciones claras y precisas de conceptos no bien determinados, y sin embargo esenciales, para el entendimiento correcto del principio de igualdad de trato. Así se fijan las nociones de discriminación directa y de discriminación indirecta¹⁴ y se introduce la consideración del

¹³ Dirigida a garantizar la igualdad de trato y la prohibición de discriminación por razón de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

¹⁴ Entendida como la producida por disposiciones, decisiones o cláusulas de un convenio colectivo que,

acoso en el trabajo por estas razones como un acto de discriminación y por tanto, generador de todos los instrumentos jurídicos de protección establecidos al efecto. Importante también por contener en una norma de derecho comunitario una definición de lo que deba entenderse por «acoso», y además, de forma muy completa al incluir en tal noción, tanto el originado por razón de su objeto —«atentar contra la dignidad de la persona»—, como el motivado por las consecuencias que produce —«crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo»—.

Se abre de esta forma el camino a la necesaria adaptación de las Directivas sobre igualdad de trato y oportunidades por razón de sexo, a la evolución social y a la nueva regulación del Tratado Constitutivo Europeo tras Ámsterdam y tras Niza. Por su importancia y su intensidad, las veremos de forma separada.

4. LA IGUALDAD DE TRATO Y OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN EL DERECHO COMUNITARIO

La normativa europea prototípica sobre igualdad, que ya es numerosa e incluso puede ordenarse como regulación específica, es la relativa a la igualdad entre hombres y mujeres. Las medidas comunitarias a analizar son de dos órdenes: aquellas de naturaleza normativa y aquellas otras que responden a orientaciones de política comunitaria. Y en ambos casos debemos distinguir entre las que van dirigidas a asegurar la igualdad de trato de aquellas que procuran la igualdad de oportunidades.

aún siendo aparentemente neutras, dan lugar a una desventaja particular a personas pertenecientes a grupos sociales con presencia demográfica relevante, definidos por los mencionados motivos de discriminación prohibidos, salvo que tal decisión o práctica tenga justificación objetiva y en modo alguna motivada por móviles discriminatorios.

4.1. El principio de Igualdad de Trato

La primera Directiva en la materia fue la 75/117/CEE sobre igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos. Aquí, el principio de igualdad de retribución suponía para un mismo trabajo o para un trabajo al que se atribuye un mismo valor la eliminación, en el conjunto de los elementos y condiciones de retribución, de cualquier discriminación por razón de sexo. Una definición que fue modificada en el nuevo artículo 141 del Tratado constitutivo tras Ámsterdam —que sustituye al anterior artículo 119—, a fin de incorporar cualquier elemento de carácter retributivo y cualquier forma de retribución en la definición de salario.

Reconoce la Directiva que la discriminación salarial puede provenir de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, en cuyo caso los Estados miembros están obligados a su supresión, pero también de los convenios colectivos o impuesta en los contratos individuales. En tal supuesto los Estados miembros deberán actuar de forma activa y vigilante declarando la nulidad de tales cláusulas o acuerdos o induciendo a su modificación.

Fue una Directiva muy específica, que, como se ha dicho, ha sido corregida hacia un concepto omnicomprendivo de salario, e importante, en su momento por la referencia a los criterios objetivos y comunes que debían impregnar la clasificación profesional en los convenios colectivos o en los pactos de empresa —principal fuente de introducción de la discriminación salarial— a fin de evitar su feminización.

La Directiva 76/207/CEE, al año siguiente, se dirigía a garantizar la «igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación, a la promoción profesional y a las condiciones de trabajo». De esta forma se amplía el objetivo de la igualdad por razón de género a todos los aspectos relacionados con la relación de tra-

bajo: acceso, promoción, mantenimiento del puesto de trabajo, condiciones de trabajo, incluidas, igualmente, las de naturaleza salarial. Esta Directiva fue objeto de modificación por la Directiva 2002/73/CE, de 23 de septiembre, que se aprueba con el objetivo de lograr un compromiso más activo de los Estados miembros en la igualdad entre hombres y mujeres, para lo cual —se destaca en su Exposición de Motivos— resulta de todo punto imprescindible la claridad y el entendimiento correcto de los conceptos. Necesario de todo punto cuando, además, la ausencia de definición legal de los conceptos de discriminación directa, discriminación indirecta, acoso sexual y acoso por razón de sexo, habían venido dando lugar a una jurisprudencia en muchos casos contradictoria, lo que, en definitiva, daba lugar a una situación de clara inseguridad jurídica¹⁵.

A su vez un conjunto de Directivas —79/7/CEE, 86/378/CEE, 86/613/CEE y 96/97/CE— se establecen con la finalidad de introducir el principio de igualdad de trato en materia de Seguridad Social entre hombres y mujeres, y ello, tanto en el régimen general como en los regímenes profesionales, incluida la actividad autónoma.

Dentro del sistema de garantías, la Directiva 97/80/CEE relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo, modifica las normas procesales cuando la parte que alega la discriminación aporte

indicios que permitan presumir al juzgador la existencia de discriminación directa o indirecta, correspondiendo en tal caso la carga de la prueba a la parte demandada. Parte el legislador comunitario de la dificultad de probar, por quien la alegue, la existencia de una discriminación indirecta. La inversión de la carga de la prueba constituye, pues, un medio importante en el sistema de garantías.

Finalmente, la Directiva 2006/54/CE, de 5 de julio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, última aportación comunitaria en esta materia, supone la refundición en un único texto de otras varias disposiciones comunitarias en materia de igualdad por sexo¹⁶, y entre ellas la importante Directiva 2002/73/CE, manteniendo, además la misma actitud activa y positiva que domina en sus mandatos. Se pasa de la prohibición —actitud pasiva— al compromiso activo de erradicar el hecho discriminatorio. Es una norma, por tanto, de claro carácter preventivo. Introduce además, recogiendo el contenido de la Directiva citada, el principio de igualdad sustancial al declarar que la igualdad de trato no resulta incompatible con las acciones que puedan establecer las legislaciones nacionales tendentes a lograr la igualdad real. Este impulso hacia una acción más efectiva en la lucha antidiscriminatoria se manifiesta igualmente en el mandato a los Estados miembros respecto al establecimiento de procedimientos judiciales, administrativos o de conciliación a fin de garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de trato, incluso después de terminada la relación laboral. Así como en el establecimiento de una indemnización suficiente, «disuasoria y proporcional» para la reparación de los perjuicios sufridos por la discriminación, e, igualmente se manifiesta en la introducción del principio de indemnidad, protegiendo

¹⁵ Y es que «la certeza legal y la reducción del estado de incertidumbre, sobre la que ha venido insistiendo reiteradamente el Tribunal de Justicia, son ineludibles frente a la constatación del fortalecimiento de las desigualdades frente a los sexos como consecuencia, entre otros fenómenos unidos a la llamada globalización económica, de las políticas de flexibilidad en el empleo y la agravación de las desigualdades sociales en el ejercicio de los derechos»: CASAS BAHAMONDE, M.E., «De la igualdad de retribución por razón de sexo a la eliminación de las discriminaciones: el nuevo derecho antidiscriminatorio», *Revista de Relaciones Laborales*, 2002, p. 123.

¹⁶ Directiva 86/378/CE, Directiva 75/117/CE, Directiva 97/80/CE, Directiva 2002/73/CE.

frente al despido o cualquier otro trato desfavorable al trabajador y a sus representantes como reacción ante la denuncia del acto discriminatorio.

En esta posición activa que se demanda a la acción de los Estados miembros, se le ordena la instauración de un régimen sancionador efectivo y la designación de organismos responsables de la promoción, el análisis, el seguimiento y el apoyo a la igualdad de trato, incorporando la posibilidad de que asociaciones, organizaciones u otras personas jurídicas con interés legítimo puedan iniciar cualquier procedimiento judicial establecido al efecto. Y también, como parte sustancial de su contenido, la Directiva 2006/54/CE resalta la función de los interlocutores sociales en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y en la interdicción de la discriminación, para lo cual se encomienda a los Estados miembros, con arreglo a sus respectivas tradiciones y prácticas nacionales, la adaptación de las medidas adecuadas para fomentar el diálogo social, principalmente mediante la negociación colectiva¹⁷ como instrumento especialmente adecuado para apoyar la igualdad entre hombres y mujeres.

Importante también por introducir, en el ámbito de la igualdad por género, conceptos como los de discriminación directa –situación en que una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación comparable por razón de sexo–; discriminación indirecta –situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúan a personas de un sexo determinado en desventaja particular con respecto a personas de otro sexo, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y que los medios para alcanzar

dicha finalidad sean adecuados y necesarios–; acoso por razón de sexo –situación en que se produce un comportamiento no deseado relacionado con el sexo con el propósito o efecto de atentar contra la dignidad de la persona y de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo–; y acoso sexual –situación en que se produce cualquier comportamiento verbal, no verbal o físico no deseado de índole sexual con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo– que ya habían sido definidos en las anteriores Directivas del año 2000, respecto a los colectivos que allí se dirigen, y en la Directiva 2002/73/CE, que ahora esta refunde.

4.2. El principio de Igualdad de Oportunidades

En el ámbito de los Tratados, el principio de igualdad de oportunidades entra a formar parte del derecho originario tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, lo que, unido al carácter transversal que se le reconoce a la igualdad entre hombres y mujeres en todas las acciones y políticas comunitarias, significa que la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer va a estar presente –debe estar presente– en todas las actividades que la Comunidad promueva.

En materia laboral, el art. 141.4 lo establece en los siguientes términos: «Con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que favorezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales». Sin duda la formulación del principio puede parecer débil y revestida de cierta excepcionalidad ya que su úni-

¹⁷ Los Estados miembros... alentarán a los interlocutores sociales a promover la igualdad entre hombres y mujeres y a celebrar, en el nivel adecuado, convenios que establezcan normas antidiscriminatorias.

co objetivo es salvar la concordancia con el derecho comunitario de las políticas legislativas de acción positiva de los Estados miembros, sin imponer a éstos objetivos vinculantes ni la adopción de medidas orientadas en este sentido a las propias instituciones comunitarias, pese a ello y junto al nuevo art. 13 TCE que atribuye al Consejo poder para adoptar «las medidas necesarias para combatir toda discriminación basada en el sexo», la incorporación al Tratado de la igualdad de oportunidades, aunque sea bajo la fórmula de permitir medidas de acción positiva, sin imponerlas, refuerza, desde luego, la legitimidad de las políticas nacionales al respecto, como también obligó, en su momento, a una relectura de la Directiva 76/207/CEE para hacerla compatible con la nueva redacción del antiguo art. 119.4 del Tratado¹⁸.

A partir de esta noción del derecho comunitario las «acciones positivas» se identifican por su capacidad de corregir las desigualdades de hecho y por promover la plena participación de la mujer en todos los niveles del empleo y la ocupación. En este sentido la atribución a la noción «igualdad de oportunidades» de la finalidad de establecer «puntos de partida iguales» entre los pertenecientes a diversos grupos sociales, ha sido considerada limitativa en cuanto concebida de forma estática y mecánica. Lo que interesa no es solamente garantizar la igualdad en el punto de partida sino también, y sobre todo, en los resultados obtenidos.

Las materias sobre las que se extiende el principio de igualdad de oportunidades, son varias y aunque a continuación se aborden tres de las principales que han sido objeto de atención por parte de las instituciones comunitarias, no podemos olvidar que, sobre todo a partir del concepto transversal de las políti-

cas dirigidas a asegurar la igualdad por razón de género, estas aparecen generalmente unidas e interdependientes.

Veamos a continuación las últimas manifestaciones de los Programas y acciones comunitarios para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, para analizar a continuación la normativa europea respecto al fomento del empleo, la conciliación de la vida laboral y familiar y las medidas relativas al acoso sexual y por razón de sexo en el trabajo.

Los Programas de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades tienen una honda tradición. Desde el Primero, aprobado por Resolución del Consejo (julio de 1982) para el periodo 1982-1985, hasta el Quinto aprobado por Decisión 2001/51/CE de 20 de diciembre de 2000) para el periodo 2001-2005, se actúa bajo la idea de que la política de igualdad entre hombres y mujeres no puede considerarse como acción de carácter específico y limitado, sino como parte integrante y dimensión plena de las políticas económicas y sociales de los Estados miembros así como de la política estructural de la Comunidad, por ello son siempre de naturaleza transversal.

Coherentemente en los Informes anuales sobre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la Unión Europea (Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones) se sigue la misma línea. Así en el II Informe Anual sobre la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Unión Europea (2005) se insta a los Estados miembros a adoptar iniciativas que fomenten la incorporación de las mujeres en el mercado laboral. Lo que significa actuar en varios ordenes diferentes, así en la conciliación de la vida laboral y familiar –para lo que podrán emplearse los Fondos Estructurales, y en especial del FSE–, la modernización de los sistemas de protección social, la eliminación de los factores financieros y no financieros que desincentivan el empleo femenino y, el

¹⁸ RODRIGUEZ PIÑERO, M., «Igualdad de oportunidades y prioridad de la mujer en los ascensos en la sentencia Marschall del TJCE», Relaciones Laborales, n. 24, 1997, p. 8.

incremento de los servicios de cuidados de personas dependientes.

Por ello, el objetivo de la Estrategia Marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005) supera al más limitado de la igualdad en el empleo y en las condiciones de trabajo, para establecer un marco de actuación que permita integrar la cuestión de la igualdad en todas las actividades comunitarias, combatiendo las desigualdades entre hombres y mujeres en la vida económica, política, civil y social. Y en lo que respecta a este último aspecto, se fijan como finalidades la mejor aplicación de la legislación europea en materia de protección social, permiso parental, maternidad y tiempo de trabajo. A tal fin se establece la necesidad de que se realicen seguimientos periódicos y evaluaciones de la puesta en práctica de esta legislación en los Estados miembros, así como la de sensibilizar a los sujetos públicos o privados influyentes en esta materia –las organizaciones no gubernamentales, los interlocutores sociales, los inspectores de trabajo y los profesionales del Derecho– en relación a la legislación y la jurisprudencia de la Unión Europea en el ámbito social. Para el desarrollo de la estrategia marco comunitaria, se estableció el Quinto Programa de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades¹⁹, con diferentes objetivos: promover y difundir los valores y prácticas en los que se basa la igualdad entre mujeres y hombres; mejorar la comprensión de las cuestiones relacionadas con la igualdad, básicamente las nociones de discriminación directa o indirecta así como la discriminación múltiple contra las mujeres; y promover la capacidad de los agentes sociales en esta materia, en particular mediante la creación de redes de intercambio de información y buenas prácticas a nivel comunitario.

Finalmente, el Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres

¹⁹ Decisión 2001/51/CE del Consejo de 20 de diciembre de 2000 (DOUE L 17 de 19-1-2001).

(2006-2010)²⁰, continuación de la Estrategia Marco de la cual hace balance, incrementa las actividades existentes y propone otras nuevas. En total se establecen seis áreas prioritarias de actuación: la misma independencia económica para las mujeres y los hombres, la conciliación de la vida privada y la actividad profesional, la misma representación en la toma de decisiones, la erradicación de todas las formas de violencia de género, la eliminación de los estereotipos sexistas, y la promoción de la igualdad de género en la política exterior y de desarrollo. Más concretamente en el ámbito laboral interesa la denuncia de la segregación horizontal y vertical en el mercado de trabajo, al constatar que los puestos menos valorados son los ocupados de forma generalizada por las mujeres. Se prevé un informe para el 2008 y una evaluación, acompañada de una propuesta de seguimiento en el 2010.

Y en cuanto a otras medidas, la atribución de competencias para el seguimiento de la mayoría de las acciones enumeradas corresponderá al nuevo Instituto Europeo de la Igualdad de Género²¹, sirviendo los Fondos Estructurales como el FEP y el FEADER para su financiación durante el periodo 2007-2013, a la vez que el FSE desempeña un importante papel en la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo.

4.2.1. Empleo

Las políticas europeas de empleo comenzaron a tener en cuenta específicamente la perspectiva de género y la adopción de medidas de igualdad de oportunidades «en atención a los factores socioeconómicos y también

²⁰ COM (2006), final, de 1-3-2006.

²¹ Reglamento 1922/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género (publicado en DOUE L 403 de 30-12-2006). Con sede en Vilnius y en vigor desde enero de 2007.

culturales que tradicionalmente han influido en el empleo de la mujer», tras las directrices adoptadas por el Consejo Europeo de Luxemburgo de noviembre de 1997²². Se parte de una noción del principio de igualdad desde el criterio de la eficacia. En este sentido y ya con reiteración, la jurisprudencia comunitaria venía de antiguo exigiendo a los Estados la adopción de «todas las medidas necesarias para asegurar el pleno efecto (del principio) en función del objetivo que persiguen» (Asunto Von Colson, STJE de 20 abril, 1984), así como «la garantía de certidumbre y claridad» en la normativa al respecto (Asunto Comisión contra Bélgica, STSJ de 6 de mayo de 1980). Se pone el acento de este modo en la igualdad efectiva, es decir, en el plano de la consecución de la igualdad real. De esta forma se ha pasado— principalmente en base al impulso de la normativa y la jurisprudencia comunitaria — de un concepto estricto del principio, donde lo importante era asegurar la igualdad de tratamiento, a una noción positivista del principio en donde el acento se pone en la promoción de la igualdad sustancial entre hombres y mujeres. En estos últimos años se ha recorrido, pues, un largo camino, aquel que va entre las normas que corresponden a la que de forma aproximativa puede considerarse disciplina normativa o de garantía a aquellas otras que se incluyen en la llamada promocional o de fundamento de la igualdad de oportunidades.

Así pues, el impulso está de nuevo en Ámsterdam y la introducción del importante Título VIII, relativo al Empleo en el Tratado constitutivo. A partir de aquí, se pone en marcha la idea de una estrategia conjunta europea para el empleo que va a estar controlada por el Consejo y la Comisión.

²² Ya la Comunicación de la Comisión de 21 de febrero de 1996: «Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de políticas y acciones comunitarias» COM (96), adoptó en el marco de las directrices para el empleo el enfoque de «transversalidad».

Como se sabe en el Consejo Europeo de Lisboa celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000 se estableció como objetivo estratégico para la Unión Europea el convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Con esta finalidad el Consejo acordó para 2010 objetivos globales en materia de empleo y objetivos concretos en lo relativo al empleo femenino²³, que fueron completados en el Consejo Europeo de Estocolmo de los días 23 y 24 de marzo de 2001 con objetivos intermedios para enero de 2005 y con un nuevo objetivo para 2010 en relación con la tasa media de empleo de los hombres y de las mujeres de más edad²⁴.

En las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, aprobada por Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003, en el apartado sexto dedicado a la «igualdad entre hombres y mujeres» se impone a los Estados miembros el fomento de la mujer en el mercado laboral a través de un planteamiento integrado que combine la dimensión de igualdad de género con medidas políticas específicas. Concretamente se abordan los factores subyacentes al fenómeno de las diferencias existentes entre hombres y mujeres en materia de retribución —situación que la estadística muestra común a todos los Estados miembros, concluyendo que procede especialmente de la segregación sectorial y profesional, de deficiencias en el sistema de educación y formación y del procedimiento previsto para las clasificaciones profesionales, encubridor, en muchos casos, de una clara feminización de los puestos de trabajo peor remunerados. Y para ello, se insiste en el fundamental papel que los interlocutores sociales deben cumplir en esta materia.

²³ Las tasas de empleo fijadas para el 2010 fueron: 70% para la población general y 60 % para las mujeres.

²⁴ Aquí las tasas de empleo fijadas fueron: 67% para la población en general, 57% para las mujeres y 50% para los trabajadores de mayor edad.

Estas Directrices responden a una nueva orientación de la Estrategia Europea de Empleo prevista en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones bajo el título: «El futuro de la Estrategia Europea de Empleo. Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos» (Bruselas, 14 de enero de 2003).

Se trata de sentar las bases de una nueva generación de Directrices de Empleo que a partir de los principios de racionalización, simplificación y estabilidad, se orienten a la consecución de mejores resultados. Y ello porque la valoración periódica de los logros obtenidos dan como respuesta un balance desproporcionado entre el esfuerzo realizado –en inversión, en tiempo, en control...– y los logros obtenidos.

Estas nuevas Directrices deberán definir con mayor concreción los objetivos, las prioridades y los medios adecuados a fin de hacer posible esos tres objetivos globales, y complementarios entre sí, que reflejen los logros políticos de la Agenda de Lisboa: pleno empleo, calidad y productividad en el trabajo y cohesión y mercado de trabajo inclusivo. La Agenda Social 2005-2010 abarca políticas destinadas a la creación de puestos de trabajo, la lucha contra la pobreza y el fomento de la igualdad de oportunidades para todos.

En este futuro que se abre a la Estrategia Europea de Empleo, una de las prioridades es la igualdad entre hombres y mujeres. En este sentido se insiste en reforzar la integración del factor igualdad en otros ámbitos políticos a través de la adopción de un enfoque global. Y a fin de incrementar el crecimiento del empleo y mejorar la calidad en el trabajo, las políticas de empleo «deberían, se dice, centrarse en las desigualdades estructurales del mercado de trabajo». Entre estas desigualdades se incluyen las diferencias entre hombres y mujeres en materia de empleo, desempleo y formas de empleo atípicas, la segregación por

género en los sectores y las profesiones, las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres y la promoción de mujeres a cargos decisivos. Junto a esto, de nuevo se reitera la importancia de promover unas condiciones más favorables para que las mujeres y los hombres se incorporen o reincorporen al mercado de trabajo o para que permanezcan en el mismo.

4.2.2. Equilibrio y distribución de las responsabilidades familiares entre los sexos

En esta materia se ha producido, también, una clara evolución. Desde las primera Directiva dirigida a la protección de la salud de la madre y del recién nacido, y también a garantizar el mantenimiento del empleo ante todos los episodios relacionados con la maternidad, se ha pasado a una decidida campaña de sensibilización y concienciación en los programas y estrategias comunitarias, que buscan promover el cambio social a fin de que realmente exista un equilibrio en la distribución de las responsabilidades familiares entre la mujer y el hombre. Así, lo que era un reconocimiento de derechos unidos a la maternidad de la mujer trabajadora, pasa a convertirse en un reconocimiento de derechos ligados a la filiación, la convivencia y la familia.

Las dos Directivas específicas en este tema son la Directiva 92/85/CEE, de 19 de octubre, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia y la Directiva 93/34/CEE, de 3 de junio, sobre el permiso parental²⁵.

²⁵ También debe mencionarse la Directiva 06/54/CE de 5 de julio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, ya que en los arts. 15 y 16 se refieren al derecho a la reintegración en iguales condiciones y a beneficiarse de

La primera de una norma que contempla de forma específica una situación que solo es propia de la mujer, y lo hace de forma avanzada. Hasta entonces las reglas sobre la protección de la maternidad iban dirigidas principalmente a asegurar la salud de la madre y del recién nacido, eran normas de fuerte carácter proteccionista y por tanto se limitaban a prohibir la realización de determinados trabajos penosos o peligrosos; en ésta, sin embargo y sin por ello obviar su finalidad preventiva, se establecen una serie de mecanismos con el objetivo de garantizar el mantenimiento del puesto de trabajo de la mujer embarazada o que hubiese dado a luz recientemente. A este fin responde la declaración de discriminación por razón de sexo en los supuestos de no contratación o de despido de la mujer embarazada, cuando la causa de tal decisión sea, precisamente, su situación de embarazo. Y a este fin responde, igualmente, la consideración de una nueva causa de suspensión del contrato de trabajo protegida, como es la situación de riesgo por embarazo.

La segunda establece el permiso parental como medio importante para conciliar la vida profesional y familiar y promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Se recoge en esta Directiva la hermosa idea, más bien un deseo cargado de buenas intenciones, también presente en la Directiva 93/104/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, de la adaptación del trabajo a la persona del trabajador.

Existen, no obstante, cuestiones no tratadas en tales disposiciones comunitarias que afectan al principio de igualdad de oportunidades y que han sido solucionadas por una doctrina progresiva del TJCE. Así en los supuestos del derecho de la embarazada al mantenimiento de su empleo en situaciones

cualquier mejora en las condiciones de trabajo a la que hubiera podido tener derecho durante su ausencia tras el permiso de maternidad, paternidad y adopción.

de precariedad²⁶ - interinidad, eventualidad, periodo de prueba -, o el derecho a ser contratada²⁷, o el derecho a mantener un empleo estable²⁸.

²⁶ Asunto Jiménez Melgar, resuelto por sentencia de 4 de octubre de 2001, en donde ante una cuestión prejudicial del Juzgado de lo Social de Algeciras sobre la interpretación del art. 10 de la Directiva 92/1985/CEE, respecto si afecta este artículo a la protección de la mujer embarazada en el ámbito de las relaciones laborales temporales - el Ayuntamiento no había renovado el contrato de trabajo de duración determinada de una trabajadora embarazada - respondió que la protección que resulta de esta norma «se aplica a las mujeres vinculadas a su empleador tanto por un contrato por tiempo indefinido como por un contrato de duración determinada», y sostiene que «una interpretación distinta de esta disposición equivaldría a crear una discriminación incompatible con el objetivo de dicha Directiva» afirmando en el mismo sentido «que el hecho de no renovar un contrato de trabajo de duración determinada, siempre que se acredite que se produjo por motivos relacionados con el embarazo, constituye también una discriminación indirecta por razón de sexo». En efecto, añade, «la falta de renovación del contrato equivale a una negativa de contratación de una mujer embarazada, claramente contraria a los artículos 2 y 3 de la Directiva 76/207, tal como ha declarado el Tribunal de Justicia en repetidas ocasiones».

²⁷ Asunto Mahlburg resuelto por sentencia de 3 de febrero de 2000 respecto a una cuestión suscitada por la negativa de una clínica universitaria dependiente del Land Mecklenburg-Vorpommern a contratar, precisamente para realizar una sustitución, a la Sra. Mahlburg como enfermera debido a que estaba embarazada y «...dado que la negativa a la contratación por razón de embarazo sólo puede aplicarse a las mujeres, lo que constituye una discriminación directa por razón de sexo; sin que, además la aplicación de medidas de protección de la mujer embarazada puedan llevar a tratarla desfavorablemente en el acceso al empleo». Y en coherencia con dicha posición el Tribunal analiza el alcance que para pequeñas o medianas empresas pueda tener los perjuicios económicos ocasionados por el hecho de que la mujer contratada no pueda ocupar el puesto de trabajo durante el tiempo de duración de su embarazo, concluyendo que ello no puede justificar «la negativa de contratación».

²⁸ Asunto Webb, resuelto por sentencia de 14 de julio de 1994, considera que el despido de una mujer embarazada contratada por tiempo indefinido no puede fundarse en su incapacidad para cumplir uno de los requisitos esenciales de su contrato de trabajo.

4.2.3. *El acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo*

El acoso sexual es una materia cuyo tratamiento en las propias disposiciones comunitarias, siempre más activas en materia de igualdad entre mujeres y hombres que los ordenamientos nacionales de los Estados miembros, ha sido tradicionalmente relegada de las Directivas comunitarias sobre discriminación por sexo –al menos directamente, no en cuanto a los efectos que se derivan para la seguridad y salud de los trabajadores de acuerdo con la Directiva marco 89/391/CEE–, para ser contemplada y de forma tardía –si se tiene en cuenta que la primera Directiva específica sobre igualdad entre hombres y mujeres es la 75/117/CEE– en dos disposiciones no vinculantes, la Resolución del Consejo de 20 de mayo de 1990, relativa a la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo (90/C167/02) y la Recomendación de la Comisión sobre la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo (92/131/CEE) al que acompaña un Código de Conducta sobre medidas para combatir el acoso sexual. De esta forma, y dentro de su carácter de Recomendaciones, estas disposiciones comunitarias, y especialmente el Código de Conducta, han constituido hasta momentos muy recientes el elemento unificador en los ordenamientos y prácticas nacionales, sirviendo de criterio hermenéutico en las resoluciones judiciales y de referencia en el tratamiento de la cuestión en la negociación colectiva.

A éstas deben unirse dos medidas importantes adoptadas por la Comisión en base al art. 138.2 del Tratado, y dirigidas a reforzar la función de los agentes sociales en la prevención del acoso sexual en la empresa. Se trata de la Comunicación de la Comisión de 24 de julio de 1996, relativa a la consulta de los interlocutores sociales sobre la prevención del acoso sexual en el trabajo, y la Comunicación de la Comisión de 19 de marzo de 1997, por la que se lanzaba la segunda fase de con-

sultas de los interlocutores sociales sobre la prevención del acoso sexual en el trabajo²⁹. Faltaba, sin embargo, garantizar, a través de una norma vinculante, un tratamiento uniforme y eficaz en los ordenamientos nacionales por el que se regularan cuestiones esenciales como la definición de la figura de acoso sexual, la garantía de indemnidad en su denuncia, la declaración de las responsabilidades y la fijación de un sistema preventivo para su eliminación en el lugar de trabajo.

El antecedente de estas disposiciones está en una Resolución del Consejo de 11 de junio de 1984 sobre «Las Agresiones a la Mujer», que motivó el que en el año 1988 se publicara el llamado Informe Rubenstein³⁰. En el mismo, concibe el acoso sexual como aquella conducta –proposición, requerimiento u otras actuaciones de carácter físico o verbal de naturaleza sexual, indeseada por el sujeto que lo recibe, que se da en el entorno laboral, bien prevaleciendo de una situación de superioridad, o bien constituyendo una actitud ofensiva para quien la padece al crear un entorno de trabajo hostil o intimidante³¹. Es decir aparecen en este Informe ya los dos elementos constitutivos de la figura del acoso sexual en el trabajo. El primero, de carácter objetivo, fija su atención en el acto del acoso que se considera debe ser, por si mismo, ofensivo y suficiente –por su importancia y reiteración– y, además, intencionado, es decir de una actuación dolosa ya que el «autor sabe o

²⁹ Comunicación de la Comisión COM (96) 373 final. (No publicada en el diario oficial).

³⁰ RUBENSTEIN, M., «La dignité de la femme dans le mode du travail» (Rapport sur le probleme du harcèlement sexuel dans les Etats membres de Communautés européennes), Luxembourg, 1988.

³¹ «Toda conducta verbal o física de connotación sexual, cuyo autor sabe o debería saber que es ofensiva para la víctima. Sería considerada ilegal cuando: a) el rechazo o la aceptación de tal conducta se utilice o invoque como amenaza para fundar una decisión que afecta a su empleo o condiciones de trabajo; b) la víctima cuenta con un fundamento válido para quejarse de que tal conducta ha perjudicado su ambiente de trabajo».

debería saber –dentro de parámetros de razonabilidad– que tal conducta es ofensiva para la víctima». El segundo, de carácter subjetivo, remite a la actitud de la persona que sufre tal situación, exigiendo una manifestación de rechazo de la conducta ofensiva.

La Recomendación de la Comisión sobre la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo (92/131/CEE) y especialmente el Código de Conducta Europeo han ejercido una influencia notable en la negociación colectiva en todo lo referente al procedimiento a seguir, al tratamiento del tema en el seno de la empresa, a la función de los representantes de los trabajadores y también, y especialmente, en las medidas preventivas a adoptar en los lugares de trabajo.

Pero es la Directiva 2002/73/CE, que modifica la Directiva 76/207/CEE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo, la que introduce la definición de acoso sexual y de acoso por razón de sexo en un texto que vincula a las legislaciones nacionales de los Estados miembros. De acuerdo a la misma, el acoso por razón de sexo es aquella situación en que se produce un comportamiento no deseado relacionado con el sexo con el propósito o efecto de atentar contra la dignidad de la persona y de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo–; mientras que el acoso sexual es aquella situación en que se produce cualquier comportamiento verbal, no verbal o físico no deseado de índole sexual con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo. Definiciones ya contenidas en las Directivas 2000/43/CE, de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y 2000/78/CE, de 27 de noviembre, sobre establecimiento de un marco general en el empleo

y la ocupación. Si bien lógicamente en referencia a las respectivas causas de discriminación allí recogidas.

La consideración de ambas formas de acoso en una Directiva comunitaria produce de entrada una mejora indudable. En primer lugar, la norma comunitaria va a impedir que aquellas legislaciones nacionales que hasta el momento continuaban ignorando estas situaciones de violencia para la mujer en el lugar de trabajo o que trataban de manera insuficiente el acoso sexual, puedan continuar haciéndolo³². Este es pues ya un primer paso importante en la necesaria erradicación de tales conductas en todo el ámbito comunitario. Ahora, junto con la definición del acoso sexual recogido en una Directiva comunitaria –lo que supone un principio de uniformidad en la regulación legal de los Estados miembros y en la interpretación del juez nacional–, se reconoce explícitamente que el acoso sexual es una discriminación por razón de sexo, lo que supone que todo el mecanismo de garantía antidiscriminatoria se pondrá en juego en este supuesto. El acoso por sexo es, pues, una discriminación por razón de género porque afecta generalizadamente a la mujer y por el hecho de ser mujer. Y no es igual el acoso que pueda ejercerse sobre hombres por otros hombres o por mujeres. Estaríamos aquí ante una agresión a la dignidad, intimidad y libertad sexual de las personas. Ante

³² En el momento en el que se aprueba la Directiva 2002/73, el tratamiento normativo del acoso laboral es muy dispar en los Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Francia o España, tienen una regulación específica, aunque en algunos supuestos como el español, realmente insuficiente, o muy limitado como ocurre en la legislación francesa que solo lo contempla cuando se utiliza como coacción para el mantenimiento o acceso al empleo o la mejora de las condiciones de trabajo. En Inglaterra se considera dentro de la legislación general sobre discriminación sexista. En Portugal no se contempla. Sin entrar a analizar la legislación específica de los diez nuevos países que recientemente se han incorporado a la Unión Europea (Datos: CES: «El acoso sexual en el trabajo», n. 41, 2005).

una vulneración de un derecho fundamental, sin duda, y el trabajador afectado tendría el sistema de protección previsto en la Ley, pero no ante una discriminación por razón de género. El carácter discriminatorio de estas conductas se manifiesta por afectar notoriamente a la mujer como consecuencia de condiciones históricas de inferioridad y debilidad y reside en el hecho de que el sujeto que recibe la ofensa la recibe como consecuencia de la minusvaloración que el sujeto agresor tiene del sexo femenino. Eso es lo determinante y sobre ello reaccionan las leyes antidiscriminatorias.

Por otra parte, la prevención es el medio idóneo para combatir estas prácticas que se basan en una concepción patriarcal de la sociedad y de sus valores. Producir el cambio social en el que se garantice la igualdad plena y real entre hombres y mujeres, y con ello el fin de actitudes de dominio y menosprecio que enturbian las relaciones de trabajo y afectan al empleo y a la salud de la mujer es el objetivo al que se tiende desde las disposiciones y políticas de acción comunitarias y también desde las legislaciones de los ordenamientos de los Estados miembros, conscientes, sin embargo, de que es un problema cultural y social de larga solución. En este sentido, el impulso a la acción de los sujetos sociales va a contribuir a la introducción en este ámbito de los medios de acción de la autonomía colectiva. Entre los que destaca la negociación colectiva, vía idónea para erradicar prácticas como ésta, fuertemente ancladas en los lugares de trabajo.

Junto a ello, una serie de Programas europeos como el Programa Daphne³³ –cuyo fin es financiar y apoyar medidas preventivas destinadas a combatir y prevenir la violencia ejercida sobre los niños, los adolescentes y las mujeres–, o los distintos Programas de Acción Comunitaria para la Igualdad de

Oportunidades entre Hombres y Mujeres, en donde se han recogido acciones para la eliminación de cualquier discriminación por razón de sexo –expresamente en el III y IV Programa (1991-1995 y 1996-2000) contienen acciones específicas para el «Fomento de la dignidad de mujeres y hombres en el lugar de trabajo»–, u otros, como la Estrategia Marco Comunitaria sobre Igualdad entre Hombres y Mujeres (2001-2005), tienden a reforzar y financiar la prevención y lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres.

En esta línea se inscribe la «Guía de Buenas Prácticas para paliar los efectos de la violencia contra las mujeres y conseguir su erradicación», adoptada durante la presidencia española de la Unión Europea (primer semestre 2002)³⁴. También importante, y en el marco de la seguridad y salud, se inscribe la Comunicación de la Comisión «Adaptar los cambios de trabajo y de la sociedad: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad 2002-2006»³⁵ en donde, ante los riesgos evidentes para la salud que los comportamientos de acoso generan, se anuncia la oportunidad de establecer un instrumento comunitario referente al acoso moral y a la violencia en el trabajo.

5. EL IMPULSO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA TODOS

Mucho después de la introducción en Ámsterdam del principio general de no discriminación como una clave de las políticas comunitarias y a pesar de los avances realizados, la desaparición de todas las formas de discriminación sigue siendo una cuestión pendiente, como ha recordado la Comisión en el Libro

³³ Aprobado por la Comisión Europea para dos convocatorias: periodos 1997-1999 y 2000-2003.

³⁴ Especialmente en el apartado dedicado a «Buenas Prácticas de sensibilización contra la violencia hacia las mujeres en el ámbito del trabajo, en los Estados miembros de la Unión Europea».

³⁵ COM (2002), 118 final.

Verde sobre Igualdad y no Discriminación en la UE ampliada³⁶, en donde se expone el análisis de la Comisión Europea, a instancias del Parlamento, sobre los progresos realizados hasta ese momento.

Entre las insuficiencias que se ponen de manifiesto destaca el hecho de que en algunos Estados aún no se hubiesen transpuesto de forma adecuada las Directivas 2000/43/CE y 2000/48/CE³⁷. Al mismo tiempo, la ampliación de la Unión Europea, trae consigo nuevas cuestiones de discriminación e intolerancia en relación a las minorías étnicas especialmente graves en el caso de los gitanos, como también lo son los nuevos brotes que se denuncian de xenofobia y racismo contra árabes y judíos. Además se reconoce la existencia de desigualdades significativas, que, en ocasiones pueden reflejar actitudes discriminatorias puestas de manifiesto en múltiples ámbitos, entre ellos el empleo³⁸.

Ante este panorama, y aún reconociendo lo que en conjunto se ha avanzado, la Comisión propone diversas vías de actuación que, no sólo se limitan al establecimiento de un marco jurídico adecuado de garantías y tutela, sino también a través de otros medios de carácter político y financiero³⁹ que procuren el proceso de inclusión social favoreciendo el empleo de las personas con dificultades específicas en el mercado de trabajo —jóvenes poco cualificados, personas con discapacidad, inmigrantes, miembros de minorías étni-

cas⁴⁰—; y de cooperación, para lo cual el objetivo se pone en las organizaciones sociales, como son los agentes sociales y las ONGs, a los que se les reconoce su importante función a nivel nacional en el apoyo a las legislaciones antidiscriminatorias y en su actuación de información y asistencia a las personas víctimas de discriminación.

Como consecuencia del Libro Verde, la Comisión puso en marcha la Estrategia para la no discriminación y la igualdad de oportunidades para todos⁴¹ dirigida a promover de forma positiva y activa la no discriminación y la igualdad de oportunidades. Siendo uno de los objetivos principales el garantizar una protección jurídica eficaz contra la discriminación en todo el territorio de la Unión mediante la transposición por todos los Estados miembros de la legislación comunitaria en ese ámbito. Al mismo tiempo la Estrategia establece una serie de medidas de acompañamiento —divulgación de la información, sensibilización, intercambio de experiencias, formación...—, destinadas a garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivo de la legislación contra la discriminación a través del Pro-

to de la integración de los grupos desfavorecidos se presta en el marco del FSE, incluida la iniciativa comunitaria EQUAL, que tiene específicamente como objetivo la lucha contra cualquier forma de discriminación y desigualdad relacionada con el mercado de trabajo. El apoyo a los grupos desfavorecidos, incluidas las minorías étnicas y las personas con discapacidad, se ha confirmado como una prioridad de la financiación de los fondos estructurales en el Tercer informe de la Comisión Europea sobre la cohesión social que se adoptó el 18 de febrero de 2004.

⁴⁰ Una cuestión particularmente preocupante es la situación de los gitanos que, a pesar de proyectos realizados en el marco del Programa PHARE, siguen siendo objeto de discriminación y exclusión. Como se denuncia en la Estrategia Marco para la no discriminación y la igualdad de oportunidades para todos COM (2005) 224.

⁴¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, de 1 de junio de 2005 [COM (2005) 224].

³⁶ COM (2004) 0379 final.

³⁷ La fecha límite para transponer a las legislaciones nacionales la Directiva 2000/43, expiraba el 19 de julio de 2003, y la de la Directiva 2000/78 finalizaba el 2 de diciembre de 2003.

³⁸ Los objetivos comunes revisados para el proceso de inclusión social de la UE se aprobaron en el Consejo Europeo de Copenhague celebrado en diciembre de 2002. En ellos se ponía en evidencia el alto riesgo de pobreza y exclusión social al que se enfrentan algunos hombres y mujeres a consecuencia de la inmigración.

³⁹ La Estrategia Europea de Empleo y el proceso de inclusión social están apoyados por el Fondo Social Europeo. La ayuda financiera de las medidas de fomen-

grama de Acción Comunitaria de Lucha contra la Discriminación. Programa que se continuó a partir del 1 de enero de 2007, a través del programa PROGRESS.

Elemento fundamental en la Estrategia Europea de Empleo y uno de los ejes de las directrices integradas de crecimiento y empleo, la Agenda Social (2005-2010) de la Comisión establece entre sus prioridades el fomento de la igualdad de oportunidades como medio de lograr una sociedad más integradora, entendiendo que la Igualdad de Trato y oportunidades y la lucha contra la discriminación es una exigencia de equidad y, al mismo tiempo, de eficiencia para lograr los objetivos de crecimiento y empleo de la UE.

El Programa (2007-2013) para el Empleo y la Solidaridad Social (PROGRESS), adopta el nuevo enfoque de integración que la Comisión quiere poner en práctica, consistente en integrar en las políticas comunitarias el objetivo de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades para todos. En consecuencia a través de este Programa se apoya la aplicación efectiva del principio de no discriminación a partir de su integración transversal en todas las políticas de la Comunidad, concretamente en las de empleo, protección e inclusión social, no discriminación y diversidad e igualdad de género. Además de ello, y al ser éste un problema emergente y grave en la nueva Unión ampliada, el Programa pretende combatir el racismo y la xenofobia mediante la creación de una red de organizaciones no gubernamentales especializadas en derechos humanos.

Como se sabe, las medidas comunitarias van siempre seguidas de un informe valorativo de las actuaciones. En el año 2006, el Informe Anual de la Comisión Europea sobre igualdad y no discriminación⁴² vuelve a reite-

rar la existencia de un panorama de discriminación en Europa, aportando algunos datos básicos. De esta forma se mencionan el mantenimiento de las diferencias salariales entre hombres y mujeres por trabajos de igual valor o la baja tasa de empleo de las personas discapacitadas y de las personas de más edad, entre otras; al tiempo que señala la percepción por parte de la mayoría de los europeos de que determinadas circunstancias, como el origen étnico, la religión, la discapacidad o la edad, pueden representar obstáculos para encontrar un empleo.

Por otra parte, exponente del carácter transversal de las políticas comunitarias tras Ámsterdam son las Directrices Estratégicas Comunitarias en materia de cohesión⁴³ en donde se declara que «la igualdad entre hombres y mujeres y la prevención de la discriminación por motivos de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual» constituyen principios fundamentales de la política de cohesión y deben integrarse en todos los niveles del enfoque estratégico en esta materia.

Finalmente, y con el objeto de lograr un enfoque más positivo en relación con la igualdad, el Parlamento Europeo y el Consejo han declarado el año 2007, Año Europeo de la Igualdad de oportunidades para todas las personas⁴⁴. Medida que igualmente se enmarca dentro de un enfoque transversal de la no discriminación que debe permitir garantizar una aplicación correcta y uniforme del marco legislativo comunitario en toda Europa, haciendo resaltar sus principios fundamentales y obteniendo un apoyo activo de la ciudadanía respecto a la legislación en materia de no discriminación e igualdad.

A partir de cuatro grandes objetivos prioritarios que giran sobre los «derechos» –todas las personas, sin distinción de sexo, origen

⁴² European Commission, Equality and non-discrimination. Annual report, 2006.

⁴³ Decisión 2006/702/CE del Consejo, publicada en el DOUE, L 291, de 21 de octubre de 2006.

⁴⁴ COM (2004) 379 final.

étnico o racial, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, tienen derecho al mismo trato –, el «reconocimiento», la «representación» y el «respeto»; se fijan objetivos específicos relacionados todos con la sensibilización de la opinión pública sobre las ventajas de una sociedad justa y cohesionada. Así: concienciar sobre el derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación; estimular un debate sobre como aumentar la participación en la sociedad de los grupos que sufren discriminación, fomentar la participación equilibrada entre mujeres y hombres; celebrar y facilitar la diversidad, creando una mayor conciencia de la contribución positiva que todas las personas aportan a la sociedad

en su conjunto; promover una sociedad con más cohesión, aumentando la toma de conciencia sobre la importancia de promover buenas relaciones entre todos los grupos de la sociedad; y, finalmente, abolir los estereotipos, los prejuicios y la violencia.

El año 2007 termina y deberán analizarse los resultados, pero en principio queda imbricado estrechamente con el 2008, que ha sido declarado el Año Europeo del Dialogo Intercultural⁴⁵, con el objetivo esencial de concienciar a los ciudadanos y residentes de la UE sobre la importancia de desarrollar una ciudadanía europea activa abierta al mundo, respetuosa de la diversidad cultural y basada en valores comunes.

⁴⁵ La Comisión Europea propuso que el año 2008 sea el Año Europeo del Diálogo Intercultural COM (2005) 467, aprobada por Resolución del Parlamento Europeo de 19 de mayo de 2006 [Prov (2006)234]. Con un presupuesto total de 10 millones de euros, el Año Europeo se nutrirá de la riqueza y diversidad de una serie de proyectos específicos que se implementarán durante el año 2008 a través de programas y otras acciones comunitarias. Cultura, educación, jóvenes, deportes y ciudadanía serán los principales temas a tratar.

RESUMEN A partir del reconocimiento del Principio de Igualdad como uno de los valores supremos sobre el que se asienta la Unión Europea en nuestros días y que culmina en este año 2007 declarado como el Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para todos, este trabajo analiza la evolución histórica de este reconocimiento en las dos entidades supranacionales que concurren en Europa, para concluir que en estos últimos años se ha recorrido un largo camino, tanto por el carácter universal del reconocimiento como por el cambio que supone pasar de una disciplina normativa o de garantía a otra promocional o de fundamento de la igualdad de oportunidades.

Pese a todo, finalmente se estima que, trascurrido un largo tiempo desde la introducción en Ámsterdam del principio general de no discriminación como una clave de las políticas comunitarias, la desaparición de todas las formas de discriminación sigue siendo una cuestión pendiente, y últimamente alentada, tras la ampliación de la Unión Europea, con nuevas causas de discriminación e intolerancia.

Un nuevo enfoque se abre como continuación de este año 2007 que ya termina, al haber sido declarado el 2008 como el Año Europeo del Dialogo Intercultural, con el objetivo esencial de concienciar a los ciudadanos y residentes de la UE sobre la importancia de desarrollar una ciudadanía europea activa, abierta al mundo, respetuosa de la diversidad cultural y basada en valores comunes.