

CRÓNICA DE LEGISLACIÓN EUROPEA

M.^a LUISA BALAGUER CALLEJÓN *

SUMARIO:

1. DECISIÓN DE LA MESA DEL PARLAMENTO EUROPEO POR LA QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS DE APLICACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS AL PARLAMENTO EUROPEO
2. INFORME DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO
3. CRISIS ECONÓMICA Y EMPLEO
4. DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO SOBRE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE LA APLICACIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO ENTRE HOMBRES Y MUJERES QUE EJERCEN UNA ACTIVIDAD AUTÓNOMA, Y POR LA QUE SE DEROGA LA DIRECTIVA 86/613/CEE

1. DECISIÓN DE LA MESA DEL PARLAMENTO EUROPEO POR LA QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS DE APLICACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS AL PARLAMENTO EUROPEO

La actividad legislativa de la Unión Europea ha sido importante en el período de julio a diciembre de 2009. Destacaremos por la importancia que internamente tiene para la propia configuración de las instituciones europeas, la normativa referente al status jurídico de los Diputados del Parlamento Europeo.

Con fecha 13 de julio de 2009 se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea la Decisión de la Mesa del Parlamento Europeo por la que

* Catedrática de Derecho Constitucional. Universidad de Málaga.

se establecen medidas de aplicación del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo. Estas medidas son el complemento de la Decisión del Parlamento Europeo de 28 de septiembre de 2005 sobre la adopción del Estatuto de los Diputados al Parlamento Europeo.

El Estatuto de los Diputados al Parlamento Europeo se adopta por Decisión del Parlamento de 28 de septiembre de 2008, con la forma jurídica de Reglamento del Parlamento, al amparo del art. 199, 1 del Tratado, que le permite regular sus propias cuestiones internas. El objeto del Estatuto lo constituye la regulación de las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, (art. 1) y no el reconocimiento de sus derechos y obligaciones que es objeto de regulación estatal.

El art. 2 proclama la libertad e independencia de los diputados, la no sujeción a mandato imperativo, su sola vinculación a su independencia y libertad. Cualquier transacción de renuncia o declaración en blanco impuesta por un partido político a sus diputados será considerada nula y jurídicamente no vinculante.

El derecho fundamental de representación política comprende el de la iniciativa parlamentaria, que no puede ser vaciado por el Reglamento, al dictar las normas de funcionamiento de la institución parlamentaria. Junto al derecho de iniciativa, el de información, en la medida en que es esencial para el conocimiento de los intereses políticos legítimos del derecho de representación, que debe ser facilitado de la manera mas amplia posible. A su vez, un derecho instrumental para ese conocimiento es la garantía del multilingüismo, que en la medida en que se vaya ampliando la Unión Europea debe ir ampliándose con las lenguas de los nuevos Estados.

Finalmente, el derecho a una asignación económica para el ejercicio digno de la función parlamentaria. La cuantía de esta asignación ha de tener en cuenta algunos elementos de diferenciación respecto de otras funciones de parecida naturaleza. Así, en la medida en que se financia a través de la Unión Europea, ha de tributar en beneficio de la Comunidad, pero como quiera que también estas personas mantienen un vínculo con su Estado, deben aplicarse a esas asignaciones disposiciones de derecho fiscal nacional. No así en lo que se refiere a los partidos políticos en su régimen de financiación, que no deberán detracer de esas cantidades, partidas para sus propios fines.

Las asignaciones que deben abonarse a los parlamentarios europeos lo serán por los siguientes conceptos: asignación propiamente dicha, indemnización transitoria, y pensiones de jubilación, invalidez y supervivencia. Las asignaciones lo son por el período de actividad parlamentaria, las indemnizaciones por los períodos que median entre la finalización del mandato parlamentaria y el inicio de una nueva actividad profesional por parte del representante, y está, por tanto, supeditada a que se inicie realmente la actividad, por lo que en tal caso dejará de percibirse. Expresamente se detalla que cuando se tome posesión de un cargo público, se dejará de percibir.

En cuanto a la pensión de jubilación se sitúa en los 63 años, y será conciliable con una pensión estatal, en función de lo legislado por cada Estado. Las prestaciones por supervivencia serán, asimismo, compatibles con otros ingresos del cónyuge supérstite.

En prestaciones por enfermedad se tendrá en cuenta la situación particular de cada representante, al objeto de subvenir a asistencia sanitaria y otras prestaciones derivadas de enfermedad, aún después de concluido el mandato, si la situación de enfermedad persiste.

Hay también un capítulo de gastos, que puede ser percibido a tanto alzado, si se trata de gastos efectivamente realizados y comprobables.

El articulado de esta Decisión, 30 artículos, fija, por tanto, las condiciones del ejercicio de las funciones de los parlamentarios, conforme a estos principios: libertad, independencia, irrenunciabilidad por pacto, no sujeción a mandato imperativo alguno, derecho de propuesta e iniciativa individual, derecho de información, derecho a usar y obtener información en la propia lengua, y derecho de organización en grupos políticos, para la articulación y la agregación de los intereses políticos.

En lo económico, derecho de retribución, obligación impositiva a la Comunidad y al Estado miembro, pero evitando la doble imposición, derecho a prestaciones sociales, prestaciones a favor de familiares, (orfandad y viudedad), y a un seguro médico. Derecho a reintegro de los gastos ocasionados con motivo de su cargo, entre los que figuran los viajes, y algunos gastos que se conceptúan a tanto alzado. Igualmente, pueden contar con personal colaborador, que serán subvencionados por el Parlamento, y equipos de oficina y vehículos oficiales.

Este Estatuto tenía posdatada su vigencia hasta la composición del Parlamento iniciada en el año 2009. Y en este período de tiempo se configura una norma complementaria, la Decisión de la Mesa del Parlamento Europeo, por la que se establecen medidas de aplicación del Estatuto de los Diputados al Parlamento Europeo.

En esta norma se explicitan todas aquellas medidas adoptadas en materia de asignaciones.

Lo primero que llama la atención de esta Decisión, es la escasa utilización de un adecuado lenguaje de género. Y ello porque la propia Comunidad en su momento recomendó la utilización del lenguaje de género en los textos del Parlamento ¹. Sin embargo, ni siquiera en la referencia a las personas diputadas al Parlamento, objeto directo de esta regulación, se tie-

¹ El Informe sobre el lenguaje no sexista en el Parlamento Europeo, aprobado por el Grupo de Alto Nivel sobre Igualdad de Género y Diversidad de 13 de febrero de 2008, considera que el lenguaje debe ser neutral en cuanto al género, lo que exige la evitación de opciones léxicas que puedan interpretarse como sesgadas, discriminatorias o degradantes. Un reflejo de la exigencia de igualdad de género es la utilización adecuada del lenguaje de género. Aconseja por ello que los documentos parlamentarios sean respetuosos con esa exigencia, no solamente como medio de trabajo, sino como legislador europeo. Analiza como en la generalidad de las lenguas europeas, el masculino es inclusivo de ambos sexos, mientras que el femenino es exclusivo porque comprende solamente el sexo femenino. Contiene orientaciones específicas orientadas a la lengua oficial de cada Estado, como la utilización de sustantivos genéricos y colectivos, en la medida en que el genérico es indiferenciado, frente al sustantivo singular, que usado en masculino invisibiliza a las mujeres. En algunos casos, la perífrasis permite que no se mencione directamente al colectivo en masculino, y se denomine al grupo, (persona que ejerce la medicina). Otras veces, se debe hacer una construcción metonímica para evitar el sexismo, o el imperativo, la forma pasiva, la estructura del «se» impersonal, o las formas no personales o la omisión del determinante para los sustantivos. Respecto del vocablo «hombre» considerado por algunos sectores como comprensivo de la raza humana, el Informe recomienda que se evite, usando en su lugar la «humanidad» o «las personas». Especial importancia adquiere el lenguaje de género en los cargos públicos, después de la masiva incorporación de las mujeres a la política, lo que demanda un lenguaje que cuándo menos anteponga el artículo femenino al cargo, (La fiscal). El último consejo en las fórmulas de tratamiento, es aconsejar el uso de la palabra «señora» a las mujeres solteras, en lugar de «señorita».

ne en cuenta que también se está legislando para las mujeres diputadas al Parlamento de Europa.

Independientemente de esa consideración, que puede considerarse una mera cuestión temporal, en cuanto el documento se prepara paralelamente al informe del lenguaje no sexista, el contenido también presentará algunas cuestiones altamente insatisfactorias en cuanto a la transversalidad de género, sobre todo en la ausencia de regulación de la maternidad y las situaciones que en materia de representación tiene de repercusión directa esta situación. En ese sentido, está menos justificado que en unos momentos en los que las legislaciones estatales, y en algunos casos como en España, también las autonómicas, se están acometiendo reformas importantes en materia de sustituciones parlamentarias en la representación por ausencia de los titulares, no solamente en materia de maternidad, sino de enfermedades o licencias de conciliación de la vida familiar y laboral, esta norma, que debería marcar las pautas para las legislaciones nacionales en la materia, las ignore tan claramente. Solamente en el art. 3, bajo el erróneo título de «enfermedad», se regula el reembolso de los costes de enfermedad, a las personas que incurran a raíz de una enfermedad, embarazo o nacimiento de un hijo. La ubicación del embarazo en el título relativo a enfermedad es un calificativo desterrado desde hace tiempo de la terminología jurídica de cualquier Estado medianamente progresista.

Se limita por tanto este texto a las medidas de aplicación de la normativa de 2005. El Título I regula las asignaciones de los diputados, desde la fecha de su entrada en funciones hasta la del último día del mes en que finalizan. Esa asignación será deducible en su caso de las que se percibieran en otros parlamentos, y en la medida en que sean percibidas. A tal fin, se obliga a los diputados a efectuar una declaración de intereses económicos. La inexistencia de un régimen de seguridad social en el ámbito europeo, determina la regulación de un contrato de seguro para los diputados, en condiciones de amplia cobertura en asistencia social y prestaciones. Igualmente, en caso de robo, de pérdida y de todo tipo de gastos médicos.

La asistencia a lugares derivados de la función parlamentaria tiene asimismo una amplia cobertura económica, al tratarse del contenido propio del ejercicio del derecho, por lo que se subvencionan todos los viajes, dietas, estancias, gastos de transporte, y cualesquiera otros.

En la regulación de las dietas, vuelve a aparecer un nuevo contenido acerca de las ausencias de las mujeres parlamentarias en íntima conexión con el de enfermedad, para el devengo de las dietas. La diputada deberá presentar un certificado médico, en el que conste la fecha prevista para el parto, y estará dispensada durante 6 meses de la asistencia a las reuniones oficiales del Parlamento.

El resto del articulado tiene menor importancia en el plano jurídico y se refiere a los aspectos puramente económicos y su tramitación: posibilidad de un contrato de trabajo para asistencia a los diputados, requisitos para el cobro de los gastos, dotación de bienes materiales, y procedimiento de tramitación de las pensiones.

2. INFORME DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO

El Informe que cada año edita la Comunidad Europea en cumplimiento del mandato de promoción de la igualdad de género, contribuye a desarrollar las políticas de género de la Unión, al tiempo que permite un análisis cuantitativo y cualitativo del momento en el que se encuentra el nivel de desigualdad de género en los diferentes aspectos de la realidad social, fundamentalmente laboral y política. Ese condicionamiento de la agenda política de la Unión es tanto más efectivo cuanto que permite ver el reflejo de las políticas de igualdad de los diferentes Estados miembros, que pueden a su vez comparar año a año la situación por la que atraviesan.

El Informe de la Comisión se comunica al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Consta de una introducción, dos capítulos y unas conclusiones.

En la introducción, se analiza la situación en la que se produce el Informe. A petición del Consejo Europeo, y en cumplimiento del Acuerdo del Pacto Europeo para la Igualdad de Género, aquí se da cuenta ya de la dimensión fundamentalmente laboral del Informe en el sentido de considerar sobre todo que los avances de la mujer en este campo han sido más que relativos, muy inferiores a los deseos de igualdad de los Estados, y además frenados en 2008 por la crisis global económica, que ha desacelerado la economía en términos generales.

Se señalan como factores a considerar: que los estereotipos de género subsisten, que no se corresponde el nivel educativo de las mujeres con su posición en el mercado de trabajo y que la igualdad forma parte de las exigencias del modelo de desarrollo de las sociedades actuales.

En el primer capítulo se señalan los principales avances. Siendo la igualdad entre mujeres y hombres un objetivo de la Unión, su cumplimiento debe pasar por una incorporación progresiva al mercado laboral de las mujeres. El objetivo de Lisboa es que antes de 2010 el empleo de las mujeres esté en la tasa del 60 por ciento, lo que en términos generales está a punto de cumplirse, (58.3 por ciento), pero con ostensibles diferencias entre los Estados miembros. Ahora bien, este empleo además está caracterizado por una importante precariedad y parcialidad, (el porcentaje de trabajadoras a tiempo parcial es cuatro veces mayor que el de los hombres). Y esta situación obedece fundamentalmente al hecho de la maternidad de las mujeres y la desigual distribución de las cargas de trabajo. La conciliación en el mundo laboral, constituye así en el principal factor de discriminación de las mujeres, ahora que su formación está perfectamente equiparada, y aún sobrepasa porcentualmente a la de los hombres.

La maternidad se erige en el factor central de discriminación de las mujeres de carácter objetivo y condicional, en la medida en que, a diferencia de los factores educacionales, o los estereotipos sociales, que permiten a las mujeres su propia superación personal, en el caso de la maternidad, son los hijos los que se convierten en obstáculos insuperables para el acceso al mercado de trabajo, porque las mujeres no tienen aquí la posibilidad de tomar decisiones personales, al estar vinculadas a ellos sin soluciones por parte de sus parejas o del Estado.

Junto al factor condicionante de la maternidad, se señala la dificultad de acceso a puestos de responsabilidad, lo que no permite a las mujeres la superación profesional o personal. Permanece una importante segregación en algunas profesiones, tanto en lo que se refiere a la imposibilidad de acceso de las mujeres, como por el monopolio en el que éstas se integran, sobre todo aquellas relacionadas con servicios de prestación social, como si se considerara que a las mujeres pertenece para siempre la ética del cuidado de la sociedad.

En relación con el incremento de mujeres en la actividad política, reseña el informe que el progreso es muy lento, en cifras que según los países oscilan entre el 9 y el 46 por ciento, igual que en el incremento de mujeres ejecutivas que oscila entre el 3 por ciento en puestos de dirección y el 30 en puestos ejecutivos.

El informe considera que las posibilidades de superar esta situación se contienen en un mayor desarrollo del cumplimiento por parte de los Estados de las Directivas en materia de igualdad, e insta a que ese desarrollo se produzca. También cifra su esperanza en el desarrollo del Instituto Europeo de la Igualdad de Género, cuyo funcionamiento facilitará asistencia técnica para la igualdad.

El capítulo 3 lo constituyen un conjunto de retos y orientaciones estratégicas. En primer lugar, el equilibrio entre la vida personal y familiar, que en estos momentos recae casi exclusivamente sobre las mujeres. Para ello han de proponerse medidas que faciliten a los hombres las excedencias y reducciones de jornadas para su integración en el ámbito familiar. Desarrollar la legislación de protección de la maternidad y el trabajo de las mujeres autónomas, y servicios de cuidado de personas asistidas.

En lo social la eliminación de los estereotipos, sobre todo en la infancia y en la juventud, a través de una publicidad y unos medios de comunicación respetuosos con estos valores de igualdad.

Y en lo político, con una legislación de igualdad participativa de las mujeres en la política.

Las conclusiones del informe consisten en que debe haber un compromiso político de negociación y desarrollo de la agenda política de la igualdad, con medidas de negociación y legislación que faciliten el desarrollo de la igualdad.

En realidad, este informe, como en general los que abundan en el desarrollo de la igualdad de género, efectúan análisis muy correctos de las causas de la desigualdad de género, pero en las propuestas concretas se avanza relativamente poco para conseguir esos objetivos de igualdad. La protección de la maternidad, la integración de la mujer en la política y la erradicación de los estereotipos, en su fase de análisis se muestran muy claros en cuanto son elementos imprescindibles para conseguir la igualdad. Sin embargo, los procesos que llevan a la igualdad, exigen prácticas

sociales sobre las que los poderes públicos tienen de hecho muy poco control. Así, el fomento de estereotipos de igualdad, choca con una legislación completamente permisiva de la publicidad que sostiene estereotipos de género, y en general los medios de comunicación permanentemente refuerzan imágenes, no ya conservadoras de esa desigualdad, sino claramente regresivas de la imagen de las mujeres en las sociedades actuales, de manera que de no cambiar las legislaciones en otro sentido, la mera afirmación en el momento del análisis no tendrá ninguna efectiva. Igualmente ocurre con los sistemas educativos, que de manera sistemática siguen reproduciendo el sistema de roles diferenciado entre sexos.

Es importante, por tanto, superar ya los momentos de los análisis, que son incontrovertidos, repetitivos y nada cuestionables, para abordar la cuestión práctica de eliminar los obstáculos que impidan la consecución de la igualdad.

3. CRISIS ECONÓMICA Y EMPLEO

Una preocupación constante en la Unión Europea es todo aquello que se refiere a la creación de empleo, pero aún más en estos años en los que la crisis económica afecta sin excepción a todos los Estados de la Unión. De ahí las Recomendaciones del Consejo que se publican en el Diario Oficial el 15 de julio de 2009, referentes a la actualización en 2009 de las Orientaciones Generales de Política Económica de los Estados miembros y de la Comunidad, y a la ejecución de las políticas de empleo de los Estados miembros.

La Recomendación del Consejo para la actualización de las Orientaciones Generales de Política Económica, proviene de 2005, cuando se planificó la orientación de cada Estado concreto para tres años. Para ese periodo se determinaron cuatro áreas de actuación prioritarias: innovación, entorno empresarial, posibilidades de empleo, y política energética y de infraestructuras. Pasados estos tres años, el Consejo realiza consideraciones específicas para cada uno de los Estados, integrando en ellas las formulaciones del Plan de Recuperación Económica de 2008. Este Plan considera necesario un estímulo presupuestario, una aceleración de las re-

formas estructurales, y un estímulo de los mercados laborales mediante a cualificación profesional.

Por lo que hace referencia al Estado español, se considera que nuestra economía está ralentizada desde 2008 y con incremento de esa situación en 2009. La causa inmediata de esa situación está en la crisis del sector de la construcción, y de la crisis financiera global, que ha generado la restricción crediticia. Un alto nivel de pérdida de puestos de trabajo, que afecta sobre todo a jóvenes e inmigrantes, en un tramo de edad de 25 a 45 años. Las medidas que el Gobierno ha adoptado en el sector financiero pueden fortalecer al conjunto de la economía, así como las de inversión en obra pública.

Las recomendaciones que la Unión Europea formula para España son: la transición rápida al mercado laboral, fomentando la movilidad y mejorando la capacitación profesional, que debe facilitar la flexibilidad del mercado laboral, la aplicación efectiva de las reformas, y la mejora de la competitividad.

4. DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO SOBRE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE LA APLICACIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO ENTRE HOMBRES Y MUJERES QUE EJERCEN UNA ACTIVIDAD AUTÓNOMA, Y POR LA QUE SE DEROGA LA DIRECTIVA 86/613/CEE

El Comité responde aquí a una consulta formulada por el Consejo en relación con la Propuesta de Directiva sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, en el ejercicio de la actividad autónoma. El Comité responde con una actitud muy crítica hacia la propuesta, considerando que no se han tenido en cuenta los principales problemas con los que se encuentran las mujeres que ejercen la actividad laboral autónoma. La Propuesta pretende sustituir a la Directiva 86/613/CEE sobre la base de la necesidad de afrontar la situación de maternidad de las mujeres autónomas, objetivo que el Comité considera excesivamente limitado. Los problemas que presenta la actividad laboral autónoma para las

mujeres exceden de la situación en la que se encuentran en la seguridad social y las prestaciones por maternidad. El problema abarca multitud de situaciones relacionadas con la sustitución laboral para la continuidad de la empresa, habida cuenta que estas mujeres no pueden optar a un permiso de larga duración, porque pueden perder importantes transacciones comerciales en ese período de tiempo. La falta de planificación pormenorizada en este tipo de empresas, debe conciliarse con la recuperación física en el embarazo y la tutela de la persona recién nacida. Considera el Comité que es aquí donde debe cifrarse el interés de la Propuesta de Directiva, en la protección del futuro de la empresa, y no tanto en la protección social de la mujer embarazada. Para ello se formulan algunas soluciones interesantes, como la que se refiere al cónyuge colaborador, cuya contribución al desarrollo empresarial puede ser importante. Podría pensarse en una protección social al cónyuge colaborador para incentivar su participación en la empresa, de manera que pudieran cubrirse los tiempos de ausencia de la titular.

También aconseja la posibilidad de los permisos paternales en los casos de maternidad para que también los padres contribuyeran al desarrollo profesional de las mujeres, facilitando que esa ausencia del mercado sea lo más reducida posible en relación con las posibilidades de mantenimiento de la actividad empresarial.

También se abunda en la necesidad de que la nueva Directiva regule la sustitución de la madre empresaria autónoma, por una persona que pueda garantizar la continuidad empresarial, y al apoyo que los Estados podrían prestar en tal sentido.

Resumen:

Esta crónica de legislación europea destaca cuatro sectores concretos de la actividad legislativa desarrollada por diversas instituciones europeas durante el segundo semestre de 2009. En primer lugar, por la importancia que tiene para la configuración interna de las instituciones europeas, se analiza la normativa referente al estatus jurídico de los diputados del Parlamento Europeo a partir de la Decisión de la Mesa del Parlamento Europeo donde se contienen medidas para la aplicación del Estatuto de los diputados al Parlamento europeo. En segundo lugar, se exponen los contenidos del Informe de la Comunidad Europea en materia de igualdad de género correspondiente a este año mediante el cual se efectúa un análisis cuantitativo y cualitativo muy correcto de las causas de la desigualdad entre mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de la realidad social, laboral y política. En tercer lugar, se

destaca la Recomendación del Consejo de actualización para 2009 de las Orientaciones Generales de Política Económica de los Estados miembros y de la Comunidad y la ejecución de las políticas de empleo de los Estados miembros. Por último, ha sido objeto de análisis el Dictamen del Comité Económico y Social europeo crítico con la propuesta de directiva del Parlamento europeo y del Consejo sobre la aplicación de la igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad laboral autónoma, debido al limitado alcance de la misma.

Palabras Clave: *Legislación europea, estatuto jurídico de los diputados del Parlamento europeo, igualdad de género, política económica y empleo.*

Abstract:

This chronicle of European legislation presents four specific areas of the legislative activity, developed by different European institutions during the second semester of 2009. Firstly, for the importance into the internal configuration of the European institutions, this paper analyzes the regulations regarding the legal status of the Deputies of the European Parliament, beginning with the Decision of the Table of the European Parliament, which states measures to implement the Status of the European Parliamentary Deputies. Secondly, it explains the contents of the Reports of the European Community concerning gender equality for this year, with which it makes a very correct quantitative and qualitative analysis, of the causes of inequality between men and women in social, working and political aspects of life. Thirdly, it analyzes the Council's Recommendation for 2009 concerning the General Orientations of the Economic Policy Member States and the Community and the implementation of the policy of employment of the Member States. Finally, it analyzed the Opinion of the European Economic and Social Committee that has criticized the proposal of the Directive of The European Parliament and the Council concerning the application of the equality of treatment between men and women that work autonomously, for its limited importance.

Keywords: *European Legislation, Legal Status of the Members of the European Parliament, gender equality, economic and employment policies.*