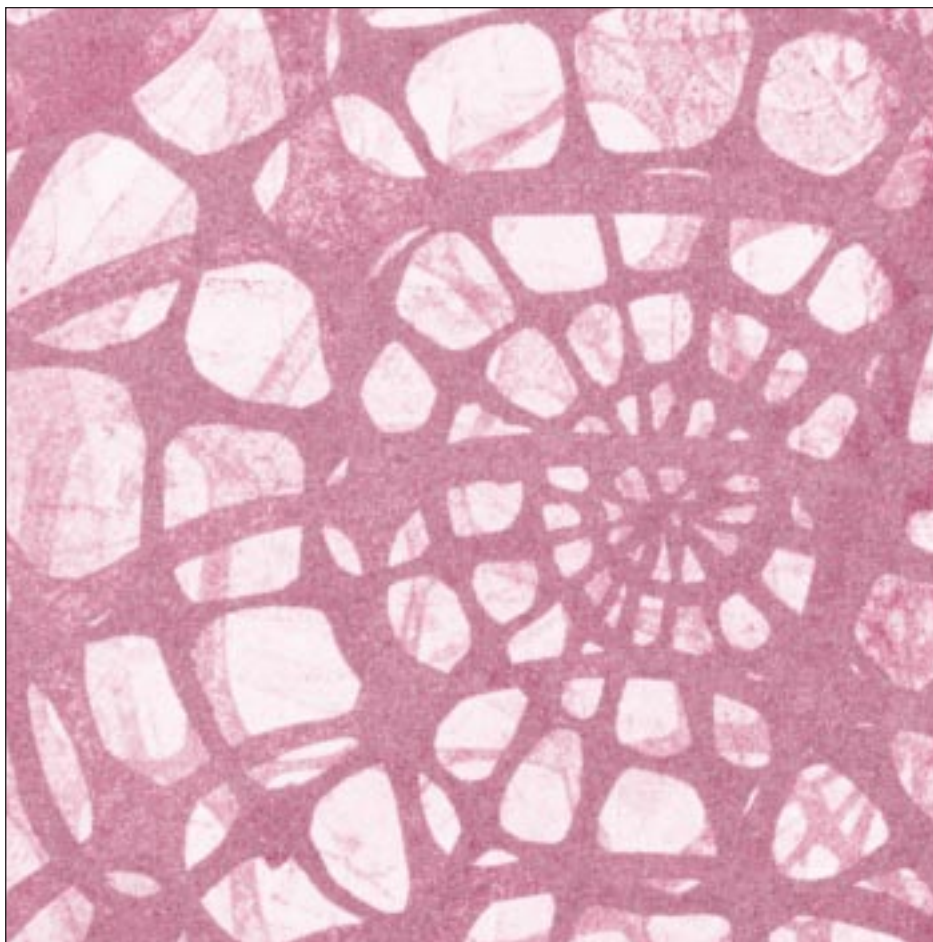


La política comunitaria de empleo sobre igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (síntesis)

M.^ª CARMEN ORTIZ LALLANA

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de La Rioja



1

Sobre el empleo en la unión Europea, sin ánimo exhaustivo y por orden cronológico, ORTIZ LALLANA, M.C.: “La unión Europea y las políticas activas de empleo”, *RMT y AS*, n.º 17, 1999; ALVAREZ ALEDA, C.: “Nuevos retos para las políticas activas de empleo”, *Economistas*, n.º 77, años XIV, 1998 (España 1997, Un balance), págs. 286 y ss; del mismo autor, “Políticas activas de creación de empleo y colectivos desaventajados”, *Economistas*, n.º 70, años XIV, 1996, cit., pág. 23; NAVARRO, V.: “Los Mercados laborales y la cuestión social en la unión Europea” *Sistema*, n.º 143, 1998, págs. 5 y ss.; VV.AA.: El mercado de trabajo en perspectiva europea, *PEE*, n.º 72, 1997, en particular “Introducción editorial”, págs. V a XV; MARTIN, C.: El mercado de trabajo español en perspectiva europea: un panorama”, *PEE*, n.º 72, 1997, págs. 2 a 20; VIÑALS, J.; JIMENO, F.: “El mercado de trabajo español y la unión Económica y monetaria española”, *PEE* n.º 72, cit., págs. 21 a 36; CABEZON, J.: “El empleo y la unión Europea”, en *Políticas de Empleo y Parlamento Europeo*, GPPSE, 1997, págs. 18 a 32; SAENZ FERNANDEZ, F.: “Las políticas de empleo y del mercado de trabajo en Europa: una visión general”, *Economistas*, n.º 70, año XIV, 1996 (Políticas de Empleo en Europa), págs. 6 a 13; ESPASA, A.- MORENO, D.: “Empleo, crecimiento y política económica”, *Economistas*, n.º 69, año XIV, 1995 (España 1995, Un Balance), págs. 298 a 308; FINA, L.: “Creación de empleo: retos y oportunidades para Europa y para España”, *Economistas*, año XIV, n.º 69, cit., págs. 309 a 318.

2

En este sentido, RODRIGUEZ PIÑERO, M.: “De Maastricht a Amsterdam: derechos sociales y empleo” (Editorial), *RL* n.º, 4, 1998, pág. 1. No obstante, esta conclusión se extrae también con toda claridad de la lectura del Dictamen del Comité Económico y Social sobre el Informe económico anual -1997-. Crecimiento, empleo y convergencia en el avance hacia la UEM (doc. COM (97) 27 final), emitido en Bruselas el 24 de abril de 1997 – Ponente Sr. Harry Byrner (ECO/224).

3

COM (93) 700.

4

Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo, Luxemburgo, 20 y 21 de noviembre de 1997, conclusiones de la Presidencia.

5

Consejo Europeo de Esen, Conclusiones de la Presidencia, Bol. UE, 12 – 1994, punto 1. 3.

6

Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid, Bol. UE, 12- 1995, punto 1.8.

7

Vid. La Estrategia Europea a favor del empleo: progresos recientes y perspectivas (Comunicación de la Comisión sobre las tendencias y evolución de los sistemas de empleo en la Unión Europea), Bruselas, 11-10-1995, COM (95) 465 final, en particular, pág. 3.

8

Acción a favor del empleo en Europa: un pacto de confianza (Comunicación de la Comisión), CSE (96) 1 final; Bol. UE, 6-1996, punto 1.3.2 y suplemento 4/96 del Bol. Un resumen de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Florencia en Bol. UE, 4-1996, págs. 39 y ss. Vid. También El Consejo Europeo de Florencia, 21 y 22 de junio de 1996, Conclusiones de la Presidencia, Bol. ICE Económico, 24 al 30 de junio de 1996, n.º 2.506.

9

Vid. Propuesta de decisión del Consejo por la que se crea el Comité de política del empleo y del mercado de trabajo, Bruselas, 27-3-1996, COM (96) 134 final. Decisión n.º 97/16 CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, por la que se crea el Comité de empleo y del mercado de trabajo (DOCE L 6, de 10.1.1997). En este contexto, el informe de la Comisión “El empleo en Europa, 1996” analiza la situación y esboza una serie de cuestiones que deben considerarse para acometer la solución al problema del desempleo –Bruselas, 9-10-1996, COM (96) 485 final. También, Bol. UE 10-96, punto 1.3.170–.

10

El texto del Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (97/C 340 /01) y de las versiones consolidadas resultantes del Tratado de la Unión Europea (97/C 340 /02) y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (97/C 340 /03) en DOCE C 340, de 10 de noviembre de 1997. No obstante, pese a aprobarse en tal fecha – 2 de octubre de 1997 – entrará en vigor “ el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad” (Art.º 14.1, n.º 2). Sobre la constitucionalización de los derechos sociales en el ámbito comunitario, a raíz de la modificación del Tratado, por todos, OJEDA AVILES, A.: “La calidad social europea desde la perspectiva de los derechos fundamentales”, *RL*, art.º 3, 1998, págs. 11 y ss. Sobre cada uno de los aspectos sobre los que incide la modificación del Tratado, GALIANA MORENO, J.M.: “Aspectos sociales del Tratado de Amsterdam”, *REDT*, n.º 88, marzo-abril, 1998, págs. 189 y ss.; NOGUEIRA GUSTAVINO, M.: “Los aspectos sociales del Tratado de Amsterdam”, *RMT y AS* (Derecho Social, Internacional y Comunitario) n.º 7, 1998, págs. 185 y ss.; GOMEZ MUÑOZ, J.M.: “Empleo, crecimiento y convergencia tras las reformas de Amsterdam y la cumbre de Luxemburgo”, *RL*, abril, 1998, págs. 66 y ss, RODRIGUEZ PIÑERO, M.: “*De Maastricht a Amsterdam: derechos sociales y empleo*”, cit., págs. 1 y ss.

11

Valorando los resultados positivos de la Cumbre extraordinaria, CES: Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, España 1997. CES, Madrid, 1998, pág. 300.

12

Consejo Europeo de Cardiff, 15 y 16 de junio de 1998, Conclusiones de la Presidencia.

13

Vid. “Plan de acción para el empleo del Reino de España”. Abril, 1998 que, no obstante, había sido aprobado en Consejo de Ministros el 12 de septiembre de 1997. También, como más significativos, para Francia: Plan National d’action pour l’emploi. France, 1998 (39 págs.); Dinamarca: “National Action Plan for Employment. Ministry of Economic Affairs. Ministry of Labour, Denmark 1998 (63 págs.), Suecia National Employment Action Plan Sweden. April, 1998 (23 págs.); Reino Unido: United Kingdom, Employment Action Plan, Uptad, March, 1998 (42 págs.); Grecia: Structural Image and Developments in the Labour Market in Greece, National Employment Observatory, october, 1997 (15 págs.): Social dialogue, Development Competitiveness Employment (pact of Confidence Between The Government and social Partners on the Tereshold of the year 2000), Athens, 10 - november - 1997 (27 págs.) Bélgica: Investir dans la personne et l’emploi. Plan d’action belge pour l’emploi



I. INTRODUCCIÓN: UN BIENIO ESPECIALMENTE INTENSO TRAS DOS DÉCADAS DE INICIATIVAS CONTRA EL PARO

Han transcurrido más de veinte años desde que, en la primera mitad de la década de los setenta, los países desarrollados activaran sus iniciativas contra el paro; pero la preocupación por el problema emerge con mayor virulencia en el marco de las políticas económicas impuestas a los Estados por el Tratado de Maastricht, para conseguir, mediante la convergencia de los socios comunitarios, la unión Económica y Monetaria¹. De ahí que las acciones comunitarias tendentes a reforzar el compromiso europeo frente al paro se concentren en los últimos cuatro años y se intensifiquen especialmente en el último bienio, habida cuenta de los duros ajustes económicos y sociales que la puesta en marcha de la moneda única lleva consigo².

Desde la presentación en el Consejo Europeo de Bruselas, en diciembre de 1993, del “Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo” (Informe Delors)³. Hasta el Consejo Extraordinario sobre Empleo, celebrado los días 20 y 21 de noviembre de 1997 en Luxemburgo⁴, media un corto camino en el tiempo, aunque intenso en los esfuerzos, jalonado por los

consejos de Essen⁵ o Madrid⁶, la Cumbre de Florencia⁷ donde se presentó el documento Acción para el empleo: un Pacto de Confianza⁸, la Declaración de Dublín sobre el empleo por la que se creó el Comité de política de empleo y del mercado de trabajo⁹ o la Cumbre de Amsterdam. Un camino cuajado de compromisos que llevan a la modificación del Tratado de Unión Europea, introduciendo un título específico sobre “Empleo”, para dar cabida con carácter prioritario, entre las acciones comunitarias, a la creación de empleo y la coordinación de los países miembros en la materia¹⁰.

Pero es en el Consejo Extraordinario de Luxemburgo donde se recopilan y suscriben las declaraciones anteriormente efectuadas, se señala un suelo mínimo en materia de empleo, común a los países que componen la unión Europea y se establecen las pautas anuales de actuación, unificando esfuerzos¹¹. Por primer vez se fijan las directrices que seguirán todos los países miembros en 1998, agrupadas en torno a cuatro ejes -“pilares”- principales, fuertemente interconectados, sobre los cuales se instó a los Estados a presentar sus Planes Nacionales de Acción para el empleo (PNA) al Consejo Europeo de Cardiff, celebrado en junio de 1998¹². Presentados éstos¹³ y efectuada por la Comisión una primera valoración positiva de los mismos, aunque no exenta



de lagunas en lo relativo a sus objetivos y ámbito de aplicación¹⁴, el Consejo Europeo de Viena, celebrado el 11 y 12 de diciembre de 1998¹⁵ consolida la estrategia de empleo iniciada¹⁶ y reitera, con alguna particularidad respecto de las Directrices enunciadas para 1998, los objetivos cuantitativos y los indicadores que constituyen la base de un enfoque integrado y plurianual del empleo que habrán de traducirse en Planes Nacionales de Acción concretos.

II. LAS DIRECTRICES DE EMPLEO Y EL CUARTO PILAR SOBRE EL REFUERZO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Junto a la preocupación por “mejorar la capacidad de inserción profesional” (Pilar I). “desarrollar el espíritu de empresa” (Pilar II), o fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas” (Pilar III), el cuarto pilar que integra las directrices de empleo para 1999 apuesta por “reforzar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”¹⁷ y para ello se insta a los Estados miembros a emprender acciones específicas pero también a “adoptar un enfoque de integración en los otros pilares”.

Es una realidad constatada que el colectivo femenino sigue presentando proble-

mas específicos en lo relativo al acceso al mercado de trabajo, de ascenso profesional, de retribución y de concertación de la vida profesional con la atención a la familia. Por ello el cuarto pilar de las directrices de empleo subraya la importancia de a) hacer accesible a las mujeres medidas activas de política laboral, proporcionalmente a su tasa de desempleo; b) suprimir los efectos negativos, cuando éstos se identifiquen en la fiscalidad y en las prestaciones sociales, para la participación de éstas en el mundo laboral; c) prestar especial atención a los obstáculos que les impiden hacerse independientes; d) garantizar que las mujeres puedan beneficiarse

LOS ESTADOS MIEMBROS Y LOS INTERLOCUTORES SOCIALES ESTÁN LLAMADOS POR LAS DIRECTRICES DE EMPLEO A PROMOVER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, MEDIANTE EL INCREMENTO DE LA TASA DE OCUPACIÓN DE LAS MUJERES Y LA MEJORA DE SUS OPORTUNIDADES DE PROMOCIÓN PROFESIONAL.

(Plan d'action belge 1998, établi dans le cadre des lignes directrices européennes pour l'emploi) (47 págs.); Annexe au Plan d'action belge pour l'emploi. Contributions de la Région Flamande, de la Région Wallonne, de la Région de Bruxelles - capitale - et de la Communauté Germanophone, 1998 (7 págs.); Declaration du Gouvernement Wallon et des Partenaires Sociaux Wallons pour concrétiser les lignes directrices européennes pour l'emploi, Jambes, 12 mars 1998 (7 págs.); Sommet européen pour l'emploi: contribution de la Région de Bruxelles - Capitale (5 págs.) Beitrag der Deutschsprachigen Gemeinschaft zum Nationalen Beschäftigungsplan 25 de marzo 1998 (4 págs.) Italia, Piano d'azione per l'occupazione, Italia, aprile, 1998 (40 págs.) Alemania: Plan de Acción para el empleo, República Federal de Alemania, Abril, 1998 (26 págs.).

14

La evaluación global de los Planes nacionales de acción para el empleo, en sus aspectos positivos –tanto relativos al fondo como a la forma– y negativos, se obtiene de: De las Directrices a la acción: los Planes nacionales de acción para el empleo (Comunicación de la Comisión), Bruselas, 13-5-1998, COM (98) 316 final.

15

Consejo Europeo de Viena, 11 y 12 de diciembre de 1998, conclusiones de la Presidencia, SN 300/98. Vid. También, Propuesta de Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en 1999. Comunicación de la Comisión, Bruselas, 14.10. 1998, COM (98) 574 final y Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en 1999 (Aprobadas por el Consejo de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y ECOFIN, en su sesión de 1 de diciembre de 1998), en RL, n.º 57, 1998, III, págs. 141 y ss.

16

Vid. El empleo en Europa 1998, Empleo para todos – todos por el empleo: transformar las Directrices en acción. Informe de la Comisión, Bruselas, 20. 11. 1998, COM (98) 666 final, pág. 2. También con anterioridad. Informe conjunto sobre el empleo. Bruselas, 14 de octubre de 1998, IP/98/889.

17

Sobre el tema, en el ámbito comunitario, resultan muy ilustrativos el Informe de la Comisión sobre el seguimiento de la comunicación: Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias (presentado por la Comisión), Bruselas, 4-3-1998, COM (98) 122 final, y especialmente, Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la unión Europea, Informe 1997 (presentado por la Comisión), Bruselas 13-5-1998 (COM) (98) 302 final, que sirve de soporte básico para la exposición de la situación europea en esta materia. También, sobre cuantas cuestiones plantea la igualdad de oportunidades, CRISTOFARO, M.L.: *Lavoro femminile e pari opportunità*, Cacucci edit., Bari, 1989; RENDON, T.: “El trabajo femenino en el mundo”, *Sistema*, noviembre, 1997, págs. 139 y ss.

18

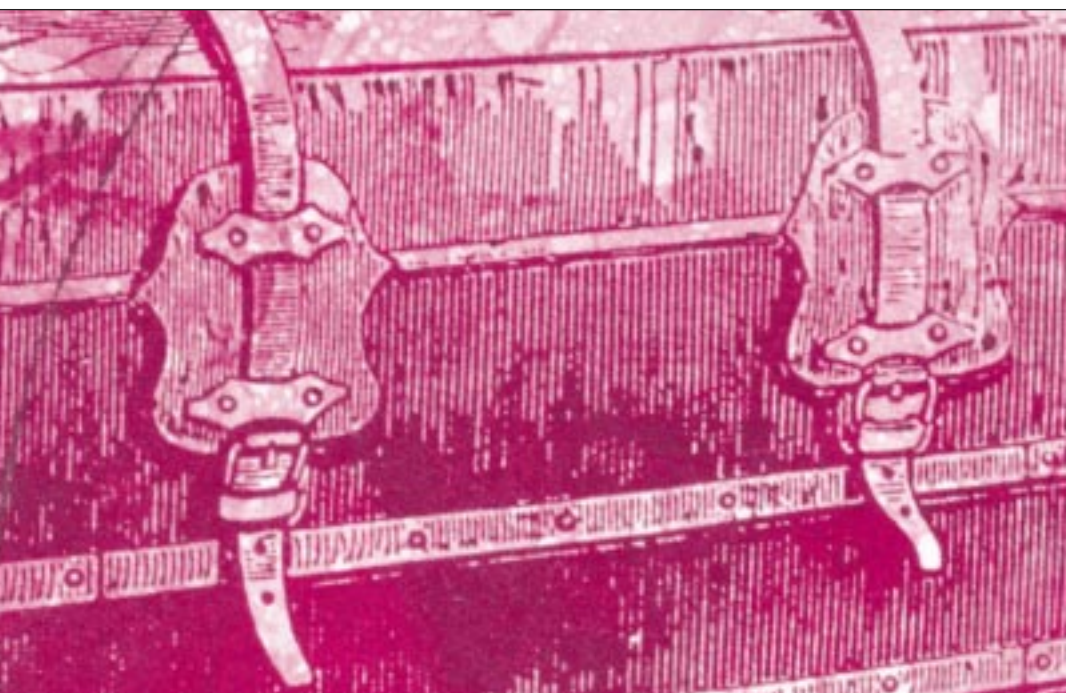
Directrices para las políticas de empleo en los Estados miembros en 1999. Cit., pág. 150.

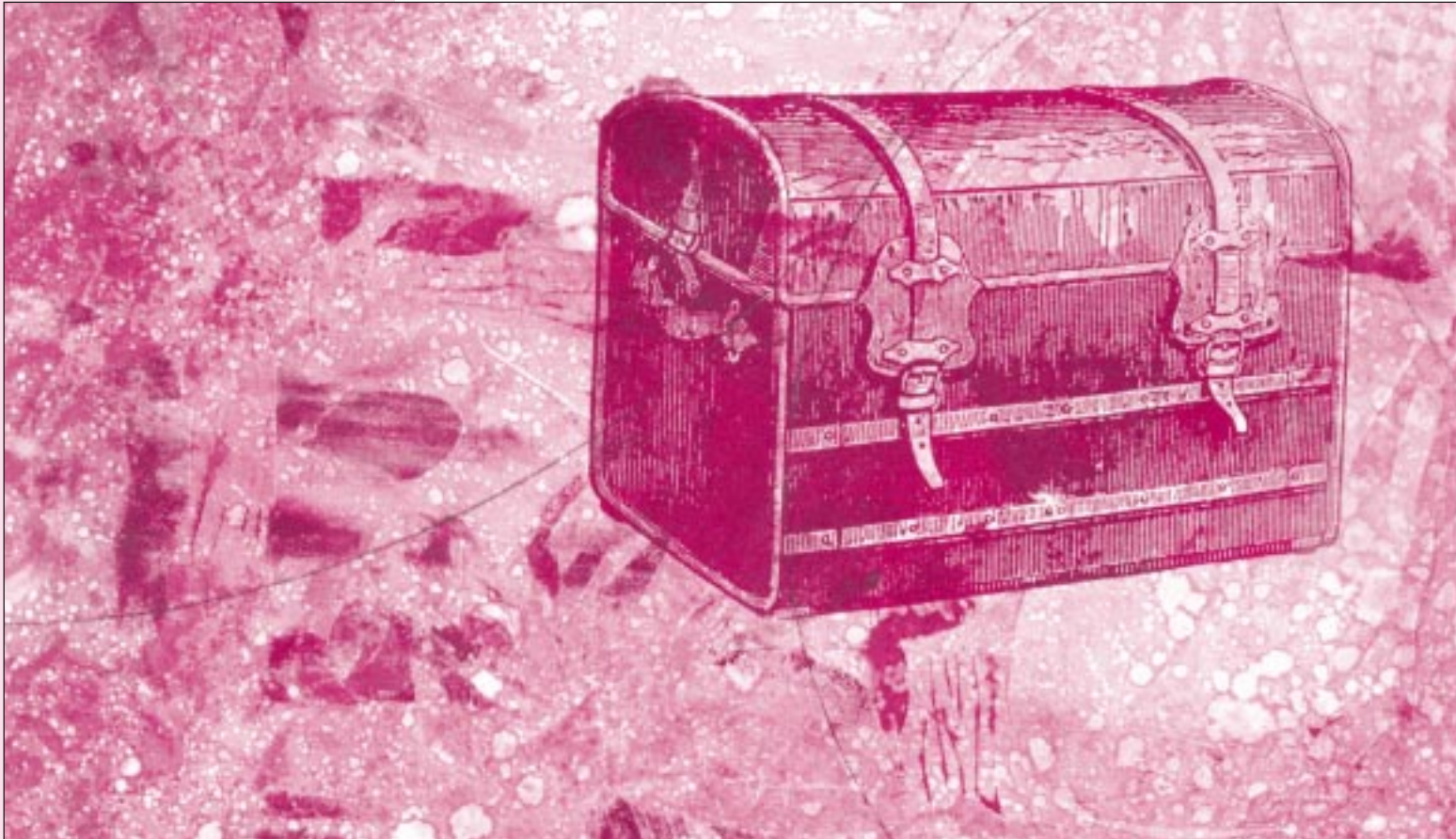
19

Propuestas de Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en 1999, Cit., pág. 5.

20

Vid. Directiva del Consejo 76/207, de 9 de febrero de 1976, “relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, la formación y a la promoción profesional y a las condiciones de trabajo”.




21

El tratamiento de la igualdad retributiva entre hombres y mujeres en el ámbito comunitario arranca del art. 119 TCEE y de la Directiva 75/117, de 10 de febrero de 1975, relativa 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 masculinos y femeninos, hasta llegar al Código de Conducta sobre la aplicación de la igualdad de retribución entre hombres y mujeres para un trabajo de igual valor, adoptado por la Comisión—COM (1996) 336 FINAL DE 17-7-1996— que fue debatido por el Comité de Empleo y Asuntos Sociales en el Parlamento Europeo. El informe, de 11 de junio de 1997 (PE 220.249) revela que la creación y utilización de sistemas de evaluación y clasificación del trabajo son esenciales para eliminar la discriminación sexual de las estructuras salariales y suprimir elementos injustos de retribución.

22

En esta materia se pretende la inversión de la carga de la prueba a favor de la parte demandante. Ya en 1988 la Comisión efectuó una Propuesta de Directiva al respecto (DOCE n.º C 176 de 5-7-1988) que reiteró en 1996. El Parlamento emitió un dictamen sobre ella en primera lectura el 10-4-1997 y el 27 de junio del mismo año se presentó al Consejo una nueva propuesta que fue objeto de una posición común. Tras el Dictamen del Parlamento Europeo, en segunda lectura, la Comisión presentó una propuesta revisada de Directiva que el Consejo adoptó el 15 de diciembre de 1997 (Directiva 97/80/CEE – DOCE n.º L 14 de 20-1-1998, pág. 6).

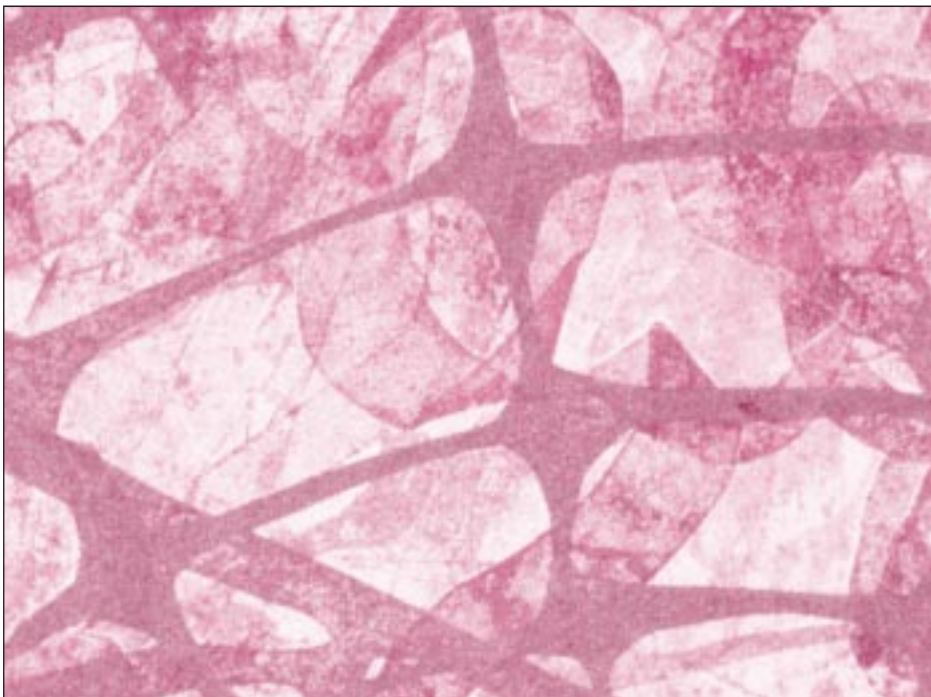
positivamente de formas flexibles de organización del trabajo. Para hacer operativas tales medidas se insta de los Estados miembros la adopción de “un enfoque de integración en las políticas generales de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la aplicación de las directrices en los cuatro pilares”¹⁸. Se trata, por ejemplo, de insertar, en el contexto del pilar sobre “capacidad de inserción profesional”, políticas activas del mercado de trabajo orientadas a la mujer, proporcionalmente a sus índices de desempleo; o, en otro caso, de que las acciones emprendidas bajo el pilar relativo al “espíritu de empresa” tengan en cuenta la infrarrepresentación femenina¹⁹.

En definitiva, desde la perspectiva de la transversalidad, el conglomerado de propósitos y de instrumentos que se sugiere a los Estados miembros se orienta en una doble dirección: se pretende combatir la discriminación entre hombres y mujeres, facilitando la reincorporación de estas últimas al mercado de trabajo y, de otra parte, se aspira a adoptar medidas que concilien la vida laboral con la vida familiar.

III. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y TRANSVERSALIDAD DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA DE EMPLEO.

Los Estados miembros y los interlocutores sociales están llamados por las directrices de empleo a promover la igualdad de oportunidades, mediante el incremento de la tasa de ocupación de las mujeres y la mejora de sus oportunidades de promoción profesional, así como a prestar atención a los desequilibrios en la representación masculina o femenina en determinados sectores de actividad y profesionales y a estudiar la forma de suprimir progresivamente los obstáculos que dificultan la reincorporación de hombres y mujeres tras su ausencia del mercado de trabajo.

El reconocimiento y la materialización de los derechos sobre los que se construye la igualdad de trata²⁰ y en particular la igualdad de retribución²¹, el ajuste de la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo²², la realización del principio de



igualdad en el ámbito de los regímenes de Seguridad Social²³, los planteamientos de acción positiva²⁴, la protección de la dignidad de hombres y mujeres en el trabajo²⁵, se convierten en el eje fundamental de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, desde el convencimiento de que es necesario adoptar una política de “transversalidad” que integre la igualdad de oportunidades en todas las políticas y acciones comunitarias fundamentales²⁶, respondiendo al compromiso una plasmado en la Comunicación de la Comisión de 21 de febrero de 1996²⁷ o en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas²⁸.

La transversalidad constituye así un mecanismo complementario de las medidas específicas de acción positiva, imprescindible para la operatividad de cualquier medida de fomento de la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación, la formación o el desarrollo²⁹; pero donde está llamada a desplegar su mayor eficacia es, sin duda, en el mercado de trabajo. Los programas plurianuales de los Estados miembros derivados del proceso de Essen –antecedente de la nueva estrategia de empleo diseñada por el Tratado de Amsterdam y el Consejo Extraordinario de Luxemburgo– no han

producido resultados visibles hasta la fecha y, en la actualidad, siguen existiendo en el mercado de trabajo profundos desequilibrios en lo que a igualdad se refiere. El desempleo femenino sigue estando tres puntos porcentuales por encima del desempleo masculino (12,7% frente al 9,4%)³⁰, las estadísticas sobre estructura de retribuciones en los Estados miembros revelan que siguen existiendo diferencias retributivas entre hombres y mujeres y que la media de horas trabajadas ha disminuido en Europa, descansando tal disminución especialmente sobre las mujeres desempleadas, puesto que el 83% de los trabajadores a tiempo parcial son de sexo femenino³¹.

I. Las acciones comunitarias

a. En materia de tiempo de trabajo

Las Directrices de empleo, y en particular las relativas a la nueva organización del trabajo, hacen referencia a un nuevo enfoque del tiempo de trabajo que se proyecta sobre las políticas relativas a la flexibilidad de los permisos durante la vida laboral, el permiso parental³² o el trabajo a tiempo parcial³³. Y la incorporación de las mujeres al empleo, a menudo, ha estado vinculado al aumento del trabajo a tiempo

23

En lo relativo a la Seguridad Social, la Comisión tiende a extender las ventajas de la igualdad de trata a los regímenes de Seguridad Social y en especial a los trabajadores por cuenta propia, particularmente tras las Sentencia del TJCEE de 17-5-1990, dictada en el caso Barber (As. 262/88, Barber d/ GRE). La Directiva 86/378/CEE ha sido modificada por la Directiva del Consejo 96/97/CE (DOCE n.º L 46, de 17-2-1997, pág. 20). Vid. También, Directiva 79/78, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social.

24

Tras la Sentencia dictada por el TJCEE en el caso Kalanke (As. 450/95, Kalanke c/ Freie Hansestadt Bremen, TJCE I 3051), con fecha 17 de abril de 1997, el Consejo pospuso el debate sobre la modificación de la Directiva 76/207/CE sobre igualdad de trato (Vid. , COM (1996) 88 final, de 27-2-1996, pág. 93) habida cuenta que la mayoría de los Estados no creían que fuera necesario su cambio. Sobre acciones positivas vid. También, S. TJCEE de 11-11-1997 (As. C/409/95, Marschall c/ Estado Federado de Renania del Norte de Westfalia), según la cual una ley nacional que concede prioridad a la mujer respecto de los ascensos en el sector público, ante la igual capacidad para el puesto que distintos candidatos de otro sexo, no contradice el Derecho comunitario, siempre que se cumplan determinadas condiciones y no se excluya ab initio al candidato varón.

25

El Informe anual 1997 presentado por la Comisión, sobre Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la unión Europea cit., - COM (98) 302 final-, en su pág. 334, pone de relieve como la protección frente al acoso sexual en el trabajo tiene una importancia crucial y cómo, no habiéndose llegado a un acuerdo al respecto durante 1997 por los interlocutores sociales al respecto, la Comisión está evaluando los resultados de estudios realizados durante el año para determinar el planteamiento más adecuado de la cuestión a nivel europeo.

26

Vid. Más ampliamente, COM (98) 302 final, cit., págs. 11 ss.

27

COM (96) 67 final, de 21-2-1996.

28

Naciones Unidas. Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la mujer Pekin (China) 4 a 15 de septiembre de 1995.

29

COM (98) 302 final, cit., pág. 15.

30

Vid. COM (97) 479 final, cit., pág. 1.

31

COM (98) 302 final, cit., págs. 17 y 19.

32

En nuestro país, los permisos, suspensiones y excedencias por nacimiento, cuidado, adopción o acogimiento de hijos se encuentran regulados en los arts. 37, 45, 46 y 48 LET. Además, el Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España establece, entre las medidas a adoptar de forma inmediata, para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, la necesidad de asumir los costes de la Seguridad Social, a cargo del empresario, derivados de las situaciones de maternidad o, en su caso, paternidad, cuando los trabajadores se encuentren en periodos de descanso por tal causa, por adopción o por acogimiento de menores. Y tal previsión es desarrollada por el RDL 11/1998, de 4 de septiembre, por el que se regulan las bonificaciones de



cuotas de Seguridad Social de los contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a trabajadores durante los periodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento (BOE de 5 de septiembre de 1998).

33

Vid. Sobre el nuevo enfoque del tiempo de trabajo en el ámbito comunitario, ORTIZ LALLANA, M.C.: "La unión Europea y las políticas activas de empleo", *RMT y AS*, n.º 17, 1999, en prensa, aptdo. III. 4.3. Libro verde. Cooperación para la nueva organización del trabajo, presentado por la Comisión, Bruselas, 16 de abril de 1997, COM (97) 128 final, págs. 9 a 11.

34

Sobre estas cuestiones me ocupé en: "Algunos problemas del régimen jurídico del trabajo a tiempo parcial", págs. 94 y ss., en especial págs. 94 a 97. Vid. También, RODRIGUEZ PIÑERO ROYO, M.C.: "El trabajo a tiempo parcial y Derecho comunitario", págs. 49 a 52; ambos en *VV.AA.*, (Monográfico dedicado: El trabajo a tiempo parcial), RL, n.º 15-16, 1998.

35

Sobre todas ellas, desde los orígenes de la intervención comunitaria sobre el trabajo a tiempo parcial, RODRIGUEZ PIÑERO ROYO, M.C.: Ob. Cit. Últ., págs. 43 y ss.

36

COM (97) 102 final, de 12-3-1997.

37

Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15-12-1997 (DOCE n.º L 14/9 de 20-1-1998). Fruto de la necesidad de acomodar la regulación del trabajo a tiempo parcial en nuestro país al marco de la Directiva comunitaria es el Acuerdo sobre trabajo a tiempo parcial y fomento de su estabilidad, concluido el 13 de noviembre entre el Gobierno y las Centrales Sindicales más representativas en el ámbito estatal y la nueva regulación dada al mismo por el RDL 15/1998, de 27 de noviembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad (BOE de 28 de noviembre de 1998) y el RD 144/1999, de 29 de enero, por el que se desarrolla el anterior en materia de acción protectora de la Seguridad social (BOE de 16 de febrero de 1999).

38

COM (98) 302 final, cit., pág. 19.

39

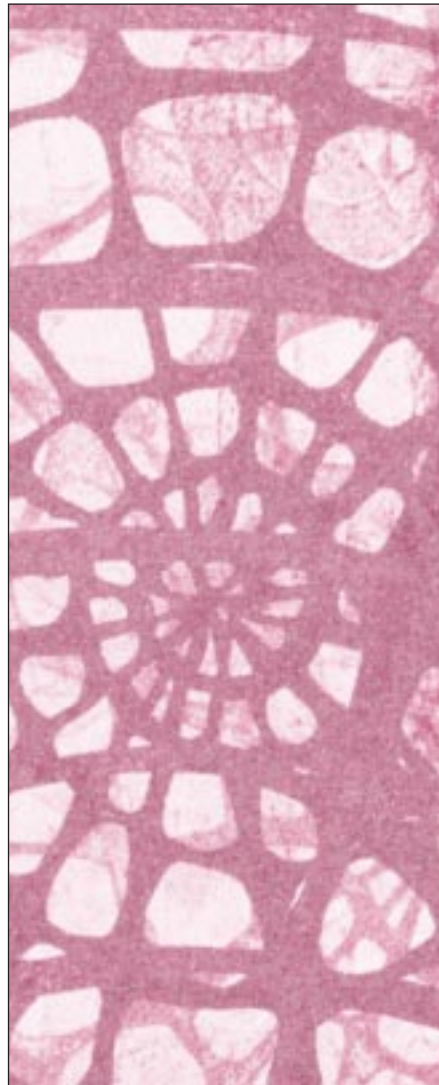
COM (98) 302 FINAL, CIT., PÁG. 20

40

En nuestro país, para eliminar la segmentación existente en el acceso a las diferentes ocupaciones, la Ley 64/1997, de 26 de diciembre, por la que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo, en su art.º 3 establece una bonificación del 60% de la cuota empresarial a la Seguridad social por contingencias comunes en los nuevos contratos a mujeres para prestar servicios en profesiones u oficios en los que el colectivo femenino se halle subrepresentado, así como en las transformaciones en indefinidos de los contratos temporales y de duración determinada. En este sentido, la disposición transitoria segunda de la mencionada Ley autoriza al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para determinar las profesiones u oficios en los que la mujer se encuentra subrepresentada y la lista se contiene en el Orden de 16 de septiembre de 1998 (BOE de 29 de septiembre).

parcial con todas las ventajas y riesgos que conlleva. Si bien esta forma de trabajo puede contribuir a la reincorporación laboral de los trabajadores tras ausencias prolongadas o la reducción del tiempo de trabajo puede ser el mecanismo de ajuste que permita compatibilizar trabajo y vida familiar, con frecuencia el trabajo a tiempo parcial suele estar asociado a situaciones profesionales de baja cualificación, a la falta de seguridad en el empleo o a una remuneración inferior respecto de la percibida por los trabajadores a jornada completa³⁴.

Ello determina la necesidad de fomentar la flexibilidad que esta forma de trabajo propicia, garantizando, al mismo tiempo los derechos sociales de los trabajadores que se acogen a ella y en definitiva, modernizar el marco legal, contractual y político para lo cual se impone, entre otras medidas, la ruptura de los roles tradicionales masculino y femenino, como vienen poniendo de relieve diversos documen-



tos y acciones comunitarias³⁵ desde la Comunicación de la Comisión "Modernización y mejora de la protección social en la unión Europea"³⁶ hasta la Directiva 97/81, que recepciona el acuerdo adoptado por las organizaciones europeas de interlocutores sociales (UNICE, CEEP, CES) sobre trabajo a tiempo parcial³⁷.

La Comisión, en la citada comunicación, manifiesta la importancia de adaptar la protección social en apoyo del fomento del empleo, equilibrando la flexibilidad con la seguridad de los trabajadores y en particular de los que prestan sus servicios a tiempo parcial. En consonancia con ella, en el documento de consulta "Flexibilidad, tiempo de trabajo y seguridad de los trabajadores" se aborda la necesidad de garantizar el principio de no discriminación para los trabajadores que adoptan nuevas formas flexibles de trabajo, de los que una significativa proporción son mujeres³⁸. En respuesta a la consulta, los interlocutores sociales alcanzaron un acuerdo sobre estas cuestiones y la Directiva que lo incorpora, además de asegurar la importancia del trabajo a tiempo parcial en el mercado de trabajo y para la igualdad de oportunidades, pretende apoyar no sólo la voluntariedad de esta forma de prestación, sino también la posibilidad de que hombres y mujeres dispongan de márgenes de libertad de elección de horarios.

b. Sobre la representación femenina en los sectores productivos

En un mercado de trabajo dinámico y en expansión aparecen nuevos desequilibrios y discriminaciones entre hombres y mujeres y aumenta el riesgo de que el empleo femenino se concentre en sectores donde se halle sobrerrepresentado (servicios, doméstico, cuidados personales), en los que resulta necesario formular una adecuada política de igualdad de oportunidades para evitar un aumento de la segregación por sexo en el mercado de trabajo³⁹ para cuya corrección han comenzado a adoptarse medidas en algunos Estados miembros⁴⁰.



Ahora bien, los sectores de servicios y cuidados, o el uso de nuevas tecnologías –en particular en el ámbito rural–, en buena medida en expansión como consecuencia de la creciente participación femenina en la vida activa al generar ésta nuevas necesidades⁴¹, son a su vez actividades donde las mujeres encuentran mayores posibilidades de incorporarse o volver al mercado de trabajo y, por tanto, sectores de gran potencial para la creación de empleo, respecto de los cuales, las Directrices de empleo para 1998 recomiendan su explotación eficaz, como fuente de trabajo.

c. Acerca del desarrollo del espíritu empresarial

En lo relativo a la prioridad de desarrollar el espíritu de empresa⁴² y la necesidad de prestar especial atención a la potenciación de pequeñas y medianas empresas para crear puestos de trabajo, se constata que las mujeres tienden a crear menos empresas y que cuando lo hacen, éstas suelen ser pequeñas⁴³. El desarrollo del espíritu emprendedor de la mujer es, por tanto, otro aspecto importan-

te de la creación de empleo, cuya problemática, sin perjuicio de algún otro antecedente⁴⁴, fue abordada en el Tercer Programa Plurianual referente a la política de empresa y en especial a las pequeñas empresas que, en su convocatoria de propuestas, hizo explícita referencia a las mujeres empresarias⁴⁵; así como en el Informe de 1996 del Observatorio Europeo de las PYME⁴⁶ que, además de dedicar un capítulo a las mujeres en estas empresas, remarca su papel en ellas y las dificultades con que se encuentran, a menuda centradas en la financiación⁴⁷. Aún cuando algunos países han adoptado medidas específicas para resolver estas dificultades –préstamos empresariales especiales (Finlandia o Suecia) o apoyos relativos a la asistencia técnica o la cooperación nacional o internacional (Portugal)–, es necesario elaborar programas de formación que satisfagan las necesidades reales de las mujeres empresarias y mejorar la representación de los cónyuges colaboradores; contribuyendo así al fortalecimiento de una dimensión importante de la política general en torno a la creación de pequeños negocios familiares y a la conversión de los miembros de la familia –empleados por cuenta ajena– en empleados por cuenta propia. Para ello la comisión apuesta por la adopción de medidas de individualización de los derechos de Seguridad social –ningún Estado miembro tiene régimen de Seguridad Social completamente individualizado. Al conceder derechos “derivados” establecen una relación entre protección social, evaluación fiscal y situación familiar específica– o alternativas para adaptar la protección social a los cambios en la vida laboral y en la estructura familiar⁴⁸.

2. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo

Contemplado en su conjunto, el contenido de los PNA presentados en 1998 que hacen referencia a la igualdad entre hombres y mujeres es, como la propia Comisión reconoce, “modesto e insuficientemente deta-

llado”, tal vez porque la igualdad de oportunidades es un componente relativamente novedoso en la estrategia europea del empleo. Los Planes Nacionales dedican un menor desarrollo a las políticas en materia de igualdad de oportunidades que a otras áreas, y ello se traduce en el número relativamente reducido de las propuestas efectuadas, en los limitados presupuestos asignados a tales medidas, en el caso de que estos se mencionen, o en la escasa relación de objetivos cuantitativamente previstos. La situación se agrava si se tiene en cuenta que, en ausencia de objetivos concretos y cuantificados, la evaluación de las iniciativas políticas adoptadas en el marco de los PNA resulta muy difícil, cuando no imposible. En todo caso, la coherencia interna de los Planes podría mejorarse, a juicio de la Comisión, si el objetivo de la igualdad de oportunidades se integrara en los demás ejes (transversalidad) sobre los que pivota la política de empleo de la unión. Y ello denota, además de una escasa interconexión entre ello, una deficiente atención a la igualdad de oportunidades, que si bien se menciona en los PNA por algunos países (Grecia, Francia, Italia, España, Austria, Reino Unido y Suecia) adolece todavía en ellos de cierta escasez de pruebas sobre su concreta aplicación⁴⁹.

3. La conciliación de la vida laboral y familiar

El acceso e inserción de la mujer en el mundo laboral pasa necesariamente por la solución de la problemática que plantea la conjugación del trabajo y la vida del hogar⁵⁰. Por ello, las directrices de empleo para 1999, como ya lo hicieran las marcas para 1998, advierten la importancia que las políticas sobre interrupción de la actividad profesional, permiso parental, trabajo a tiempo parcial y horarios de trabajo flexibles, tienen para empresario y trabajadores en orden a la consecución de una efectiva igualdad de oportunidades; al tiempo que recomiendan acelerar y supervisar regu-





41

Comunicación de la comisión. Las políticas comunitarias al servicio del empleo, Bruselas, 12-11-1997. COM (1997) 611 final pág. 13.

42

Vid. In extenso, ORTIZ LALLANA, M.C.: "La unión Europea y las políticas activas de empleo", cit., aptdo. III.3.

43

Son datos que se extraen de los documentos preparatorios para la Conferencia de la OCDE "Mujeres empresarias en pequeñas y medianas empresas: una fuerza importante para la innovación y creación de empleo", París, 16-18 de abril de 1997, recogidas en COM (98) 302 final, pág. 20.

44

Como por ejemplo las Mesas redondas organizadas por la Comisión el 7 de febrero y el 23 y 24 de junio de 1997.

45

Convocatoria de propuestas: Asistencia a las empresas artesanales y las pequeñas empresas (DOCE n.º C 117 de 15-4-1997).

46

Observatorio Europeo de las PYME, Cuarto Informe Anual, julio, 1996.

47

COM (98) 302 final, cit., pág. 20.

48

COM (98) 302 final, cit., págs. 20 a 22.

49

COM (98) 316 final, cit., pág. 13.

50

Vid. Más ampliamente, COM (1998) 302 final, págs. 23 y ss.

50 bis

Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, cit. pág. 151.

51

Sobre las diferentes causas vid., RENDON, T.: Ob. Cit., págs. 140 y ss. en especial, págs. 145 y ss.

52

Sobre las diversas transformaciones familiares, vid. VV.AA.: Temas para el debate, n.º 38 (Monográfico "La familia actual"), enero, 1998, págs. 24 a 58.

53

Son datos extraídos de las contestaciones al cuestionario del Comité Consultivo 1997, recogidos en COM (98) 302 final, pág. 26.

54

Sobre el conjunto de todas ellas, Ibidem. Pág. 24.

55

Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996 (DOCE n.º L 145 de 19-6-1996, pág. 4).

56

COM (98) 302 final pág. 25. En relación con nuestro país, vid. Supra nota 32.

57

DOCE n.º L 348 de 28-11-1992. En nuestro país, vid. Artº 26 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, L. 31/1994, de 8 de noviembre.

58

COM (98) de 4-2-1998.

59

COM (98) 302 final, pág. 25.

larmente la aplicación de las diversas directivas y acuerdos de los interlocutores sociales. Se toma conciencia de la necesidad de "una oferta suficiente y de calidad de servicios de guardería y de cuidado de personas a cargo del interesado a fin de favorecer la incorporación y continuidad de hombres y mujeres en el marco laboral". Y se exhorta a los interlocutores sociales y a los Estados miembros a diseñar, aplicar y promover "políticas de apoyo a la familia, incluidas servicios de cuidado de los niños y otras personas a cargo del interesado... que sean asequibles, de fácil acceso y elevada calidad, así como sistemas de permiso parental y de otro tipo".

Pretende darse respuesta con ello a una cuestión asistencial que emerge con fuerza en Europa, va más allá de la atención a la infancia y afecta al futuro de la familia, al cuidado de enfermos y ancianos y a la distribución de roles y participación masculina en estas tareas –no en vano, se afirma, es esencia que se repartan equitativamente las responsabilidades familiares^{50 bis}–. Al mismo tiempo, su solución se diversifica y modula, no sólo en función de las pautas demográficas, sino también en virtud de las transformaciones experimentadas por la organización del trabajo, dependiendo de las actitudes hacia la dependencia social y económica o hacia la distribución del trabajo asistencial entre mujeres y hombres, o como consecuencia de la asignación de la prestación de servicios entre sectores públicos⁵¹ y privados. Pero, en definitiva, como denominador común, provoca en todos los países comunitarios la demanda de servicios destinados a la primera infancia y la aparición de prestaciones de servicios abocadas a la cobertura de nuevas situaciones y necesidades que, en ocasiones, tienen su causa en la conformación de nuevas situaciones familiares⁵² o en el envejecimiento de la población. En todo caso, demanda nuevas políticas sociales y la atención creciente de instituciones y organismos públicos y privados en los diferentes Estados y es objeto de preocupación en el ámbito comunitario.

Los Estados miembros han adoptado durante 1997⁵³ diversas medidas, cuya característica es la diversidad, destinadas a fomentar la armonización de la vida laboral y familiar, que van desde la financiación de estudios en la materia (Bélgica, España, Portugal o Francia), hasta la sensibilización social del problema mediante conferencias o campañas de publicidad (Italia y Austria), pasando por la elaboración de propuestas (Italia), la modificación de sus legislaciones para aumentar el ámbito de aplicación de las medidas ya existentes (Dinamarca) o incremento de la cuantía de las prestaciones del permiso por maternidad o de la licencia parental (Alemania).

En el ámbito de la unión Europea, además de elaborarse programas que combinan formación y cuidados asistenciales, junto a la adopción en los fondos estructurales de disposiciones asistenciales para facilitar la formación y al reinserción laboral, se preve la evaluación de los efectos de la carencia o no de servicios asistenciales sobre el empleo de las mujeres⁵⁴ y se han dictado diversas disposiciones. Como más significativas y sin ánimo exhaustivo, en materia de permiso parental la Directiva 96/34/CE⁵⁵ garantiza a trabajadores y trabajadoras el disfrute de un permiso mínimo, de carácter no retribuido, de tres meses por nacimiento o adopción de un hijo en cualquier momento hasta que alcance ocho años de edad; aunque éste sea fundamentalmente utilizado por mujeres –incluso en países con una arraigada tradición en la materia, donde el 90% de los beneficiarios son trabajadoras–⁵⁶. La Directiva 92/85⁵⁷ sobre trabajadoras embarazadas diseña un marco para la introducción de medidas destinadas a fomentar mejoras en la seguridad y salud en el trabajo de las trabajadoras embarazadas, que hayan dado a luz o en periodo de lactancia. Por último, la Recomendación del Consejo de 1992, sobre cuidado de niños ha sido objeto del Informe de la Comisión sobre su aplicación, en febrero de 1998⁵⁸ y su mayor éxito ha sido contribuir a estimular el debate sobre la cuestión asistencial⁵⁹.