

# LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA UE Y LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES: UN DESAFÍO AL FUTURO DE EUROPA

Por AMAYA ÚBEDA DE TORRES\*

## SUMARIO:

INTRODUCCIÓN.—I. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO: A) ANTECEDENTES. B) EL TRATADO DE AMSTERDAM: 1. *La elaboración del «modelo social europeo»*. 2. *Los avances del principio de prohibición de discriminación en el nuevo modelo de política social*. C) LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN, EL TRATADO DE NIZA Y LA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA.—II. LA ESTRATEGIA INTEGRADA DE EMPLEO Y SU FUNCIONAMIENTO: A) EL MARCO JURÍDICO DISEÑADO POR AMSTERDAM: LA ADOPCIÓN DE LAS DIRECTIVAS 2000/43/CE Y 2000/78/CE Y EL PROGRAMA DE ACCIÓN COMUNITARIA. B) EL FONDO SOCIAL EUROPEO C) LA SITUACIÓN ACTUAL: LAS TENDENCIAS DEL MERCADO DE TRABAJO Y DE LA POLÍTICA SOCIAL Y LA ACCIÓN DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS.—III. RETOS Y PROPUESTAS: A) LAS DIRECTRICES PARA COMBATIR LAS DEFICIENCIAS DEL MERCADO LABORAL CON RELACIÓN A LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES: LOS GRANDES RETOS DEL MODELO SOCIAL PROPUESTO. B) PROPUESTAS.

## INTRODUCCIÓN

El principio de igualdad por razón de sexo es un principio complejo, resultado siempre de una oposición de conceptos: igualdad formal frente

---

\* Investigadora, Área de Derecho Internacional Público, Universidad Complutense de Madrid,

a igualdad concreta, o, si se prefiere, igualdad *formal* frente a igualdad *sustantiva*; igualdad de *resultados* frente a igualdad de *oportunidades*... Lo cierto es que en torno a él han surgido los problemas de la plena incorporación de la mujer al mundo laboral, y es evidente que el reconocimiento de la desigualdad de hecho en el acceso y desarrollo de una carrera profesional debe ser nuestro punto de partida<sup>1</sup>. La verdadera igualdad, por tanto, sólo puede surgir de esfuerzos encaminados a abordar y corregir esas situaciones desequilibradas.

En ese sentido, la igualdad nunca debe ser confundida con la identidad de trato, y el entenderlo de modo diferente supondría negar la realidad, es decir, negar el hecho de que el establecimiento de diferencias de trato jurídico a favor de ciertos colectivos sociales (como lo pueden ser la infancia, la juventud, la tercera edad, los discapacitados, los desempleados, etc.) responde a la desventaja en la que se encuentran dichos grupos y, en definitiva, al concepto de igualdad sustancial o real.

Otro concepto enteramente distinto es el de prohibición de discriminación: mientras que la igualdad real es un principio, un mandato a los poderes públicos que depende, para hacerse efectivo, de los recursos dispo-

<sup>1</sup> Véanse a este respecto los muy numerosos estudios acerca del concepto de igualdad en el derecho comunitario. Entre los más recientes, y como ejemplos, encontramos los trabajos de ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: «Una ocasión perdida para avanzar en la igualdad sustancial; comentario a la sentencia del TJCE de 6 de julio de 2000», en *La Ley, la Unión Europea*, n.º 5164, miércoles 18 de octubre de 2000, pp. 1 y ss; BARNARD, C.: «The principle of equality in the community context: P., Grant, Kalanke and Marschall: four uneasy bedfellows?», en *Cambridge Law Journal*, 57 (2), Julio de 1998, pp. 352-372; de la misma autora, «Gender Equality in the European Union: a balance sheet», en ALSTON, P., *The European Union and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, pp. 215-280; CHUECA SANCHO, A.: *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Ed. Bosch, Barcelona, 1999, pp. 167-204; GONZÁLEZ JIMÉNEZ, J.: «La discriminación positiva hacia la mujer respecto al acceso al empleo: la sentencia Marschall del TJCE de 11 de noviembre de 1997», en *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la comptencia*, B-139, mayo 1998, pp. 19-22; MANCINI, G. F. y O'LEARY, S.: «The new frontiers of sex equality law in the European Union», en *European Law Review*, n.º 24, 1999, pp. 331-353; MCGLYNN, C. y FARRELLY, C.: «Equal pay and the protection of women within family life», en *European Law Review*, n.º 24, 1999, pp. 202-207; OTERO GARCÍA-CASTRILLÓN, C.: «Igualdad, género y medidas de acción - discriminación positiva en la política social comunitaria», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 12, año 6, mayo/ agosto de 2002, pp. 489-502; REY MARTÍNEZ, F.: «El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo», en *La Ley*, n.º 4984, 3 de Febrero de 2000, pp. 1-10.

nibles y de la orientación política del Estado en cuestión, lo segundo es un auténtico derecho fundamental, que se manifiesta en un derecho subjetivo judicialmente exigible. Así, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha usado el principio de igualdad para enriquecer la interpretación del principio de no discriminación, recordando que «*la discriminación en sentido legal consiste en tratar de forma idéntica situaciones distintas o tratar de forma distinta situaciones que son idénticas*»<sup>2</sup>.

Igualmente es necesario distinguir entre los términos de género y sexo. En sentido general, el término género se refiere a cómo percibimos a los hombres y mujeres y a cómo se espera que actúen y piensen en un contexto socio-económico, político y cultural concreto. El sexo, en cambio, es la determinación biológica. El género, por tanto, no es estático o innato, sino que puede verse afectado por otros factores, como la edad, la raza, la clase o la etnia. Responde a una construcción sociológica en relación con los diferentes «roles», actitudes y valores que las comunidades y sociedades consideran apropiado adscribir a un sexo o al otro, tanto en la esfera pública como en la privada. Por tanto, un análisis basado en el género se refiere al papel que sistemáticamente se asigna a los sexos y las responsabilidades y oportunidades que tienen los hombres y mujeres de anticipar el impacto de las políticas e intervenciones en la sociedad.

El principio de igualdad es, por tanto, inherente a la noción misma de derechos humanos. Sin embargo, eliminar la discriminación de hecho es mucho más complejo que adoptar leyes o tratados que reconozcan derechos iguales para todos. Las mujeres pueden exigir el disfrute de todos los derechos humanos, incluyendo los relativos al desarrollo económico y al acceso a los recursos, ya que eso forma parte de su igualdad. La falta de acceso igualitario a los recursos y a las oportunidades significa una denegación de sus derechos, y lleva a la perpetuación de la desigualdad y la pobreza de la mujer. El trato igual, por tanto, en relación con los derechos de corte social o económico es básico para la plena realización de los derechos humanos. Por ello, la igualdad y la prohibición de discrimi-

---

<sup>2</sup> Sentencia *Adam*, de 4 de Febrero de 1982, asunto 828/ 79, confirmada por la sentencia *Schumacker* de 14 de Febrero de 1995. La sentencia *Karlsson*, de 13 de abril de 2000, ha añadido una precisión: la diferencia de trato puede ser legítima si tiene una justificación objetiva. Véase también a este respecto ÚBEDA DE TORRES, A.: «El principio de igualdad de trato y de prohibición de discriminación por razón de sexo a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Revista de la Facultad de Derecho de la U.C.M.*, número 97, pp. 170-203.

nación son dos principios que se repiten en todos los tratados de derechos humanos.

En el contexto de la Unión Europea —y a pesar de que el principio de la igualdad entre hombres y mujeres ha estado presente desde una época temprana, precisamente en relación con el empleo— las desigualdades en el mercado laboral son aún patentes. Las mujeres de Europa ganan por término medio una cuarta parte menos de lo que ganan los hombres<sup>3</sup> y aún siguen pesando consideraciones distintas a las estrictamente profesionales en el momento de contratar a una mujer. En el hogar, soportan en la mayor parte de los casos las tareas domésticas y el cuidado de los hijos, y además el sexo es un factor determinante que condiciona, a menudo, la elección de un trabajador u otro. Aunque se ha conseguido la integración activa de la igualdad en todos los programas y políticas comunitarias, la tarea de concienciación y el apoyo a iniciativas específicas son absolutamente necesarias.

Europa se enfrenta en estos momentos a un desafío muy importante en relación con su joven política social, una política en la que influyen numerosos factores: la educación, la formación profesional, la competitividad del mercado, los avances tecnológicos... A todo ello se añade el reto de la ampliación, y la cuestión de qué va a suceder con los trabajadores provenientes de los países candidatos a la adhesión en busca de mejores condiciones salariales y laborales, por un lado, y con el desplazamiento de las empresas hacia esos países para obtener condiciones de contratación menos exigentes, por el otro. Se prevé que, con la adhesión, la tasa media de empleo de la Unión caerá en un 1'5%<sup>4</sup>. En definitiva, urge definir muy claramente cuáles son las directrices y el perfil de la política social del futuro mercado de trabajo europeo, y el papel de las mujeres dentro de él.

En este trabajo, nos proponemos estudiar tres aspectos. En primer lugar, se realiza un recorrido por los antecedentes de la política social y de empleo desde sus orígenes hasta el momento presente. En segundo lugar, se analizan los elementos que configuran la actual estrategia europea de empleo y el papel del principio de igualdad en ella. Por último, se tratará de poner de manifiesto las deficiencias del actual sistema y se harán pro-

<sup>3</sup> COMUNIDADES EUROPEAS: *La política social y de empleo en Europa: una política para el ciudadano*, Luxemburgo, 2000, p. 24.

<sup>4</sup> COMISIÓN EUROPEA: *L'emploi en Europe: evolution récente et perspectives*, DG d'emploi, relations industrielles et affaires sociales, julio de 2002.

puestas con vistas a conseguir la reducción total de las desigualdades en el mercado de trabajo.

## I. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

### A) ANTECEDENTES

La política social ha sido una de las primeras políticas comunitarias, de la que se incluyen los pasos iniciales en el Tratado de Roma. En efecto, éste se refiere ya al principio de la libre circulación de trabajadores y a la libertad de establecimiento con vistas al mercado común. Sin embargo, las bases de una auténtica política social no comienzan a asentarse hasta la entrada en vigor del Acta Única Europea, en la que se incluyen las preocupaciones en el ámbito de la salud y seguridad en el lugar de trabajo, y sobre todo, con la adopción del Tratado de Maastricht.

En la negociación de este último, se puso de manifiesto que Gran Bretaña no deseaba una política social común, y ello llevó a adoptar una solución un tanto *sui generis*. Así, se elaboró un Protocolo anejo al Tratado sobre política social, firmado por los doce Estados miembros, por el que se acordaba que los once Estados que querían avances significativos en la materia podían conseguirlo a través de la adopción de un Acuerdo. Éste permitiría recurrir a las instituciones, mecanismos y procedimientos del Tratado para establecer medidas de carácter social, que sólo serían aplicables para los once Estados firmantes del Acuerdo<sup>5</sup>. Sin embargo, la dualidad de procedimientos no dio resultados muy satisfactorios, ya que el recurso al Acuerdo fue utilizado en escasas ocasiones, y con ello se puso de manifiesto la necesidad de una auténtica política social comunitaria. La cumbre que dio lugar a la firma del Tratado de Amsterdam asentó las bases de esta nueva política.

Pero, durante ese período transitorio en que se delineaba la base del modelo social, un acontecimiento importante tuvo lugar: se adoptó la *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*, que fue aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de once de los Estados miembros<sup>6</sup> el 9 de diciembre de 1989. En ella se recogen una

<sup>5</sup> Página web de la UE: <http://www.europa.eu.int/comm/social>.

<sup>6</sup> De nuevo, Gran Bretaña decidió no unirse a esta iniciativa hasta mucho más tarde, en el año 1998, tras la elección de Blair como Primer Ministro.

serie de principios que constituyen las bases de la política social comunitaria, como la igualdad de trato entre los hombres y las mujeres. Aunque la Carta es fundamentalmente una declaración de carácter político, ha impulsado a la Comisión a ir elaborando un programa de acción y a adoptar toda una serie de disposiciones<sup>7</sup>.

## B) EL TRATADO DE AMSTERDAM

### 1. *La elaboración del «modelo social europeo»*

Con el Tratado de Amsterdam se produce la plena incorporación de la política social entre las demás políticas comunitarias, diseñando el modelo social europeo y restaurando la unidad del sistema a través de la integración dentro del Tratado del Acuerdo creado en Maastricht<sup>8</sup>. Con ello, se termina con la dualidad de procedimientos, y la política vuelve a ser única. En el Preámbulo se enuncian los principios y objetivos de la política social, siguiendo lo que ya se había anunciado en la Carta Social Europea de Turín, firmada el 18 de octubre de 1961 en el seno del Consejo de Europa, y en la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los trabajadores ya mencionada. En el artículo 2 se recoge que la promoción del empleo es un objetivo comunitario. También se recuerda que la política social y de empleo no es competencia exclusiva de la Unión, sino que es responsabilidad principal de los Estados miembros, y tan sólo a título subsidiario, de la Unión. Por primera vez, se añade un capítulo entero sobre empleo (los artículos 136 a 145) y se declara que es una misión común europea.

Para llegar a esta nueva política, se llevaron a cabo amplias consultas por parte de la Comisión. En el Libro Blanco de 1993, se pusieron de manifiesto los grandes retos a los que se debía hacer frente, y en el Libro Verde se elaboraron propuestas concretas, que quedaron recogidas en el primer programa de acción social de 1995 a 1997. El Consejo Europeo extraordinario de Luxemburgo, celebrado en 1997, definió la «estrategia

<sup>7</sup> VVAA (dir.: OREJA, M.): *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, vol. I, Mc Graw Hill, Madrid, 1998, p. 768.

<sup>8</sup> OREJA, M.: «La política social y la Unión Europea en materia de empleo» (Conferencia pronunciada el 12 de diciembre de 1997 en la Facultad de Derecho de la UCM), *Apuntes sobre el sistema institucional Europeo después de Amsterdam*, Curso 1997-1998, pp. 41-54.

europea de empleo» consagrada en Amsterdam, que se basa en cuatro pilares: la mejora de la capacidad de inserción profesional, el espíritu empresarial, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades<sup>9</sup>. Mientras el Tratado de Amsterdam esperaba su entrada en vigor (lo cual se produjo en mayo de 1999) y basándose en la experiencia anterior, se estableció un nuevo marco para el desarrollo de la política social que debía aplicarse junto con la estrategia de empleo puesta en marcha por el Tratado: el programa de acción social 1998-2000<sup>10</sup>. El programa tenía como ejes principales la acción en tres campos: el empleo, la capacitación y la movilidad; la adaptación del mercado laboral a los cambios sociales y tecnológicos constantes, y por último el hacer frente al desafío de luchar contra la exclusión, la discriminación y la desigualdad.

## 2. *Los avances del principio de prohibición de discriminación en el nuevo modelo de política social*

En relación con la igualdad y el principio de prohibición de discriminación por razón de sexo, Amsterdam incluye, por tanto, novedades importantes, que habían sido objeto de largas discusiones en los sucesivos Consejos Europeos. Distintos temas fueron identificados como los más urgentes:

- 1) Suprimir la segregación de la mujer en el mercado de trabajo, luchando contra la diferencia en las remuneraciones, fomentando la iniciativa empresarial de las mujeres, y eliminando las políticas discriminatorias en materia de fiscalidad.
- 2) Ayudar a compaginar vida laboral y familiar, de forma que se aumenten las instalaciones para el cuidado de los hijos y los servicios de atención a familiares para que las mujeres puedan conservar su puesto de trabajo.
- 3) Agilizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones.

---

<sup>9</sup> COMUNIDADES EUROPEAS: *La política social y de empleo en Europa: una política para el ciudadano*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, p. 9.

<sup>10</sup> COMUNIDADES EUROPEAS: *La política social y de empleo en Europa: una ...*, op. cit, p. 7.

En el Tratado, distintos artículos recogen estas preocupaciones. Por un lado, el artículo 2 establece que la Comunidad debe promover la igualdad entre el hombre y la mujer, y el artículo 13 incluye por primera vez la posibilidad de que el Consejo adopte, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, las medidas necesarias para luchar contra toda discriminación, incluida por supuesto la fundada en el sexo. En el artículo 137, se prevé que el Consejo pueda intervenir o reforzar su acción por la aprobación de directivas adoptadas por mayoría cualificada, en codecisión con el P.E. y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, en el ámbito de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral y en el trato en el trabajo. También se prevé el uso de este tipo de medidas para la lucha contra la exclusión social. Especial atención merece el artículo 141, que, además de recoger el consabido principio de igualdad de retribución para los trabajadores de un mismo sexo por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor<sup>11</sup>, añade dos párrafos: el párrafo 3, que establece la igualdad en el *acceso* al empleo, la cual no había sido contemplada anteriormente, y el párrafo 4, que incorpora la jurisprudencia de las sentencias KALANKE y MARSCHALL, según la cual se permite la adopción de medidas de discriminación positiva en favor del sexo menos representado para facilitarle el ejercicio profesional o impedir o compensar desventajas en el mercado laboral de que se trate<sup>12</sup>.

La jurisprudencia también ha precisado el alcance de este artículo 141. Así, en cuanto a quién puede invocar la igualdad de remuneración, aunque el artículo menciona tan sólo a los trabajadores, el Tribunal de Justicia ha incluido también a los jubilados. En materia de seguridad social, tres categorías de personas están protegidas: los trabajadores, los que buscan empleo y los que no trabajan por un riesgo social. Por otro lado, este artículo es invocable no sólo frente al Estado, sino también frente a otro particular<sup>13</sup>.

Por último, Amsterdam ha permitido además la adopción de cuotas por las instituciones de la Unión. Como ejemplos de ello, señalemos la pro-

<sup>11</sup> Como ya hacía el antiguo artículo 119 del Tratado de la C.E.

<sup>12</sup> ÚBEDA DE TORRES, A.: «El principio de igualdad de trato y de prohibición de discriminación por razón de sexo a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Revista de la Facultad de Derecho de la U.C.M.*, número 97, p. 177.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 180.

moción de las ayudas destinadas a empresarias, y los esfuerzos en asegurar que al menos un 40% de los miembros de los comités consultivos y otros cuerpos de especialistas sean de sexo femenino<sup>14</sup>.

C) LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN,  
EL TRATADO DE NIZA Y LA CONVENCION SOBRE  
EL FUTURO DE EUROPA

En diciembre de 2000 se aprueba la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la que se recoge el elenco de derechos que los Estados miembros de la Unión consideran parte de su herencia común. En algunos de los artículos se hace referencia expresa al tema de la igualdad. Así, el artículo 20 afirma que todos somos iguales ante el derecho, lo cual no incluye la igualdad de condiciones o de oportunidades<sup>15</sup>; el artículo 21 contiene el principio complementario al anterior: el de la prohibición de discriminación, haciéndolo extensivo a todo tipo de motivos, incluidos, por supuesto el sexo y la orientación sexual. El artículo 23 se refiere específicamente a la igualdad entre hombres y mujeres y a la necesidad de que ésta sea respetada en todos los campos, incluida la materia de empleo y de remuneración. La Carta es además progresista y en el párrafo 2.º del artículo admite abiertamente la posibilidad de adoptar medidas de discriminación positiva en favor del sexo subrepresentado. La Carta contiene además una serie de disposiciones que agrupa bajo el título de «solidaridad», entre las que destaca el artículo 33. En él se promueve la conciliación de la vida familiar y profesional, ya que se recoge el derecho de toda persona a ser «*protegida contra cualquier despido por una causa relacionada con la maternidad, así como el derecho a un permiso pagado por maternidad y a un permiso parental con motivo del nacimiento o de la adopción de un niño*».

El Tratado de Niza apenas ha cambiado lo ya regulado por el Tratado de Amsterdam en la materia, y el capítulo I del Título XI continúa estando referido a la política social y de empleo. Las modificaciones introducidas se han concentrado, sobre todo, en los artículos 137 y 144, estableciéndose en éste último la creación de un Comité de Protección Social para

<sup>14</sup> COMUNIDADES EUROPEAS: *La política social y de empleo...*, op. cit., p. 27.

<sup>15</sup> BRAIBANT, G.: *La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne*, Ed. du Seuil, 2001, p. 152.

fomentar la cooperación entre los Estados miembros y fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas en protección social. En cuanto a la forma de adoptar las decisiones, se ha mantenido lo establecido por Amsterdam, aunque se crea la posibilidad de que el Consejo decida posteriormente (por unanimidad) la mayoría cualificada para aquellos ámbitos en los que se exige la unanimidad, con el fin de agilizar la armonización de las políticas sociales nacionales (salvo en la materia de seguridad social)<sup>16</sup>.

Por último, muy recientemente han concluido los trabajos conducentes a la adopción de una Constitución Europea, la denominada Convención sobre el futuro de Europa<sup>17</sup>. El texto que ha sido adoptado da un lugar preeminente al principio de igualdad y a la prohibición de discriminación, ya que los consagra en su Título I, artículos 2 y 3. La Convención integra la Carta de los derechos fundamentales en el Título II de este texto, conservando la numeración de sus artículos. El gran cambio que la aprobación de este documento producirá dependerá en gran medida de la voluntad de los Estados de aceptar una nueva Unión con más fuerza desde el punto de vista político, pero habrá que esperar a la próxima Conferencia Intergubernamental para comenzar a analizar las claves de esta profunda reforma.

## II. LA ESTRATEGIA INTEGRADA DE EMPLEO Y SU FUNCIONAMIENTO

### A) EL MARCO JURÍDICO DISEÑADO POR AMSTERDAM: LA ADOPCIÓN DE LAS DIRECTIVAS 2000/43/CE Y 2000/78/CE Y EL PROGRAMA DE ACCIÓN COMUNITARIA

Los objetivos políticos trazados por Amsterdam debían llevarse a cabo efectivamente por los Estados miembros, y por ello se incluye el artículo 155, en el que se establece que la Comisión es la garante de que se produzca una transposición correcta y equitativa de la legislación social comunitaria. Así, ha habido una serie de directivas que se han ido adoptando en materia de igualdad y empleo y que se han añadido a las ya exis-

<sup>16</sup> Datos tomados de la página web [http://www.europa.eu.int/comm/archives/igc2000/geninfo/fact-sheets/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/archives/igc2000/geninfo/fact-sheets/index_es.htm).

<sup>17</sup> Los últimos textos revisados en este trabajo son de 12 de junio de 2003: CONV 811/03.

tentes anteriormente<sup>18</sup>. Las más recientes y con relación directa con el principio de igualdad han sido dos directivas marco.

La primera, la 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, prohíbe la discriminación racial y étnica en todos los ámbitos del empleo, de la educación, de la seguridad social y de los cuidados médicos, así como en el acceso a los bienes y en cuanto a vivienda. Entre otras medidas, define la discriminación directa e indirecta y proporciona a las víctimas vías de recurso administrativas o judiciales. La segunda, la 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, basándose en el artículo 13 del Tratado, prohíbe la discriminación por razón de creencia religiosa, discapacidad, edad u orientación sexual en el campo del empleo<sup>19</sup>. La transposición de las dos debe hacerse a más tardar en el año 2003 (la segunda directiva puede ser retrasada hasta un máximo de tres años con relación a las medidas contra la discriminación basada en la edad o en el sexo), y, aunque los Estados pueden instaurar regímenes que garanticen una protección mayor que la exigida por las directivas, están obligados en cualquier caso a respetar las normas mínimas establecidas.

Con un carácter más específico que las dos Directivas marco, la Comisión ha estudiado la adopción de nuevas propuestas de legislación, algunas actualmente en discusión. Así, la Directiva del Consejo acerca de la reunificación familiar (COM(1999)638 final), de diciembre de 1999,

<sup>18</sup> Desde 1975, encontramos la directiva 75/117/CEE, de 10 de Febrero de 1975, referida a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores y las trabajadoras por un mismo trabajo; la directiva 76/207/CEE, de 9 de febrero de 1976, que trata de la aplicación del principio de igualdad 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; las directivas 79/71/CEE de 19 de diciembre de 1978, y la 86/378/CEE, de 24 de julio de 1986, reformada por la directiva 96/97, que recogen la aplicación progresiva del principio de igualdad en materia de seguridad social; la directiva 92/85/CEE, que establece la aplicación de medidas para la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo de la mujer embarazada, que haya dado a luz o que esté en el período de lactancia; las directiva 96/34/CE concerniente a la vida familiar, y la 97/80/CE, que cambia la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo, correspondiendo al presunto acosador probar su inocencia.

<sup>19</sup> La elección del artículo 13 como base jurídica de las directivas, y no el artículo 137 del Tratado, y sus consecuencias jurídicas han sido estudiadas por WHITTLE, R. y BELL, M.: «Between social policy and Union citizenship: the Framework Directive on equal treatment in employment», en *European Law Review*, vol. 27, n.º 6, diciembre de 2002, pp. 677 y ss.

ha sido ya devuelta por el Parlamento a la Comisión, tras haberla aprobado con algunas enmiendas, aunque aún está pendiente de su adopción. El 23 de septiembre de 2002, fue aprobada al fin la Directiva 2002/73/CE, que reformaba la directiva 76/207/CEE sobre el fomento del principio de igualdad para los hombres y las mujeres en relación con el acceso al empleo, a la formación vocacional y a las condiciones de trabajo. En ella se afirma la necesidad de asegurar a las mujeres la reincorporación al trabajo tras el nacimiento de sus hijos en las mismas condiciones laborales o en situación mejorada, si ello les hubiera correspondido en el tiempo de ausencia. Igualmente, se resalta la importancia de proporcionar a los hombres el derecho al permiso de paternidad sin que ello conlleve desventajas laborales. Se exige también el establecimiento de una compensación o reparación adecuada para las víctimas de discriminación, y se permite que se unan a la reclamación organizaciones o asociaciones que tengan interés legítimo en ello. Por último, los Estados miembros deberán poner en marcha un sistema para seguir y supervisar el respeto del principio de igualdad y la prohibición de discriminación en las empresas. El 5 de octubre de 2005 es la fecha límite para la transposición de todas estas medidas.

Ahora bien, la Comisión es consciente de que la adopción de estas directivas y su transposición en el Derecho nacional no significa que esté garantizada su aplicación efectiva. Por ello, ha completado esta legislación con un programa de acción comunitaria recogido en la decisión 2000/750/CE, que entró en vigor el 1 de enero de 2001. Durará seis años, y su presupuesto es de casi 100 millones de euros<sup>20</sup>. Su finalidad es conseguir la colaboración de las autoridades nacionales, regionales y locales, de los interlocutores sociales, ONGs, organismos de promoción de la igualdad de trato, universidades y medios de difusión con tres finalidades distintas: estudiar las repercusiones de la discriminación en los Estados miembros y evaluar la eficacia de las medidas tomadas; promover los intercambios de experiencias y buenas prácticas y llevar a cabo acciones comunitarias de sensibilización hacia la igualdad.

El programa forma además parte de la estrategia integrada de empleo, en la que, cada año, se trata de conseguir la cooperación entre los Estados y las instituciones comunitarias a través de tres fases:

---

<sup>20</sup> COMISIÓN EUROPEA: *La lutte pour l'égalité. L'action de la Communauté européenne en matière de lutte contre la discrimination*, D.G. de empleo y asuntos sociales, Luxemburgo, 2001.

- a) El Consejo, a propuesta de la Comisión, aprueba a principios de año las directrices de empleo, las áreas prioritarias de acción.
- b) Cada país elabora un Plan Nacional de Acción (se hicieron por primera vez en 1998), en el que manifiestan cómo piensan poner en marcha las directrices.
- c) Comisión y Consejo examinan los planes de acción y presentan un informe en el Consejo Europeo de diciembre, pudiendo hacer recomendaciones a los Estados<sup>21</sup>.

La iniciativa comunitaria para el empleo EQUAL y el Fondo Social Europeo vienen a completar esta estrategia.

## B) EL FONDO SOCIAL EUROPEO

Desde 1957 existe el Fondo Social Europeo, cuyo objetivo es aumentar las perspectivas de trabajo de los ciudadanos europeos, ayudando a los Estados miembros a crear puestos de trabajo y a mejorar las condiciones del mercado laboral. Para el período comprendido entre el año 2000 y el año 2006, se han seleccionado cinco áreas prioritarias diferentes:

- Desarrollo de una política activa de mercado laboral.
- Ayuda a los ciudadanos en peligro de exclusión social, en especial en cuanto a sus oportunidades laborales.
- Mejora de la educación general y la formación profesional, con el objetivo de la formación continua y de la adquisición de las calificaciones necesarias para el mercado laboral.
- Promoción de la adaptabilidad, el espíritu de empresa y la mano de obra.
- Incentivo de la actividad por cuenta propia y de la posibilidad de empleo de las mujeres, y medidas para combatir desigualdades de sexo en el mercado laboral<sup>22</sup>.

Los proyectos que se seleccionan tienen que asegurar, además, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, siguiendo con la práctica de la integración de la igualdad en todas las demás políticas comunitarias

---

<sup>21</sup> COMUNIDADES EUROPEAS: *La política social de empleo...*, op. cit., p. 12.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 15.

(*gender mainstreaming*), y su gestión depende de las autoridades nacionales del país.

En este período de tiempo, EQUAL ha sustituido a la anterior iniciativa (ADAPT), y apoya medidas para combatir cualquier forma de trato desigual y discriminación en el mercado laboral, ya sea por el sexo, la edad, la incapacidad, la orientación sexual, etc. Por otro lado, los programas DAPHNE y STOP luchan contra la violencia y la explotación sexual respectivamente.

C) LA SITUACIÓN ACTUAL: LAS TENDENCIAS DEL MERCADO DE TRABAJO Y DE LA POLÍTICA SOCIAL Y LA ACCIÓN DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

Los Consejos Europeos de Lisboa (celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000) y Barcelona (15 y 16 de marzo de 2002) marcaron una serie de objetivos que siguen plenamente vigentes en la política de empleo. Así, el primero de ellos crea la estrategia social de la Unión, y fija una meta muy ambiciosa: una tasa de empleo del 70 % para el año 2010. En el año 2001, la tasa de empleo de la Unión se mantuvo en un 64 %, siendo el tanto por ciento de empleo femenino del 54'9 %. Teniendo en cuenta las previsiones realizadas con base en las expectativas demográficas, el objetivo del 70 % parece factible, siempre que se consiga una tasa de empleo femenino de alrededor del 63 %<sup>23</sup>. En este contexto, el Consejo de Barcelona, estableció un proceso reforzado, simplificado y mejor gestionado de la estrategia europea de empleo, elaborando un calendario de actividades hasta el 2010. Entre las exigencias principales, se señala la necesidad de que los Estados miembros eliminen los obstáculos a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y que, de acuerdo a sus sistemas nacionales, se esfuercen en crear, desde el momento actual hasta el 2010, centros para acoger al menos al 90 % de los niños con edades comprendidas entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria, y a un mínimo del 33 % de los niños menores de tres años.

En los últimos tres años, la participación de las mujeres en el mercado laboral ha aumentado, mientras que la tasa de los hombres ha permanecido estable. Los países donde más aumento ha habido han sido Holanda, España, Portugal, Italia, Alemania e Irlanda (aunque en los tres primeros

<sup>23</sup> COMISIÓN EUROPEA: *L'emploi en Europe*, op. cit., p. 19.

casos, la tasa de empleo masculino también ha aumentado ligeramente)<sup>24</sup>. Sin embargo, en España, así como en Grecia e Italia, la tasa de desempleo femenino es aún de las más altas de la Unión. A pesar de ello, y de acuerdo con las previsiones realizadas, si se mantiene la tendencia de estabilidad del empleo masculino y sigue creciendo el femenino, la diferencia entre la tasa masculina y femenina se reducirá en el 2003, llegando a ser del 17 %.

Aparte de lo anteriormente dicho, las diferencias de remuneración en la Unión siguen siendo claras: las mujeres ganan de media un 16 % menos que los hombres<sup>25</sup>. Ya en el Consejo de Barcelona de 2002, la Comisión manifestó que se iban a analizar las razones de las diferencias entre hombres y mujeres, incluido el tema de la remuneración, y en su documento de julio de 2002 titulado *L'emploi en Europe: perspectives et avenir* expone los resultados de los primeros análisis. Así, tan sólo en Italia, Bélgica y Portugal, el salario medio de las mujeres es más del 90 % que el de los hombres. En el resto, la diferencia ronda ese 16 % ya señalado. Por otro lado, la Comisión llega a otra serie de conclusiones:

- En general, la diferencia salarial es menor en el sector público que en el privado (un 10 % de media en el primero frente a un 23'7 % en el segundo).
- Hay segregación por sectores: en primer lugar, la tasa de empleo femenino en el sector de la industria y los transportes es del 25 % o menos, mientras que es de más del 75 % en la salud y servicios sociales, y de más del 90 % en los servicios domésticos. Por otro lado, las mujeres trabajan más a menudo en puestos no cualificados que los hombres, tales como hostelería o ventas, sectores en los cuales el salario ya es de por sí de los más bajos de la Unión.
- Las mujeres ocupan en menor proporción que los hombres puestos directivos: la proporción, basada en datos salariales de 1998, es de aproximadamente el doble. Es decir, los hombres tienen el doble de posibilidades que las mujeres en conseguir un cargo de dirección. Italia, Grecia y Holanda son los países donde las mujeres tienen menos cargos directivos. Por tanto, los hombres obtienen cargos con más responsabilidades, y, por tanto, mejor remunerados que las mujeres.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>25</sup> Se pueden obtener gráficos indicativos comparativos de todos los países en COMISIÓN EUROPEA, *Ibidem*, p. 21.

- Las mujeres suelen desempeñar en mayor medida trabajos a duración determinada y a tiempo parcial: el 33'2% de las mujeres trabajadoras tienen ese tipo de contratos, frente al 6'2% de los hombres.
- La edad y el nivel de formación acentúan las diferencias: los trabajadores de más edad ganan más que las trabajadoras mayores, así como los hombres más cualificados ganan más que las mujeres en la misma situación.

Al indagar acerca de las razones de estas diferencias, la Comisión llega a una serie de resultados:

- La experiencia y la antigüedad en la empresa se premian con un mayor salario, pero que repercute de mejor forma en los hombres, ya que las mujeres son más jóvenes y llevan menos tiempo en la empresa.
- Las interrupciones de la carrera laboral afectan negativamente al salario, y son mucho más frecuentes en las mujeres que en los hombres.
- La existencia de obligaciones familiares de tipo económico llevan, en el caso de los hombres, a percibir un salario más elevado, mientras que en el caso de las mujeres, ese tipo de primas o incentivos no se contemplan.
- Los contratos temporales están, proporcionalmente, peor pagados que los contratos a tiempo completo. Lo mismo ocurre con los cargos directivos y el trabajo poco cualificado.
- Por último, en los sectores predominantemente femeninos, los salarios son más reducidos que en aquellos donde hay más hombres o donde los dos sexos están representados en una proporción.

Las conclusiones de la Comisión son, por tanto, que lo que contribuye a aumentar las diferencias salariales entre ambos sexos se basa en las características personales (formación, antigüedad, familia a cargo del trabajador...) y de los empleos (cualificado, a tiempo completo, con responsabilidades, etc.). A todo ello hay que añadir la discriminación basada en los prejuicios de los empleadores, las políticas de empleo y fiscales, la educación y las tradiciones y normas sociales y culturales<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Todos los datos estadísticos aquí citados se han obtenido del documento de la Comisión *L'emploi en Europe...*, op. cit., pp. 39-45, donde también se recogen tablas y gráficos explicativos sobre el tema.

### III. RETOS Y PROPUESTAS

#### A) LAS DIRECTRICES PARA COMBATIR LAS DEFICIENCIAS DEL MERCADO LABORAL CON RELACIÓN A LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES: LOS GRANDES RETOS DEL MODELO SOCIAL PROPUESTO

En la propuesta de decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el 2003 (Documento COM(2003), de 8 de abril de 2003), la Comisión simplifica las líneas directrices y se mantiene fiel a los tres objetivos básicos enunciados en el Consejo de Lisboa: el pleno empleo, la calidad y la productividad del trabajo y la cohesión y la inclusión sociales. En torno a estos tres pilares de actuación, se destaca la necesidad de seguir luchando por la integración de la dimensión de la igualdad en todas las políticas comunitarias, así como la adopción de medidas específicas.

En definitiva, y como se puede deducir de lo expuesto hasta ahora, el mercado laboral de los países de la Unión Europea adolece de una serie de problemas estructurales desde el punto de vista de la eliminación de las desigualdades entre el hombre y la mujer. En primer lugar, la educación y la concienciación son esenciales en la consecución de este objetivo. En segundo lugar, la conversión de los empleos de baja calidad hacia formas contractuales menos precarias para el trabajador ayudaría también a reducir las desigualdades, puesto que esos trabajos son desempeñados principalmente por mujeres. Muy relacionado con lo anterior, es necesario promover la conciliación de la vida profesional y familiar para que las mujeres no interrumpan o abandonen sus puestos de trabajo con tanta frecuencia. Por último, la reducción de las disparidades regionales es también un punto esencial, ya que a menudo es en las regiones más desfavorecidas donde la desigualdad es más pronunciada.

Por todo ello, entre las nuevas directrices para el año 2003, aún no aprobadas, se propone luchar contra *la segregación sectorial y profesional, mejorar la educación y la formación, las clasificaciones de empleos y los sistemas de retribución, campañas de sensibilización y transparencia*<sup>27</sup>. Con ello, se pretende llegar a una tasa de empleo femenino del 57 % en el año 2005, y de un 60 % en el 2010.

---

<sup>27</sup> COM(2003) 176 final, 8 de abril de 2003.

## B) PROPUESTAS

Como hemos visto a lo largo de este estudio, la igualdad está aún muy lejos de conseguirse, y hay una serie de campos en los cuales la acción es prioritaria para realizar tal objetivo. En un plano más general, la inclusión de la perspectiva de la igualdad en todas las políticas y programas de corte social es esencial para terminar con la diferencia salarial entre hombres y mujeres y la llamada discriminación directa.

Entre las posibles acciones concretas que los Estados miembros deberían adoptar, proponemos, haciendo nuestras algunas de las recomendaciones exigidas por el Lobby Europeo de las Mujeres<sup>28</sup>, lo siguiente:

- Una mayor concienciación en cuanto al reparto de las tareas domésticas y el cuidado de los hijos, así como el establecimiento de servicios sociales con este fin (aumento de guarderías públicas, mejorar las posibilidades de permiso parental, etc.).
- Incentivar la contratación de mujeres que hayan dejado sus puestos de trabajo por maternidad o cuidado de los hijos, con medidas tales como la excedencia voluntaria, incentivos fiscales, etc.
- Asegurarse de que los Estados miembros siguen las recomendaciones de la Comisión e integran las medidas en sus legislaciones, combatiendo activamente la discriminación.
- Promover la creación de puestos de trabajo.
- Promover la adaptabilidad al trabajo, prestando especial atención a las familias monoparentales.
- Integración y atención especializada a las trabajadoras emigrantes.
- Mejorar las condiciones laborales de los trabajadores menos cualificados y de los contratados a tiempo parcial, así como regularizar los contratos no declarados.

---

<sup>28</sup> EWL Employment Guidelines for 2003, *Concrete proposals on how to strengthen specific gender equality focus and the gender equality mainstreaming approach*, en <http://www.womenlobby.org>.