

TENDENCIAS DEL DERECHO COMUNITARIO LABORAL EN EL AÑO 2002*

ÍNDICE

1. Introducción
2. Política de Empleo y política económica
3. Inmigración y exclusión social
4. Igualdad entre hombres y mujeres
5. Tiempo de trabajo
6. Información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea
7. Protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario
8. Salud laboral
9. Seguridad social
10. Conclusión

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del año 2002, y siguiendo las pautas marcadas en los últimos años, las instituciones de la Unión Europea han centrado su actividad legislativa, en cuanto a Política Social se refiere, en una serie de aspectos que van a presidir la labor de dichas instituciones en los meses posteriores, así como la propia actividad legislativa y ejecutiva de los órganos competentes en los Estados miembros. Si bien la distribución tradicional de materias en el seno de lo que se conoce como “Política Social”¹, responde a otra ordenación diferente a la utilizada en este trabajo, en la medida en que las normas, de mayor o menor entidad, aprobadas en el presente año no han respondido de forma estricta a esa distribución, se ha optado por seguir la temática que en el presente año ha caracterizado la labor europea en la creación de normas jurídicas, especialmente aquellos aspectos que preocupan más a la sociedad europea y, por tanto, a los legisladores europeos. Estos aspectos, pueden resumirse en una serie de materias que pasamos a exponer de modo esquemático para posteriormente analizar cada una de ellas, en lo que de novedoso presentan²:

* Emilia Castellano Burguillo. *Becaria de Investigación de la Universidad de Huelva*. Departamento Anton Menger. Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

¹ Aunque no existe una estructura temática obligada en el estudio del Derecho Social Comunitario, lo que sí es cierto, es que tradicionalmente se ha hablado de Libre circulación de personas y trabajadores, Seguridad Social de los trabajadores migrantes, Política comunitaria sobre no discriminación por razón de sexo, Política comunitaria sobre protección de la Salud laboral, Ordenación del tiempo de trabajo y el trabajo atípico, la Participación de los trabajadores en la empresa, etc.

² Como podrá comprobarse a lo largo de este análisis, las disposiciones aprobadas en el seno de la Unión se caracterizan por ser amplias y ambiguas en su redacción, reiterativas en la medida que repiten los aspectos sobre los que se debe incidir, y en algunas ocasiones carentes de vinculación alguna para los Estados miembros. A pesar de ello, resulta interesante analizarlas ya que nos permiten descubrir por donde deben o pueden ir las políticas nacionales en los próximos años, de ahí que en este estudio intentemos descubrir, en relación con cada una de las materias que hemos señalado en el listado anterior, aquellos aspectos sobre los que se debe incidir con el fin de conseguir los objetivos marcados en el artículo 2 del Tratado y, en definitiva, con el fin de conseguir un auténtico mercado único en el cual exista un alto nivel de vida para sus ciudadanos.

- Política de empleo y política económica.
- Inmigración y exclusión social.
- Igualdad entre hombres y mujeres.
- Tiempo de trabajo.
- Información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.
- Protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario.
- Salud laboral.
- Seguridad Social.

2. POLÍTICA DE EMPLEO Y POLÍTICA ECONÓMICA

El Tratado de Amsterdam supuso un paso decisivo en la creación de una auténtica política comunitaria sobre el empleo, si bien con anterioridad el empleo había sido un objetivo para la Unión Europea, lo cierto es que el impulso sobre el mismo se produce a partir de 1997, convirtiéndose, a partir de esta fecha, en objetivo prioritario para la Unión; tanto es así, que la mayoría de las disposiciones sociales que en la actualidad se aprueban en el seno de las instituciones europeas incluyen de forma directa o indirecta aspectos relacionados con esta materia³. Partiendo de esta idea, señalar que, en el año 2002, las disposiciones aprobadas son las siguientes:

- ◆ Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2002 sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros⁴.
- ◆ Decisión del Consejo de 18 de febrero de 2002, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002⁵.
- ◆ Decisión nº 1145/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de junio de 2002, relativa a medidas comunitarias de estímulo del empleo⁶.
- ◆ Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2002 sobre las orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad⁷.
- ◆ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo⁸.
- ◆ Comunicación de la Comisión relativa a la racionalización de los ciclos anuales de coordinación de las Políticas Económica y de la Política de Empleo⁹.

³ A modo de resumen, señalar que la conocida como “Estrategia Europea para el empleo”, se caracteriza por la propuesta anual de directrices por parte de la Comisión, y su posterior aprobación por el Consejo de Ministros Europeo de donde surge el documento final que será remitido a los Estados miembros para la elaboración de las políticas nacionales sobre el empleo. Además de esto, las instituciones europeas pueden adoptar las llamadas medidas de estímulo al empleo que también en el presente año han sido aprobadas.

⁴ DOCE L 60 de 1 de marzo de 2002.

⁵ DOCE L 60 de 1 de marzo de 2002.

⁶ DOCE L 170 de 29 de junio de 2002.

⁷ DOCE L 182 de 11 de julio de 2002.

⁸ COM (2002) 416 final de 17 de julio de 2002. Además, puede destacarse la Resolución del Consejo de 3 de junio de 2002 sobre las capacidades y la movilidad (DOCE C 162 de 6 de julio de 2002) y el Balance económico de la Presidencia Española de la Unión Europea. (1 de enero-30 de junio de 2002). Boletín económico de ICE nº 2736.

⁹ COM (2002) 487 final de 3 de septiembre de 2002.

El año 2002 comenzó, en cuanto al empleo, con la Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2002, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros, y con la Decisión del Consejo de esa misma, por la cual se aprueban las directrices a tener en cuenta en estos Estados para la elaboración de los planes nacionales sobre esta materia. De estos dos documentos, se extrae que los planes nacionales deben centrarse en aspectos tales como el aumento de la empleabilidad, con una mayor atención al desempleo de larga duración y al desempleo de los jóvenes; la mejora de los sistemas de protección social y de los regímenes fiscales centrados en la reducción de costes; el fomento del espíritu empresarial, del autoempleo, de la formación de los trabajadores, de la sociedad del conocimiento, de las medidas regionales y locales sobre la materia; y finalmente, el refuerzo de la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, mediante la incorporación transversal, en todas las políticas comunitarias y nacionales, de esta idea de igualdad con el fin de conciliar la vida familiar y laboral¹⁰.

En esta Recomendación además, se establece, en el anexo que la acompaña, las recomendaciones que deben poner en práctica cada uno de los Estados miembros, precisamente porque se parte de la base de que una estrategia global coherente dirigida hacia el pleno empleo debe reconocer que las situaciones de partida difieren según los Estados miembros, aunque al mismo tiempo se invita a estos Estados a reducir las disparidades regionales para la consecución de una mayor igualdad y seguridad jurídicas¹¹. En el caso concreto de España, las instituciones europeas reconocen que, a pesar del avance, el nivel de desempleo sigue siendo inaceptable, especialmente, en las mujeres, junto a este aspecto se destaca como en España aún no se ha conseguido establecer un planteamiento coherente y global del aprendizaje permanente, se sigue utilizando mayoritariamente el empleo de duración determinada, con las consecuencias que ello conlleva, y además la movilidad laboral es escasa. Por todo ello, se recomienda a España que complete la modernización de los servicios públicos de empleo que realizan labores de intermediación en el mercado de trabajo, que atienda a las desigualdades existentes entre hombres y mujeres y las necesidades familiares de ambos, y fomente la movilidad laboral y la participación activa de los interlocutores sociales.

Posteriormente, en el mes de junio del presente año, se han aprobado otros dos documentos relacionados con el empleo, se trata de la Decisión nº 1145/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de junio de 2002, relativa a medidas comunitarias de estímulo del empleo y de la Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2002 sobre las orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad. Dos elementos deben ser destacados de todos estos documentos, además de la ambigüedad y repetición de ideas, por un lado, la llamada estrategia de coordinación de las

¹⁰ Concretamente, en el Consejo Europeo celebrado en Sevilla durante los días 21 y 22 de junio de 2002, se destaca que la etapa de retroceso económico de los últimos meses ha llegado a su fin, inaugurándose una etapa de "políticas macroeconómicas sanas y de reformas económicas ambiciosas que sostendrán la reactivación del crecimiento ya iniciada, así como la creación de empleo, y permitirán afrontar mejor las incertidumbres económicas" (Punto 47 de las conclusiones). En este punto, el Consejo invita a los Estados miembros a "que apliquen políticas presupuestarias acordes con las recomendaciones de las orientaciones generales de las políticas económicas" (Punto 48 de las conclusiones).

¹¹ Considerando 10 de la Recomendación de 18 de febrero de 2002.

políticas nacionales de empleo, y por otro, la interconexión existente entre la política económica y la política de empleo comunitarias. Respecto a este último punto, y de acuerdo con el apartado 2 del artículo 99 del Tratado que prevé el procedimiento a seguir en materia de política económica¹², y que además ha sido reproducido en la llamada Estrategia europea para el empleo¹³, se han aprobado las medidas económicas que los Estados miembros deben adoptar en sus políticas nacionales¹⁴. En este contexto, el principal desafío propuesto por la Unión es “*mejorar el bienestar de sus ciudadanos actuales y futuros*”¹⁵, teniendo en cuenta el fenómeno de envejecimiento de la población, se proponen tres puntos de actuación:

- Fomentar la creación de más y mejor empleo: mediante la reducción de costes, la moderación salarial, la adaptación de la mano de obra a las necesidades del mercado, y la prolongación de la vida activa de los trabajadores aumentando la edad de jubilación en cinco años antes de 2010.
- Preservar y consolidar el marco macroeconómico: principalmente mediante la estabilidad de los precios y la adopción de una política presupuestaria sana, que además sea revisada periódicamente fomentando la transparencia. Todo ello, para lograr una situación de equilibrio e incluso de superávit económico, ya que unos buenos resultados económicos ayudan a crear empleo, que es la mejor garantía contra la pobreza y la exclusión social.
- Reforzar las condiciones para un alto crecimiento de la productividad: y ello porque el alto nivel de vida de los ciudadanos depende de ello dado el envejecimiento de la población y el descenso de la población en edad de trabajar. Además, se debe incidir en la cualificación y movilidad de la mano de obra, en el incremento del espíritu empresarial y la potenciación de la economía del conocimiento.

En cuanto a la coordinación de las políticas nacionales, se establece un plan de trabajo para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2006. Si recordamos el Título VIII del Tratado, relativo a la política de empleo, en el mismo se estimula la adopción de medidas comunitarias que contribuyan a la eficacia de la llamada Estrategia comunitaria para el empleo. Pues bien, tomando como base esta previsión legal se proponen una serie de actividades cuyos objetivos son “servir de base para un enfoque

¹² El artículo 99.2 del Tratado establece que “*El Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo. Sobre la base del informe del Consejo, el Consejo Europeo debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad. Con arreglo a estas conclusiones, el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará una recomendación en la que establecerá dichas orientaciones generales. El Consejo informará de su recomendación al Parlamento Europeo*”.

¹³ Título VIII del Tratado, artículo 126.1.

¹⁴ En este sentido, debe destacarse como el objetivo sigue siendo la coordinación de las políticas nacionales, que en el año 2001 sufrieron un proceso de deceleración que afectó al empleo. Por ello, se considera que “*dado que la evolución del mercado de trabajo refleja la situación económica con cierto retraso, no es probable que las tendencias de empleo y desempleo mejoren visiblemente antes de 2003. Se espera poder contener las presiones inflacionistas a medio plazo y que, a lo largo de 2002, la inflación del IPCA se estabilice en niveles en torno al 2%*” (Punto 2.1 de la Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2002).

¹⁵ Punto 2.2 de la Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2002.

coordinado de la política de empleo en la Unión, [...], el desarrollo y evaluación de esta estrategia comunitaria, fomentar la cooperación entre los Estados miembros, así como de los interlocutores sociales, y llevar a cabo una adecuada información pública a los ciudadanos sobre la materia”¹⁶.

Para la realización de todos estos objetivos las actividades propuestas son¹⁷:

- Analizar las tendencias del empleo y del marco político.
- Fomentar el intercambio de experiencias entre los Estados miembros.
- Controlar las políticas nacionales sobre el empleo, especialmente a través del Observatorio Europeo del Empleo.
- Contribuir al intercambio de información, estadísticas, etc.
- Apoyar las contribuciones procedentes de los Consejos Europeos.
- Apoyar los esfuerzos de los Estados en relación con los planes nacionales de empleo, en particular, la actuación de los interlocutores sociales y de las autoridades regionales y locales.
- Evaluar cuantitativa y cualitativamente los efectos de la estrategia europea para el empleo.

Se hace especial hincapié, por una parte, en la financiación de estas medidas, y por otra, en el fomento del conocimiento de la Estrategia europea para el empleo por todos los sujetos implicados: agentes sociales, autoridades locales y regionales, sectores mutualistas, organizaciones sin ánimo de lucro, etc. En cuanto a los resultados de la puesta en práctica de estas actividades, se señala la necesidad de su difusión por todos los medios posibles, como seminarios nacionales e informes dirigidos a las principales instituciones comunitarias, incluido Internet. Por último, en cuanto al control de la puesta en práctica de la presente Decisión, al igual que ocurriera con otros documentos, se prevé un informe provisional a finales del año 2004 que la Comisión deberá presentar al Parlamento Europeo, al Consejo, y al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, y un informe final en diciembre del año 2007.

Precisamente, desde el punto de vista de la valoración y el control de la aplicación de la Estrategia Europea para el empleo, se ha realizado en el presente año el balance tras cinco

¹⁶ Expresamente se señala que estos objetivos serán: Artículo 3 de la Decisión nº 1145/2002/CE:

- *Servir de base para un enfoque coordinado de la política de empleo en la Comunidad dentro del objetivo general establecido por el Consejo Europeo de Lisboa de aumentar la tasa de empleo;*
- *Contribuir al desarrollo de la estrategia coordinada a favor del empleo mediante el análisis, el seguimiento y el apoyo de las actuaciones realizadas en los Estados miembros, teniendo debidamente en cuenta las responsabilidades de estos últimos en la materia;*
- *El desarrollo, seguimiento y evaluación de la estrategia europea para el empleo con fuerte hincapié en el futuro;*
- *Fomentar la cooperación entre los Estados miembros en lo que se refiere al análisis, la investigación y el seguimiento de la política del mercado de trabajo;*
- *Determinar las mejores prácticas y promover los intercambios y transferencias de información y experiencias;*
- *Desarrollar el enfoque y los contenidos de la estrategia europea para el empleo, incluidas las maneras de cooperar con los interlocutores sociales y con las autoridades locales y regionales, y*
- *Aplicar una política de información activa que responda a la necesidad del público en cuanto a la transparencia, y que reconozca la importancia de garantizar que los ciudadanos europeos estén plenamente informados de todos los aspectos de la estrategia europea para el empleo.*

¹⁷ Artículo 4 de la Decisión nº 1145/2002/CE.

años de su puesta en práctica, y los resultados del mismo se han recogido en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre dicha materia¹⁸. Entre los aspectos que hasta la fecha han permitido un mejor funcionamiento de los mercados laborales, destacan aspectos como los cambios en el papel desempeñado hasta ahora por los servicios públicos de empleo, las reformas en los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, el fomento de la educación y la formación, la modernización de la organización del trabajo con la ordenación del tiempo de trabajo y la flexibilización de los contratos laborales, y la reducción de las diferencias entre ambos sexos¹⁹. En resumen, en los próximos años la EEE debe orientarse a crear más y mejor empleo, por ello se fijan “cuatro grandes temas a tratar: a) el establecimiento de objetivos claros en respuesta a los desafíos políticos, b) la simplificación de las orientaciones estratégicas sin comprometer su eficacia, c) la mejora de la gobernanza y la colaboración en la aplicación de la Estrategia y, por último, d) la necesidad de garantizar una mayor coherencia y complementariedad con otros procesos comunitarios conexos, en particular las Orientaciones generales de política económica”.²⁰

Tener en cuenta que el contenido de esta evaluación se ha realizado a partir de los estudios nacionales de impacto llevados a cabo por los Estados miembros y debatidos en el seno del Comité de empleo europeo. De todo ello, se extraen una serie de resultados:

El número total de puestos de trabajo creados ascendió a algo más de diez millones (+6,5%), de los que seis millones fueron ocupados por mujeres. El desempleo se redujo en más de cuatro millones (25%). La población activa aumentó en aproximadamente cinco millones de personas, la mayoría de ellas mujeres. En la segunda mitad de los años noventa, se observa un retroceso del desempleo estructural en el conjunto de la Unión. En este mismo periodo, el crecimiento del empleo ha sido superior al registrado en las dos décadas anteriores. El aumento de la productividad por hora y el crecimiento del empleo presentan una correlación más positiva que en periodos anteriores. Existe una población en edad de trabajar más formada y con mejores cualificaciones. Se comprueba que el empleo experimentó una reacción más positiva en los periodos de recuperación económica de los noventa, con la consiguiente reducción del desempleo, que durante periodos similares de los años ochenta. [...]. El aumento de los contratos de duración determinada demuestra una capacidad de reacción más rápida y firme del empleo a las variaciones cíclicas. Asimismo, se destaca como la moderación salarial ha contribuido a la mejora de los resultados en esta materia.

¹⁸ Para entender la justificación de este balance, señalar que en los documentos de puesta en marcha de la llamada “Estrategia Europea para el Empleo”, y tras el Consejo Europeo de Niza en el cual se aprueba la Agenda social europea, se prevé que transcurridos los cinco primeros años desde el inicio de su aplicación se realice una revisión en profundidad de dicha estrategia.

¹⁹ Como se señala en este informe se “*ha pasado de la gestión del desempleo a la gestión del crecimiento del empleo*”, aunque también es cierto que a pesar de todos estos avances subsisten desafíos importantes como la evolución demográfica, la ampliación de la Unión, las disparidades en los resultados a nivel regional, etc.

²⁰ De nuevo la interconexión entre las políticas de empleo y las políticas económicas se pone de manifiesto en este informe en el cual se declara que “*resulta difícil determinar en qué medida este mejor comportamiento del mercado de trabajo de la Unión en el curso de los últimos cinco años puede atribuirse a la aplicación de la EEE o en qué medida es imputable al crecimiento económico*”. Con esta comunicación la Comisión invita a todas las instituciones europeas (Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones y al Comité de Empleo), a los interlocutores sociales, y a la sociedad en general para que expresen sus opiniones sobre esta materia, las cuales serán tenidas en cuenta a la hora de elaborar la “*próxima generación de directrices para el empleo con vistas a su adopción por el Consejo en 2003*” Punto 1.1 de la Comunicación de la Comisión.

Junto con todo este progreso se ha constatado la subsistencia de algunos problemas: el número de desempleados en el año 2001 asciende a casi 13 millones de personas, sobretodo parados de larga duración, por lo que es preciso redoblar los esfuerzos para alcanzar en el 2010 una tasa del 70% de empleo para el conjunto de la población, y el 50% para los trabajadores de mayor edad, entre el año 2002 y el 2010 el empleo debe aumentar en 15,4 millones de personas, de las cuales 9,6 debe ser mujeres y 7,4 trabajadores de mayor edad. De forma más concreta, se destacan en cuanto a aspectos sobre los que incidir en los próximos años, el tratamiento del envejecimiento activo; la necesidad de frenar la jubilación anticipada, de dirigir la educación y formación a los trabajadores de más edad, a los empleados de las PYMES y a los trabajadores con contratos flexibles; atender a las personas desfavorecidas (minorías étnicas, inmigrantes, discapacitados) para que se puedan integrar en los mercados de trabajo; eliminar las trabas administrativas y seguir fomentando el empleo en el sector servicios, ya que en los últimos años el 90% de los puestos de trabajo se han creado en este sector; seguir defendiendo el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los aspectos de la vida de una persona; la participación de los interlocutores sociales y la descentralización de las políticas nacionales a nivel regional e incluso local.

Pero no sólo se han valorado los resultados favorables o desfavorables de la Estrategia Europea para el empleo, sino que también se ha propuesto una reforma de la propia estrategia presidida por una mejora de la interconexión existente entre las orientaciones generales de la política económica y el paquete sobre el empleo²¹:

- En relación con el empleo, se propone crear y mejorar su calidad productiva; fomentar un mercado de trabajo más integrador reduciendo disparidades sociales y geográficas, en especial tras la ampliación de la Unión; y continuar con el papel del Fondo Social Europeo en cuanto soporte financiero.
- Las propuestas continúan por la vía de la simplificación de las directrices anuales para el empleo que hasta la actualidad han resultado demasiado complejas, con ello se podrían clarificar las prioridades, la comunicación entre las partes interesadas y para ello se propone resaltar cuales son las “mejoras globales” que se persiguen, atribuir mayor importancia a los resultados finales y atender más a la puesta en práctica de las mismas que a su elaboración.
- Y finalmente, se propone el fomento de la gobernanza y la colaboración, especialmente con los interlocutores sociales que pueden contribuir a la EEE al ser consultados por la Comisión con carácter previo a la elaboración de esas directrices, además

²¹ Como se señala en el punto tercero de esta Comunicación, “los resultados de la evaluación descritos anteriormente confirman que las principales prioridades establecidas en las directrices para el empleo siguen siendo válidas para el futuro y que son necesarias otras reformas estratégicas. La evaluación y las distintas contribuciones al debate sobre el futuro de la EEE formuladas hasta ahora, en particular las conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona, han permitido a la Comisión definir los cuatro temas principales que deben examinarse con vistas a la reforma de la EEE [...]”. En el seno del propio Consejo de Europa celebrado en Barcelona durante los días 15 y 16 de marzo del presente, se destaca la necesidad de que la Estrategia de Empleo de Luxemburgo se refuerce mediante:

- La simplificación de la misma reduciendo el número de recomendaciones que se dan a los Estados miembros, sin que ello lleve a socavar su efectividad.
- El ajuste del calendario al plazo de Lisboa de 2010, con una evaluación intermedia en 2006, con el objetivo de supervisar el logro de los objetivos intermedios de Estocolmo.

de intervenir en los niveles regionales y locales para su puesta en práctica. Esta cooperación también debe producirse entre los distintos departamentos de las administraciones nacionales y comunitarias a fin de reflejar la naturaleza integrada de la EEE.

Finalmente, esta comunicación realiza un recorrido por los concretos avances producidos en cada uno de los Estados miembros, en el caso de España se destacan tres aspectos:

- *A partir de 1997, la misión de los servicios públicos de empleo, que gozan de mayor autonomía desde 1994, se redefinió de conformidad con la estrategia preventiva establecida en la EEE (el gasto relativo a las políticas activas del mercado de trabajo ha aumentado en casi el 50%).*
- *Las reformas del mercado de trabajo se han acelerado con la introducción de nuevas formas de contratación (contratos de fomento del empleo permanente, contratos a tiempo parcial).*
- *Y la EEE ha tenido un impacto especialmente importante en la igualdad de oportunidades (el Instituto de la Mujer creó un Observatorio de la Igualdad de oportunidades en 1999), en la nueva legislación laboral y en los programas de medidas activas del mercado de trabajo, cuyo acceso está reservado prioritariamente a las mujeres.*

La última de las disposiciones aprobadas sobre esta materia es, precisamente, la Comunicación de la Comisión relativa a la racionalización de los ciclos anuales de coordinación de la política económica y de la política de empleo. Como hemos señalado en páginas anteriores, existe una estrecha relación entre la política comunitaria sobre el empleo y la política económica. Además, hemos resaltado como en diferentes instrumentos comunitarios se ha puesto de manifiesto la necesidad de reformar la Estrategia Europea sobre el Empleo. Con esta Comunicación, la Comisión pretende contribuir a esa reforma siguiendo el llamado “método abierto de coordinación” que “ayuda a los Estados miembros a desarrollar progresivamente sus propias políticas, contribuye a la difusión de las mejores prácticas y estimula la convergencia en torno a los principales objetivos de la UE”²². En resumen, se pretende incidir más en la puesta en práctica y en la evaluación de estas políticas comunitarias, y como ya se indicaba en el balance de la propia Comisión, para ello se propone que las directrices que ahora se aprueban anualmente se realicen a más largo plazo (tres años), sin perjuicio de que en caso de ser necesario cada año se atienda a las posibles novedades. También, se propone que el número de informes que deben remitir los Estados miembros a las instituciones europeas se reduzca, a cambio de que sean más completos y detallados, con dicha información la Comisión realizaría las propuestas para los próximos años. En definitiva, se trata de modificar todo el calendario de actuaciones tanto de las instituciones europeas como de los Estados miembros, de manera que las próximas directrices de la Comisión y el Consejo, tanto económicas como para el empleo, deberían estar elaboradas para el mes de junio de 2003, tras el Consejo Europeo de la Primavera, con el fin de que los Estados miembros pusieran en práctica esta nueva forma de trabajo en el otoño de ese mismo año (a principios de octubre).

Como conclusión señalar que el empleo, tras cinco años de puesta en práctica de la Estrategia Europea para el empleo, continua con su papel destacado en el seno de la Unión

²² Punto I de la Comunicación de la Comisión.

Europea, pero se ha constatado la necesidad de dar respuesta, con contenidos más concretos, a las necesidades de cada Estado miembro, fomentando con ello la descentralización y las disparidades regionales, aunque en dosis que no pongan en peligro el objetivo de crear un mercado único donde la libre circulación de personas, capitales y mercancías sea una realidad.

3. INMIGRACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL

El segundo de los grandes temas del presente año ha sido sin duda la inmigración. De acuerdo con el Tratado de la Unión Europea, uno de los objetivos principales de esta organización es la consecución de un alto nivel de empleo y de protección social, así como la elevación del nivel y de la calidad de vida y la cohesión económica y social (artículo 2). Esta previsión del Derecho originario, ha sido completada por otros documentos europeos como la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989), y más recientemente, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000)²³.

En suma, se considera inaceptable el nivel de pobreza existente en los Estados miembros, y por ello, se considera necesario adoptar medidas que posibiliten la erradicación de estos niveles de pobreza. Esta iniciativa que se pretende poner en práctica, debe basarse en un método también de coordinación entre los planes nacionales de acción y la iniciativa de la Comisión Europea, respetando en todo momento el principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

En concreto, sobre la inmigración y la exclusión social se han aprobado en el presente año las siguientes disposiciones:

- Decisión nº 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de diciembre de 2001, por la que se aprueba un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social²⁴.
- Dictamen del Comité Económico y Social sobre “La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada”²⁵.
- Propuesta de Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea²⁶.
- Reglamento (CE) nº 1030/2002 del Consejo de 13 de junio de 2002 por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países²⁷.
- Directiva 2002/90/CE del Consejo de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares²⁸.

²³ En ese mismo año el Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo, “incorporó, como aspecto intrínseco de la estrategia global de la Unión, la promoción de la integración social para lograr su objetivo estratégico durante la próxima década de convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de conseguir un crecimiento económico sostenible, con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social”. Considerando 6 de la Decisión nº 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de diciembre de 2001.

²⁴ Si bien la norma es de diciembre del año 2001, se publica en el DOCE L 10 de 12 de enero de 2002.

²⁵ DOCE C 125 de 27 de mayo de 2002.

²⁶ DOCE C 142 de 14 de junio de 2002.

²⁷ DOCE L 157 de 15 de junio de 2002.

²⁸ DOCE L 328 de 5 de diciembre de 2002.

- Decisión Marco del Consejo de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares²⁹.

En relación con el primer documento, señalar que mediante esta Decisión “*se aprueba un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social, (...) para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2006*”³⁰; teniendo en cuenta que esta labor de la Unión y de los propios Estados miembros no se realiza de forma aislada, sino en coherencia con otras políticas igualmente importantes para conseguir un alto nivel de vida y de empleo, como por ejemplo, políticas de ámbito económico, empleo, investigación, no discriminación, educación, formación, etc³¹. En resumen, con este programa, entre otros aspectos, se conseguirá que los Estados miembros, destinatarios de la Decisión, desarrollen “acciones prioritarias” sobre la exclusión “de conformidad con su situación específica”³². Y para ello, la Unión Europea establece como acciones comunitarias genéricas a poner en práctica por la Comisión Europea:

- a) El análisis de las características, causas, procesos y tendencias de la exclusión social, incluida la recogida de estadísticas relativas a las diferentes formas de exclusión social con objeto de comparar esos datos (...).*
- b) El intercambio de información y de las mejores prácticas que favorezcan el desarrollo de indicadores cuantitativos y cualitativos basados en dichos objetivos acordados por el Parlamento Europeo y el Consejo, criterios de evaluación y parámetros, así como el seguimiento, la evaluación y el examen por homólogos.*

²⁹ DOCE L 328 de 5 de diciembre de 2002. Además, de estas disposiciones puede destacarse el Reglamento (CE) n° 334/2002 del Consejo de 18 de febrero de 2002, que modifica el Reglamento (CE) n° 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado (DOCE L 53 de 23 de febrero de 2002); y la Decisión n° 184, de 10 de diciembre de 2001, relativa a los modelos de formularios necesarios para la aplicación de los Reglamentos (CEE) n° 1408/71 y (CEE) n° 574/72 del Consejo (E 201 a E 207, E 210, E 213, y E 215) (DOCE L 304 de 6 de noviembre de 2002). Concretamente, en el ámbito nacional puede destacarse la Resolución de 11 de enero de 2002, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001, por el que se determina el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2002 (BOE n° 11 de 12 de enero de 2002 y corrección de errores en el BOE n° 58 de 8 de marzo de 2002), Ley 32/2002, de 5 de julio, de modificación de la Ley 17/1999 de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, al objeto de permitir el acceso de extranjeros a la condición de militar profesional de tropa y marinería. (BOE n° 161 de 6 de julio de 2002), Aplicación provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la República de Polonia sobre la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios entre ambos Estados, hecho en Varsovia el 21 de mayo de 2002. (BOE n° 226 de 20 de septiembre de 2002), RD 775/2002, de 26 de julio de 2002, por el que se crea el Comité Español de Coordinación para el Año Europeo de las personas con discapacidad. (BOE de 28 de agosto de 2002), Orden ECD/2974/2002, de 25 de noviembre, por la que se modifica el Reglamento aprobado por Orden ECD/235/2002, de 7 de febrero, por la que se constituye el Foro para la Atención Educativa a Personas con Discapacidad y se establecen sus competencias, estructura y régimen de funcionamiento. (BOE n° 284 de 27 de noviembre de 2002), RD 1244/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de acceso de extranjeros a la condición de militar profesional de tropa y marinería.

³⁰ Artículo 1 de la Decisión n° 50/2002/CE.

³¹ Artículo 10 de la Decisión n° 50/2002/CE.

³² Artículo 2 de la Decisión n° 50/2002/CE.

c) *La promoción de un diálogo en el que participen los agentes interesados y apoyo a las redes pertinentes a nivel europeo entre organizaciones activas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, en particular las organizaciones no gubernamentales*³³.

El artículo 3 de la Decisión establece de una forma más concreta los objetivos de este programa, que a su vez se desarrollan en un documento anexo a la misma, y que en suma pretenden:

- Mejorar la comprensión del fenómeno de la exclusión social y la pobreza mediante estudios, métodos comunes para medir y comprender la exclusión social y la pobreza, y la comparación eficaz de los datos.
- Facilitar el intercambio de información sobre la puesta en práctica en los diferentes Estados miembros de los planes de acción mediante trabajos especializados y estudios técnicos sobre el establecimiento de indicadores y criterios de evaluación que luego permitan un informe anual sobre la exclusión social.
- Mejorar la capacidad de los agentes y organismos públicos y privados para atender a las necesidades planteadas, en especial la financiación básica de las redes europeas más importantes que participan en la lucha contra la pobreza y la exclusión social³⁴.

Finalmente, esta Decisión prevé un sistema de control, en cuanto a su cumplimiento se refiere, y que consiste en una supervisión regular por la Comisión, junto con los Estados miembros, del grado de cumplimiento del presente programa, además de un informe para el próximo Consejo Europeo, y una evaluación al finalizar el tercer año de puesta en práctica del programa y el oportuno informe final al terminar el año 2006.

El segundo de los documentos aprobados sobre inmigración en el presente año, es decir, el Dictamen del Comité Económico y Social, presenta una especial importancia porque nos permite analizar la evolución o cambio de la perspectiva inicial de la política de inmigración. Como se señala en su punto primero, *“durante los años sesenta y setenta, en los que la inmigración fue promovida por los Estados europeos receptores, prevaleció la idea de la temporalidad de las migraciones que se producían en Europa. Pero ante la evidencia del establecimiento estable de las poblaciones inmigradas, las instituciones públicas han ido asumiendo que el destino de los inmigrantes es, mayoritariamente, su integración en nuestra sociedad. Este debe ser el concepto que presida, sin ningún tipo de reticencias, las nuevas políticas de inmigración”*. Por tanto, esa temporalidad inicial se ha traducido en una permanencia perpetua de los inmigrantes en los países comunitarios, lo que obliga al cambio de la política comunitaria y, por tanto, de las políticas nacionales sobre la materia. Pero esto último, no debe entenderse como un aspecto negativo ya que *“la evolución demográfica de Europa hace que la inmigración sea un factor fundamental y una necesidad para nuestro desarrollo”*³⁵.

³³ Artículos 4 y 5 de la Decisión nº 50/2002/CE.

³⁴ En toda esta labor la Comisión europea, por una parte, estará asistida por un Comité, el Comité de protección social, con capacidad para establecer su propio reglamento interno, y por otra parte, en la ejecución de la presente Decisión deberá tener en cuenta lo dispuesto en la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. (Considerando 16 y artículo 8 de la Decisión nº 50/2002/CE).

³⁵ Cuando hablamos de inmigración, debemos entender este concepto en un sentido amplio, comprensivo de todos aquellos inmigrantes movidos por motivos laborales pero también de aquellos que hacen uso de la reagrupación familiar, los refugiados y las personas acogidas a otras formas de protección humanitaria Punto 1.2 del Dictamen del CES.

El objetivo de la “nueva política de inmigración” es la integración cívica de los inmigrantes, equiparándolos a los nacionales comunitarios en derechos y deberes, y sin que la tradición cultural pueda utilizarse como justificación del no cumplimiento de determinados deberes básicos para la sociedad y del no disfrute de determinados derechos³⁶. Para el cumplimiento de este objetivo, “*el proceso de integración social ha de comenzar en el mismo momento en el que se produce la inmigración, por tanto, es de gran importancia la forma como se realiza la entrada y los derechos que al inmigrante o al solicitante de asilo se le conceden desde el primer momento*”.³⁷ Junto a ello, el conocimiento de la lengua, de las leyes y las costumbres del nuevo país de residencia juegan un papel fundamental. El impulso para la realización de esa nueva política debe proceder de todas las instancias, europeas, nacionales, regionales y locales, e incluso de todas las instancias públicas o privadas, y finalmente, de los propios ciudadanos que deben reducir las actitudes sociales discriminatorias y favorecer la comunicación y la avenencia entre inmigrantes y sociedad receptora³⁸. Partiendo de la necesidad de incrementar el presupuesto de las administraciones públicas en general, y de concienciar del problema a los países candidatos a la ampliación de la Unión Europea, el Programa Marco comunitario sobre esta cuestión debe centrarse en los siguientes aspectos o medidas:

a) Crear un apropiado sistema de observación y control de las medidas que se pongan en práctica y que deben ser lo suficientemente amplias como para incidir en todas las políticas nacionales.

b) Evitar la concentración, en determinadas zonas de las ciudades europeas, de las poblaciones inmigrantes que se encuentran con dificultades para encontrar un trabajo o una vivienda. Esto exige que las autoridades públicas locales faciliten a esas personas una vivienda digna, en igualdad de condiciones que los nacionales, concienciando a los propietarios de las viviendas que pueden ser alquiladas. Todo ello, será posible siempre que la inmigración se haga de forma legal, ya que en caso contrario, resulta difícil aplicar cualquier política de inmigración.

c) La participación activa de los inmigrantes en la vida laboral, ya que el trabajo es la manera más común de obtener los recursos económicos para vivir, además de fomentar las relaciones sociales. En este sentido, es necesario mejorar el papel de los servicios públicos de empleo, que junto con los interlocutores sociales, deben gestionar adecuadamente los flujos migratorios, eliminar las discriminaciones en el acceso y ejercicio del empleo, en la formación, en el disfrute de prestaciones sociales, celebrar acuerdos sociales que contribuyan a este objetivo, teniendo, además, en cuenta los diferentes sistemas de negociación colectiva, de relaciones laborales y de seguridad social existentes en los Estados miembros. En definitiva, se recomienda que en las Directrices que cada año se aprueben para que los Estados miembros elaboren sus planes nacionales de empleo se incorporen criterios para la gestión de la inmigración.

d) Los servicios sanitarios y los servicios sociales públicos constituyen otra de las asignaturas pendientes en materia de inmigración. Resulta de especial importancia el desarrollo

³⁶ Como se señala en el propio dictamen: “Los inmigrantes no pueden eludir el respeto a las leyes y la aceptación de las normas de la sociedad por razones culturales. Los inmigrantes han de respetar los valores democráticos de las sociedades europeas e incorporarse a los cauces democráticos para su integración social”. Punto 1.6 del Dictamen del CES.

³⁷ Punto 1.9 del Dictamen del CES.

³⁸ Punto 3 del Dictamen del CES.

de campañas informativas, en los idiomas adecuados, sobre los derechos que asisten a los inmigrantes, las reglas de funcionamiento de estos servicios, la garantía del principio de igualdad de trato, etc.

e) Las organizaciones y asociaciones de toda índole juegan un papel importante, ya sea las constituidas por motivos religiosos, deportivos, origen étnico, sexo, etc.

f) La educación es otro factor importante para la integración de cualquier colectivo, por ello debe garantizarse el acceso en condiciones de igualdad al sistema educativo desde los niveles más bajos hasta llegar a los universitarios. También es necesario incidir en la educación de los adultos, especialmente de las mujeres, en cuanto al conocimiento de la lengua, de los derechos humanos, cívicos y sociales, de la formación profesional, también en la educación de los niños controlando los contenidos de los textos y materiales de estudio.

g) Finalmente, destacar el papel de los medios de comunicación y de los partidos políticos. En cuanto a los primeros, señalar que en la sociedad actual los medios de comunicación de masas son los grandes transmisores, no sólo de información, sino también de valores y conductas sociales, así como de actitudes de naturaleza moral y política, por ello, respetando siempre la libertad de expresión, deben mostrarse contrarios a las conductas de racismo y xenofobia. Por su parte los partidos políticos, incluidos los existentes a nivel europeo, deben impulsar medidas de acción positiva para fomentar la participación de las minorías en la actividad política, en las elecciones, etc.

Por último, se señala en el Dictamen el “carácter progresivo” que debe existir en la adquisición de los mismos derechos y obligaciones que los nacionales comunitarios. Y todo ello, sin olvidar que la competencia para la aprobación de las leyes sobre la nacionalidad corresponde a los Estados miembros, con las dificultades que ello conlleva por la diversidad de regímenes jurídicos³⁹. Es más, tales normas no deberían suponer la pérdida de la nacionalidad originaria del inmigrante, por ello se ha propuesto el desarrollo del llamado “*Estatuto del residente de larga duración*”, de manera que se permita que las diferencias entre estos residentes y los nacionales comunitarios sean mínimas y, en todo caso, que esas diferencias no afecten a los aspectos fundamentales de la vida social, económica y política de las personas inmigrantes.

En tercer lugar, y aunque sólo sea por el momento una propuesta, destaca el Plan Global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos. Para entender su justificación, señalar que desde la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada a finales del año 2001 se pidió la aprobación de un Plan de acción sobre esta materia⁴⁰, tomando

³⁹ Tener en cuenta que “*el acceso a la nacionalidad y a la ciudadanía del Estado en el que la persona inmigrada reside es la plena equiparación de derechos y obligaciones. Por tanto, es muy importante que las leyes nacionales favorezcan la concesión de la nacionalidad y la ciudadanía para los inmigrantes que lo soliciten y que los procedimientos sean transparentes*”. Punto 5.4 del Dictamen del CES.

⁴⁰ En el Consejo Europeo de Sevilla, celebrado durante los días 21 y 22 de junio del presente año se señaló que: “Para la articulación de esta política se ha aprobado un Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal que incluye medidas como el control de aquellos países respecto de los cuales es necesario el visado, la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración y de guardias de fronteras, medidas de expulsión, repatriación y readmisión, etc. En relación con este último punto destacar el considerando 34 de las conclusiones del Consejo cuando señala que “El Consejo Europeo subraya la importancia de asegurarse la colaboración de los países de origen y de tránsito para la gestión conjunta y el control de fronteras y para la readmisión. Esta readmisión por parte de los terceros países incluirá la de sus propios nacionales presentes ilegalmente en un Estado miembro y, en las mismas condiciones, la de los nacionales de terceros países de cuyo tránsito por el país de que se trate haya constancia”.

como base el propio Tratado de la Unión (Título IV, artículos 62 y 63). Se parte de la necesidad de poner en práctica una gestión más eficaz de los flujos de migración en todas sus etapas y de hacer frente a la inmigración ilegal en su origen, teniendo en cuenta, por una parte, que existen varios tipos de inmigración ilegal⁴¹, lo que exige buscar soluciones diferentes para cada uno de estos supuestos, siempre respetando los instrumentos internacionales aplicables a la materia⁴², y por otra, que *“debido a la propia naturaleza de la residencia indocumentada es imposible determinar las proporciones exactas entre las diversas categorías de residentes ilegales”*⁴³.

En esta nueva política de inmigración, es de gran importancia la colaboración de los llamados países “de tránsito”, hasta ahora reacios a colaborar en la medida en que no eran los países de destino. Considerando que tanto en el seno de los Estados miembros como en la Comunidad existen ya normas sobre inmigración, lo que se pretende es dotar de eficacia a los mecanismos de puesta en práctica de esas normas y completarlas en cuanto a las lagunas legales existentes. Pues bien, partiendo de estas consideraciones el presente instrumento comunitario pretende incidir en los siguientes aspectos:

1. Medidas previas al cruce de fronteras y medidas de gestión de fronteras.
2. Política de visados.
3. Intercambio y análisis de información.
4. Política de readmisión y repatriación.
5. Europol.
- 6.- Sanciones.

1. Sobre las medidas previas al cruce de las fronteras se pretende crear un cuerpo de funcionarios de enlace en los países de origen y tránsito, así como un cuerpo de policías y otros funcionarios de inteligencia que permitan la coordinación, el intercambio de información entre los países miembros, y la elaboración de los informes conjuntos para su posterior análisis por el grupo de trabajo CIREFI. Otra de las medidas propuestas, de gran interés, es la adecuada información en los países de origen con el fin de que los ciudadanos tomen conciencia de los problemas y riesgos que conlleva la inmigración ilegal. En relación a las medidas de gestión de fronteras, es obvio que contribuyen a la prevención de la inmigración ilegal⁴⁴, pero se corre el riesgo de vaciar de contenido el derecho a la libre circulación de las personas y, en particular, de los trabajadores. Tras la constatación de que en los últimos años

⁴¹ Pueden destacarse varios tipos: los que individualmente entran ilegalmente en el territorio de un Estado miembro, las entradas ilegales organizadas de forma colectiva por intermediarios, los que entran con un visado o permiso temporal y se quedan transcurrido el período para el cual el permiso fue concedido, etc.

⁴² Convenio Europeo de Derechos Humanos. Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados, etc.

⁴³ Punto 9 de la Propuesta de Plan Global. Según el considerando 12 de esta propuesta “... hay que combatir la inmigración ilegal de una manera equilibrada. Los Estados miembros deben, por lo tanto, explorar las posibilidades de ofrecer la protección de forma rápida de modo que los refugiados no necesiten recurrir a la inmigración ilegal o a los traficantes de seres humanos”.

⁴⁴ A modo de ejemplo, destacar los controles aduaneros, seguridad de tráfico, prevención de entrada de mercancías peligrosas o ilegales, identificación de personas que sean objeto de una orden de detención o extradición a petición de una autoridad judicial competente, etc.

ha incrementado la inmigración ilegal por vía marítima, se propone armonizar la formación de los funcionarios de guardia de fronteras, incluso se propone la creación de una Escuela Europea de Policía (CEPOL).

2. En cuanto a la política de visados, la armonización⁴⁵ que se pretende en esta materia se conseguirá mediante la adopción de un reglamento donde se establezcan los terceros países cuyos nacionales están obligados a presentar estos visados y aquellos países cuyos nacionales están exentos de esta obligación, teniendo en cuenta que esta lista de países debe ser periódicamente actualizada. Para evitar el fraude en la utilización de los visados y de los permisos de residencia se recomienda: utilizar las nuevas tecnologías, incluir una fotografía del solicitante así como sus datos biométricos, intercambiar información sobre la expedición y tendencias de falsificación entre los diferentes países, crear oficinas conjuntas de visados para reducir los costes de expedición, poder consultar las bases de datos sobre modelos de documentos de viaje, comprobar los visados concedidos, así como los solicitados y denegados indicando los motivos, reducir la compra y venta de visados, crear un registro central europeo de residentes extranjeros, siempre respetando las normas vigentes sobre protección de datos personales, y compartir en definitiva los gastos que generen estas medidas⁴⁶.

3. En cuanto al intercambio y análisis de la información, se parte de la base de que no es posible tener “una imagen clara de la escala del fenómeno de la inmigración ilegal en los Estados miembros de la Unión Europea” precisamente por ser ilegal, en todo caso se podría tener una visión aproximada partiendo de datos como las “*entradas rechazadas, aprehensiones de ilegales en la frontera o dentro del país, solicitudes rechazadas de protección internacional, solicitudes de procedimientos nacionales de regularización y retornos escoltados o forzados, etc*”⁴⁷. Por todo ello, se propone modernizar el intercambio de información estadística en el ámbito europeo, y para ello se ha creado “un centro de intercambio de información, CIREFI, en el que, con una periodicidad casi mensual, expertos de los Estados miembros ponen en común la información, en especial sobre las tendencias actuales de los flujos migratorios irregulares”⁴⁸.

⁴⁵ El juego de las reglas de unanimidad y mayoría cualificada en esta materia resulta de interés, ya que como regla general, y de acuerdo con los artículos 62 y 67 del Tratado, el Consejo debe decidir por unanimidad salvo en una serie de aspectos donde sólo se exige mayoría cualificada. Estos aspectos son: la fijación de la lista de terceros países cuyos nacionales tengan la obligación de ser titulares de visado para cruzar las fronteras exteriores, y de aquellos cuyos nacionales estén exentos de esa obligación, así como la fijación de un modelo uniforme de visado.

⁴⁶ En cuanto a los visados señalar que “conforme al artículo 61 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la política de visados es una medida de acompañamiento directamente vinculada con la libre circulación de personas por lo que respecta a los controles en las fronteras exteriores. Al mismo tiempo que facilita la libre circulación de personas, la política de visados puede también contribuir perceptiblemente a la prevención de la inmigración ilegal y coadyuvar en la lucha contra el terrorismo” Punto 23 de la Propuesta de Plan Global. Sobre esta materia en el presente año se han dictado dos importantes sentencias por el Tribunal Europeo de Luxemburgo, concretamente la STJCE de 25 de julio de 2002, asunto C-459/99 MOUVEMENT CONTRE LE RACISME, L'ANTISÉMITISME ET LA XÉNOPHOBIE ASBL (MRAX) y ÉTAT BELGE, y la STJCE de 17 de septiembre de 2002, asunto C-413/99, BAUMBAST, R y SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT.

⁴⁷ Punto 41 de la Propuesta de Plan Global.

⁴⁸ “Mediante la Resolución del Consejo de mayo de 1999 se instauró un sistema de control preventivo para la transmisión de información relativa a la inmigración ilegal y las redes de intermediarios”. Esto es lo que se conoce como “sistema de alerta rápida” que aún está poniéndose en práctica ya que cuenta con un obstáculo importante como es la falta de infraestructura administrativa y técnica que les permita ofrecer un servicio durante los 365 días del año, se considera que este sistema debe “desarrollarse en Internet como sitio intranet seguro”. Punto 45 de la Propuesta de Plan Global.

4. Sobre la Política de readmisión y repatriación, se propone a “la Comisión Europea que presente cuanto antes un Libro Verde dedicado al análisis de eventuales medidas y acciones que den cuerpo a una política comunitaria de repatriación”⁴⁹. Se destaca la importancia de establecer la obligación, de acuerdo con el Derecho Internacional, de readmitir a los ciudadanos propios, a los apátridas procedentes del país afectado o que hayan residido en él. Como se señala en este documento “Estrechamente relacionado con la readmisión está el problema del tránsito: en muchas ocasiones se constata que los nacionales de países terceros que se encuentran en situación ilegal en el territorio de los Estados miembros no han llegado al mismo directamente desde su país de origen, sino transitando a través del territorio de otros países”⁵⁰, por ello son necesarias las normas sobre el tránsito de repatriados. En resumen, se propone hacer uso de la facultad prevista en el artículo 63 del Tratado y aprobar unas normas comunes para los procedimientos de repatriación.

5. Europol: Como se señala en la Propuesta de Plan Global “*la detección y el desmantelamiento de redes criminales son prioridades en la lucha contra la inmigración ilegal*”⁵¹. Por ello, con esta medida se pretende proporcionar a los Estados miembros un medio de apoyo en la prevención, investigación y análisis de los delitos cometidos en esta materia⁵². De acuerdo con el artículo 30 del Tratado, Europol debería poder: facilitar apoyo a la actividad investigadora de las autoridades competentes en los países miembros, pedir a estas autoridades que investiguen casos concretos de trata o tráfico ilícito de seres humanos, y colaborar con las fuerzas de seguridad competentes en esta materia.

6. Finalmente, en cuanto a las sanciones, se señala que todas las autoridades competentes, en especial las judiciales, deben centrarse de forma más activa en las infracciones que se cometan en esta materia⁵³. Se distingue entre el tráfico ilícito de seres humanos y la trata de seres humanos. El primero, va unido a la ayuda para el cruce de fronteras y la entrada ilegales, siempre conlleva un elemento transnacional. Por su parte, la trata presenta como elemento fundamental el propósito de explotación del ser humano con independencia de cómo llegue la víctima al lugar de explotación. Por ello, las sanciones previstas para cada uno de los supuestos deben recoger también estos matices. Y en particular, se deben adoptar medidas de represión sobre el empleo ilegal y sobre la responsabilidad de los transportistas que irregularmente trasladan a los inmigrantes.

Por su parte, el Reglamento (CE) n° 1030/2002 del Consejo de 13 de junio, señala que “*con el fin de reforzar la protección de los permisos de residencia contra la imitación y la*

⁴⁹ Punto 69 de la Propuesta de Plan Global.

⁵⁰ Punto 78 de la Propuesta de Plan Global.

⁵¹ Punto 82 de la Propuesta de Plan Global.

⁵² “*Europol proporciona los productos estratégicos, que comprenden no sólo elementos descriptivos sino también previsiones. Éstos permiten una apropiada evaluación del riesgo y de la amenaza. Europol brinda apoyo operativo mediante boletines de inteligencia y ficheros de trabajo de análisis. También apoya investigaciones y operaciones conjuntas. Las operaciones conjuntas ya efectuadas han permitido el desarrollo de investigaciones más perfeccionadas y el descubrimiento, detención y condena de varios sospechosos*”. Punto 83 de la Propuesta de Plan Global.

⁵³ “*Además, la adopción del Convenio relativo a la asistencia judicial de 29 de mayo de 2000, así como las recientes extensiones de su protocolo sobre la mejora de la asistencia judicial en materia penal, en especial en el campo de la lucha contra la delincuencia organizada, el blanqueo de los productos de delitos y de la delincuencia financiera, constituirán herramientas importantes para aumentar la eficacia de la cooperación judicial en la lucha contra el tráfico y la trata de seres humanos*”. Punto 86 de la Propuesta de Plan Global.

falsificación, los Estados miembros y la Comisión examinarán de manera periódica, conforme a la evolución tecnológica, los cambios que deben introducirse en los elementos de seguridad incorporados en el permiso, y especialmente la integración y utilización de nuevos elementos biométricos”⁵⁴. Por ello, el objetivo perseguido con esta norma es establecer, por un lado, “las especificaciones que no son de carácter secreto” y pueden aparecer abiertamente, y por otro lado, indicar “aquellas otras cuyo carácter debe ser secreto”, para evitar la imitación y falsificación en los permisos. Para la consecución de este objetivo, y “garantizar que dicha información no se comuniquen a un número de personas mayor que el necesario, es asimismo esencial que cada Estado miembro no designe más de un organismo responsable de la impresión del modelo uniforme de permiso de residencia, dejando a cada Estado miembro la libertad de cambiar de organismo encargado de la impresión en caso necesario. Por razones de seguridad, cada Estado miembro debe comunicar el nombre del organismo encargado a la Comisión y a los demás Estados miembros”⁵⁵. Todo dentro del respeto y protección de los datos personales de las personas y de la libre circulación de las mismas. Además, se establece que el modelo de permiso de residencia “podrá ser una etiqueta adhesiva, en lo posible en formato ID 2, o bien expedirse como un documento independiente con formato ID 1 o ID 2”⁵⁶. Dentro del concepto de permiso de residencia, a los efectos de esta norma, no deben entenderse incluidos los visados, los permisos provisionales que se conceden mientras se examinan las solicitudes de permiso de residencia o de asilo, y los permisos para estancias no superiores a seis meses.

En cuanto a los aspectos que deben mantenerse en secreto (normas de prevención contra imitaciones y falsificaciones, métodos para cumplimentar el modelo uniforme de permiso de residencia), como ya se ha comentado, sólo se comunicarán a los organismos encargados por cada uno de los Estados miembros de la impresión de estos documentos. El documento en cuestión deberá contener los siguientes elementos: denominación del mismo (permiso de residencia) en la lengua del Estado que lo expida, el número de documento de que se trata, apellidos y nombre del interesado el cual podrá comprobar si existe algún error en el documento y solicitar su rectificación, el lugar de expedición y la fecha de expedición y expiración, tipo de permiso, las observaciones que el Estado emisor considere procedentes, firma y sello de la autoridad expedidora, firma del titular, el símbolo nacional del Estado que lo emite para que se pueda comprobar el origen nacional. En la llamada “zona de lectura mediante máquina” se indicarán los aspectos para el control del documento (dispositivos ópticamente variables). Y por último, si se usa una etiqueta adhesiva, una imagen latente metalizada con el código del país emisor y una fotografía expuesta con arreglo a normas de alta seguridad, y si se usa un documento independiente, una fotografía de identidad protegida por la conformación de la tarjeta o por una película de protección estampada en caliente, también en este último caso se debe incluir en el reverso fecha y lugar de nacimiento del interesado, nacionalidad, sexo y observaciones, y ya de forma voluntaria se puede indicar el domicilio del interesado⁵⁷.

⁵⁴ Considerando 6 del Reglamento (CE) n° 1030/2002.

⁵⁵ Considerando 8 del Reglamento (CE) n° 1030/2002.

⁵⁶ Anexo del Reglamento (CE) n° 1030/2002.

⁵⁷ Anexo del Reglamento (CE) n° 1030/2002.

Los supuestos en los cuales no se concederá el permiso de residencia son los siguientes⁵⁸:

- A los nacionales de terceros países que sean miembros de las familias de los ciudadanos de la Unión que ejerciten el derecho a la libre circulación,
- A los nacionales de Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y miembros de su familia que ejerciten su derecho a la libre circulación de conformidad con este Acuerdo,
- A los nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado y autorizados a residir en un Estado miembro durante un período inferior a tres meses.

Las dos últimas disposiciones aprobadas en el presente año sobre lucha contra la inmigración ilegal, y que completan las previsiones del Plan Global ya analizado, concretamente en materia de infracciones y sanciones, son la Directiva 2002/90/CE del Consejo de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, y la Decisión Marco del Consejo (2002/946/JAI) de esa misma fecha y que tiene como objetivo completar la Directiva anterior para reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares. Por una parte, la Directiva proporciona un régimen preciso sobre las posibles infracciones que pueden ser cometidas en esta materia, así como las eximentes, y por otra parte, la Decisión establece las normas mínimas para las sanciones, la responsabilidad de las personas jurídicas, la competencia de los Estados miembros en la materia, y la extradición de los sujetos responsables.

En cuanto a la primera parte de medidas, y por tanto, en cuanto al contenido de la Directiva, el artículo primero establece el tipo de las infracciones que pueden ser punibles en esta materia. Concretamente, señala que *“Los Estados miembros adoptarán sanciones adecuadas: a) contra cualquier persona que intencionadamente ayude a una persona que no sea nacional de un Estado miembro a entrar en el territorio de un Estado miembro o a transitar a través de éste, vulnerando la legislación del Estado de que se trate sobre entrada o tránsito de extranjeros. b) contra cualquier persona que intencionadamente ayude con ánimo de lucro, a una persona que no sea nacional de un Estado miembro a permanecer en el territorio de un Estado miembro, vulnerando la legislación del Estado de que se trate sobre estancia de extranjeros”*.

Si se observa, del contenido de este precepto, se deduce una diferenciación de situaciones sancionables basada en el ánimo de lucro, que no se exige cuando se presta ayuda para entrar o transitar por un Estado miembro, y sin embargo, si objetivo del extranjero irregular es permanecer en ese Estado miembro de forma clandestina, sí que se exige en el tipo del delito que la persona que lo ayuda lo haga con ánimo de lucro. La primera dispensa que se establece en esta norma se recoge en el punto 2 del artículo 1, que señala que los Estados miembros podrán no aplicar la regla contenida en la letra a) del punto 1 *“en los casos en los que el objetivo de esta conducta sea prestar ayuda humanitaria a la persona de que se*

⁵⁸ Artículo 5 del Reglamento (CE) n° 1030/2002. En cuanto al plazo para la aplicación del contenido del presente Reglamento, el artículo 9 del mismo establece que *“los Estados miembros expedirán el modelo uniforme de permiso de residencia [...] como muy tarde al año de la aprobación de los elementos y requisitos”* que deben permanecer en secreto. En cuanto a la fotografía señalada anteriormente, *“deberá incluirse en el permiso de residencia para nacionales de terceros países en forma de etiqueta adhesiva a más tardar cinco años después de la adopción de las especificaciones técnicas”* que también deben mantenerse en secreto.

trate”. El problema se va a plantear desde el momento en que no se define qué debe entenderse por ayuda humanitaria a los efectos de esta norma. Desde el punto de vista de las personas responsables de estas conductas en el artículo 2 se cita a los autores, instigadores y cómplices de las mismas. El artículo 3 de la Directiva se limita a señalar que las sanciones aplicables ante estas conductas deben ser “efectivas, proporcionadas y disuasorias”. Y ello, porque parte del régimen sancionador está previsto en la Decisión Marco señalada anteriormente. Esta Decisión, por una parte, reconoce la competencia de los Estados miembros para el establecimiento de ese régimen sancionador, y por otra parte, señala, en su artículo 1.2 que “cuando proceda, las sanciones penales [...] podrán ir acompañadas de las medidas siguientes:

- *El decomiso del medio de transporte utilizado para cometer la infracción penal.*
- *La prohibición de ejercer, directamente o por persona interpuesta, la actividad profesional en cuyo ejercicio se cometió la infracción.*
- *La expulsión”.*

Por tanto, no se precisa las sanciones aplicables en esta materia, sino las medidas que acompañan a la sanción penal propiamente dicha fijada por los Estados miembros y que puede ser o pena privativa de libertad, o multa, o ambas cosas. Lo que sí se prevé en esta Decisión, es un umbral para las penas privativas de libertad aplicables a las conductas que, con ánimo de lucro, pretendan o bien instigar a la comisión del comportamiento prohibido, o bien cuando se trate de ayudar a un extranjero irregular a entrar o transitar por un Estado miembro, en estos casos se señala que la privación de libertad no podrá ser inferior a ocho años como umbral máximo, en algunos casos seis años, siempre que concurren alguna de las circunstancias siguientes: (artículo 1.3 y 1.4).

- *Infracción cometida como parte de las actividades de una organización delictiva con arreglo a la definición de la Acción común 98/733/JAI.*
- *Infracción cometida poniendo en peligro la vida de las personas que son objeto de la infracción.*

Otra de las materias reguladas por esta Decisión, es la responsabilidad de las personas jurídicas que obtengan algún provecho por la comisión de alguna de las conductas prohibidas por estas normas, ya sea por personas físicas que actúen a título particular o como parte de un órgano de la persona jurídica y ostente un cargo directivo que le proporcione un cierto poder de decisión (artículo 2), ya sea por personas que sin ostentar dicha capacidad de decisión hayan cometido la infracción burlando el deber de vigilancia o control por parte de una de esas personas que sí la ostentan. Serán los Estados miembros los que deban fijar las sanciones aplicables en estos casos. Por lo tanto la norma comunitaria se limita a definir el tipo punible que deberá ser sancionado con la medida prevista por cada Estado miembro, el cual podrá prever multas penales o administrativas que podrán estar acompañadas de otras medidas, tales como:

- a) *Exclusión del disfrute de ventajas o ayudas públicas;*
- b) *Prohibición temporal o permanente del desempeño de actividades comerciales;*
- c) *Sometimiento a vigilancia judicial;*
- d) *Medida judicial de liquidación.*

Finalmente, las dos materias previstas en esta Decisión, y que merecen una mención especial, son las reglas de distribución de competencia entre los Estados miembros y

aquellas relativas a la extradición de las personas responsables. Respecto de las primeras, el artículo 4 señala que serán los Estados miembros los que establezcan las “*medidas necesarias para establecer su competencia respecto de las infracciones cometidas [...] en los siguientes supuestos:*”

- a) *Total o parcialmente en su territorio;*
- b) *Por uno de sus nacionales;*
- c) *En beneficio de una persona jurídica establecida en el territorio de ese Estado miembro.”*

En cuanto a las reglas de extradición, el artículo 5 prevé una doble posibilidad:

- a) Cuando los Estados miembros no concedan la extradición de sus nacionales por acciones cometidas fuera de su territorio, dichos Estados adoptarán las medidas necesarias para establecer su competencia sobre estas infracciones.
- b) Por acciones cometidas presuntamente por un nacional de un Estado miembro en otro Estado miembro, y el primero no conceda la extradición de dicha persona basándose exclusivamente en su nacionalidad, el resto de los Estados miembros colaborarán mediante la aportación de documentos, informaciones, objetos, etc, para la concreción de la correspondiente responsabilidad de dicha persona física⁵⁹.

4. IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Las cuestiones de género han adquirido en los últimos años una especial relevancia, hasta el punto de que mediante la técnica del *mainstreaming* o la llamada transversalidad se pretende llevar a cabo una medición del efecto o incidencia que las medidas comunitarias, de cualquier naturaleza, tienen en hombres y mujeres. Esta transversalidad, no impide que la igualdad de trato entre hombres y mujeres sea tratada de forma monotématica en concretos instrumentos legales como Directivas, Reglamentos, o Programas comunitarios de acción que incluyen medidas de acción que pretenden hacer realidad esa modalidad del principio de igualdad de trato. En el presente año, los esfuerzos también se están centrando en preparar el terreno para la ampliación de la Unión Europea, de manera que los Estados que vayan a incorporarse a la misma deberán, en el ámbito de la igualdad de oportunidades, haber transpuesto nueve directivas, al menos, para que dicha adhesión sea posible. Si bien, la igualdad de trato entre hombres y mujeres está presente en diversas políticas como el medio ambiente, derecho de asilo y refugiados, la contratación pública, etc, tiene especial importancia en materia de formación profesional y empleo, respecto de las cuales, en las directrices anuales sobre empleo, se contienen cláusulas específicas, además de la importancia recíproca que ambas cuestiones, empleo e igualdad por razón de sexo, tienen en la elaboración de sus contenidos principales.

En este contexto la Comisión elabora desde hace algunos años informes anuales sobre esta materia. En concreto, el Informe del año 2001⁶⁰ presenta una especial importancia porque permite entender la base del nuevo programa comunitario sobre la materia, en particular,

⁵⁹ Esto último es completado con lo previsto en el artículo 7 de esta Decisión Marco.

⁶⁰ Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. COM (2002) 258 final, de 28 de mayo de 2002.

nos referimos a la “Estrategia marco para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (2001-2005)”. Además de esto, este informe permite analizar los avances realizados en relación con este principio⁶¹. En este nuevo programa de acción se ha fijado un objetivo primordial para cada año, en el año 2001 fue la igualdad retributiva entre hombres mujeres⁶², en el año 2002 los esfuerzos se van a centrar en hacer posible la compatibilidad de la vida familiar y laboral de toda persona trabajadora⁶³, y para los dos años siguientes se han fijado como objetivos el fomento de la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones y la eliminación de los estereotipos sexistas.

Pero sin duda, la principal cuestión del presente año es la propuesta para modificar la Directiva 76/207/CEE sobre igualdad de trato en las condiciones de trabajo. Esta propuesta ha sido finalmente aprobada mediante la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2002⁶⁴, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo. Con esta Directiva, se pretende además, completar el elenco de Directivas aprobadas, en los últimos tiempos, tomando como base el artículo 13 del Tratado⁶⁵. Entre las principales novedades de la Directiva que se comenta se encuentra el concepto de discriminación directa e indirecta, conceptos recogidos en otras normas comunitarias, especialmente por la influencia de la jurisprudencia del Tribunal Europeo, pero que han recibido una nueva redacción⁶⁶. Además de estos dos conceptos, la presente Directiva, por una parte, define lo que debe entenderse por acoso y por acoso sexual, entendiéndose por el primero “*la situación en que se produce un comportamiento no deseado relacionado con el sexo de una persona con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de la persona y de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo*”. Se trata de un concepto que a pesar de estar relacionado con el sexo de la

⁶¹ Como se señala en el propio informe, [éste] “ofrece una visión general de los principales avances y logros a nivel europeo y nacional durante el año 2001 y hace hincapié en las perspectivas para el año 2002”.

⁶² En este sentido puede destacarse a modo de ejemplo, la reciente Sentencia del Tribunal Europeo de 17 de septiembre de 2002, asunto C-320/00, A.G. LAWRENCE y otros y REGENT OFFICE CARE Ltd, COMMERCIAL CATERING GROUP, MITIE SECURE SERVICES Ltd.

⁶³ Destaca en este ámbito la STJCE de 19 de marzo de 2002, asunto C-.476/99, H. LOMMERS y MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ.

⁶⁴ DOCE L 269 de 5 de octubre de 2002. La propuesta de modificación puede consultarse en el documento COM (200) 334-C5-0369/2000-2000/0142 (COD) DOCE C 47 E de 21 de febrero de 2002.

⁶⁵ Expresamente señala el artículo 13 del Tratado que “1. Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual. 2. No obstante, lo dispuesto en el apartado 1, cuando el Consejo adopte medidas comunitarias de estímulo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, para apoyar las acciones de los Estados miembros emprendidas con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en el apartado 1, decidirá de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251”.

⁶⁶ “Discriminación directa: la situación en que una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación comparable por razón de sexo. Discriminación indirecta: la situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúan a personas de un sexo determinado en desventaja particular con respecto a personas de otro sexo, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean adecuados y necesarios.”

persona, es lo suficientemente amplio como para incluir prácticas vejatorias o degradantes del ser humano que no llegan a constituir acoso sexual. En cuanto a este último, se entiende que es *“la situación en que se produce cualquier comportamiento verbal, no verbal o físico no deseado de índole sexual con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo”*. Y por último, esta directiva, en cuanto a las posibles sanciones por comportamientos discriminatorios, prevé que las mismas deben ser *“efectivas, proporcionadas y disuasorias”*.

5. TIEMPO DE TRABAJO

En esta materia destaca la Directiva 2002/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2002⁶⁷, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera.

En materia de tiempo de trabajo, recordar que el Reglamento (CEE) n° 3820/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, presenta algunas lagunas legales en relación con el tiempo de trabajo de los trabajadores dedicados al transporte por carretera. Asimismo, la principal norma comunitaria sobre tiempo de trabajo, es decir, la Directiva del año 1993 (93/104/CE del Consejo) excluye algunos sectores de su ámbito de aplicación funcional. Concretamente, en la Directiva que comentamos, el ámbito personal queda referido únicamente a los trabajadores móviles empleados por una empresa de transporte establecida en un Estado miembro que participan en las actividades móviles de transporte por carretera cubiertas por el Reglamento anteriormente citado, o en su defecto, por el Acuerdo AETR (Acuerdo europeo sobre trabajo de tripulaciones de vehículos que efectúen transportes internacionales por carretera). Además, es preciso realizar una serie de precisiones en relación con esta Directiva que comentamos. En primer lugar, resultan excluidos, en principio, los conductores autónomos, los cuales estarán incluidos en el Reglamento del año 1985 pero excluidos de la Directiva del año 1993, sin embargo, como decimos será en principio porque de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1 de la presente Directiva se señala que *“Sin perjuicio de las disposiciones del párrafo siguiente, la presente Directiva se aplicará a los conductores autónomos a partir del 23 de marzo de 2009”*. Sin embargo, esto será si del Informe que la Comisión debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo dos años antes, a más tardar, de esa fecha (2009), se deduce que esa debe ser la postura de la Comunidad sobre los trabajadores autónomos, porque también se prevé que la decisión sea la contraria y, por tanto, se excluya a los autónomos del ámbito de aplicación de esta Directiva⁶⁸.

⁶⁷ DOCE L 80 de 23 de marzo de 2002. Concretamente, en el ámbito nacional pueden citarse el RD 285/2002 de 22 de marzo, por el que se modifica el RD 1561/1995 de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, en lo relativo al trabajo en el mar. (BOE n° 82 de 5 de abril de 2002), y el RD 525/2002 de 14 de junio de 2002, sobre el control del cumplimiento del Acuerdo comunitario relativo a la ordenación del tiempo de trabajo de la gente del mar (BOE n° 152 de 26 de junio de 2002).

⁶⁸ Artículo 2.1 tercer párrafo de la Directiva. El punto 2 del artículo 2 establece una contradicción respecto de lo señalado en los considerandos iniciales (concretamente el n° 8), ya que señala que *“Las disposiciones de la Directiva 93/104/CE se aplicarán a los trabajadores móviles excluidos del ámbito de aplicación de la presente*

En segundo lugar, el objetivo de la Directiva es “establecer prescripciones mínimas relativas a la ordenación del tiempo de trabajo para mejorar la protección de la seguridad y la salud de las personas que realicen actividades móviles de transporte por carretera, así como mejorar la seguridad vial y aproximar en mayor grado las condiciones de competencia.”⁶⁹ Por lo tanto, se relaciona el tiempo de trabajo con la salud de los trabajadores ya que “determinados estudios han demostrado que el organismo humano es especialmente sensible durante la noche a las perturbaciones ambientales, así como a diferentes formas de organización del trabajo especialmente penosas, y que los períodos largos de trabajo nocturno pueden ser perjudiciales para la salud de los trabajadores y pueden poner en peligro su seguridad, así como la seguridad vial en general”⁷⁰. Para completar este régimen, el artículo 3 de esta norma recoge las definiciones de los conceptos que deben ser tenidos en cuenta para la aplicación de la presente Directiva, es decir, tiempo de trabajo, tiempo de disponibilidad, lugar de trabajo, trabajador móvil, conductor autónomo, etc.

En tercer lugar, y en cuanto a las reglas concretas sobre tiempo de trabajo que prevé esta Directiva, señalar varias:

- En cuanto a los descansos durante la jornada laboral, la Directiva prevé que las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera no trabajen, en ningún caso, durante más de seis horas consecutivas sin pausa. Si la jornada es de seis a nueve horas, el descanso será de treinta minutos como mínimo, y de cuarenta y cinco si el tiempo de trabajo total es de más de nueve horas. Asimismo, este período de descanso puede subdividirse en períodos de quince minutos como mínimo. (artículo 5).
- La duración media del tiempo de trabajo semanal no superará las cuarenta y ocho horas, aunque podrá llegar hasta sesenta horas si la duración media calculada sobre un período de cuatro meses no excede de cuarenta y ocho horas. Esto será aplicable también a los supuestos en los cuales el trabajador desempeñe funciones para más de un empresario. (artículo 5).
- En cuanto al trabajo nocturno, los Estados miembros deben garantizar que la jornada diaria no exceda de diez horas por cada período de veinticuatro horas. (artículo 7).
- En relación con lo dicho anteriormente, excepto lo relativo a los descansos, la Directiva prevé la posibilidad de que por medio de convenios colectivos, acuerdos entre los interlocutores sociales o, si ello no es posible, por medio de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, siempre que se consulte a los representantes de empresarios y trabajadores interesados, se establezcan excepciones a las reglas señaladas anteriormente. (artículo 8). Asimismo, es preciso señalar que estas reglas poseen el carácter de normas mínimas mejorables en el interior de los Estados miembros.
- Se atribuye a los Estados miembros la competencia para el establecimiento del régimen sancionador en caso de incumplimiento de estas reglas comunitarias. La Directiva sólo señala que las sanciones deberán ser “efectivas, proporcionadas y disuasorias”.

Directiva”. De acuerdo con esto, y al menos hasta el año 2009, los trabajadores autónomos de este sector estarían incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva del año 1993, por estar excluidos de la presente Directiva. Sin embargo, del considerando octavo se extrae que también están excluidos de esa Directiva del año 1993. Por tanto, el artículo 2.2 de esta Directiva debería ser más preciso y añadir “a excepción de los autónomos”.

⁶⁹ Artículo 1 de la Directiva 2002/15/CE.

⁷⁰ Considerando 11 de la Directiva 2002/15/CE.

- El control sobre el cumplimiento de esta normativa se realizará tanto por los Estados miembros, obligados a presentar cada dos años un informe sobre su aplicación, como por las propias instituciones comunitarias, en particular, por la Comisión europea que deberá remitir al resto de las instituciones principales de la Unión europea un informe sobre la aplicación de esta Directiva.
- Y por último, el período para que los Estados miembros incorporen esta Directiva a sus ordenamientos internos termina el 23 de marzo del año 2005.

6. INFORMACIÓN Y CONSULTA DE LOS TRABAJADORES EN LA UNIÓN EUROPEA

En este ámbito destaca la Directiva 2002/14/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea⁷¹. El objetivo de esta Directiva es, por una parte, completar el régimen jurídico establecido por la Directiva 98/59/CE del Consejo de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos y de la Directiva 2001/23/CE del Consejo de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad; y por otro lado, su objetivo es *“establecer un marco general que fije unos requisitos mínimos para el ejercicio del derecho de información y consulta de los trabajadores en las empresas o centros de trabajo situados en la Comunidad”*.⁷²

En cuanto al contenido de la Directiva, por una parte, el artículo 2 proporciona las definiciones necesarias para la aplicación de la misma, es decir, los conceptos de empresa (pública y privada), centro de trabajo, empresario, trabajador, representantes de los trabajadores, y los conceptos de información y consulta. En este sentido, resulta interesante señalar la diferencia entre ambos conceptos, ya que mientras que la información sólo supone una transmisión de datos por parte del empresario a los representantes de los trabajadores, la consulta supone un intercambio de opiniones y la apertura de una negociación entre ambas partes. Y por otra parte, señalar que se deja a la discrecionalidad de los Estados miembros varios aspectos. En primer lugar, prevé la necesidad de confidencialidad de la información a la que pueda tener acceso la representación de los trabajadores, aunque esta cuestión será desarrollada por los Estados miembros competentes sobre la materia. En segundo lugar, corresponde a los Estados miembros la elección del ámbito de aplicación de esta Directiva, de manera que serán éstos los que decidan si se aplica⁷³:

- a) a las empresas que empleen en un Estado miembro al menos a 50 trabajadores; o
- b) a los centros de trabajo que empleen en un Estado miembro al menos a 20 trabajadores⁷⁴.

⁷¹ DOCE L 80 de 23 de marzo de 2002.

⁷² Artículo 1 de la Directiva 2002/14/CE.

⁷³ Artículo 3 de la Directiva 2002/14/CE.

⁷⁴ Como se señala en los considerandos de la Directiva, esta delimitación se realiza para “evitar dificultades administrativas, financieras o jurídicas que pudieran obstaculizar la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas”.

Como disposición transitoria, el artículo 10 de la Directiva, establece que *“No obstante lo dispuesto en el artículo 3, todo Estado miembro que, en la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva, no tenga establecido con carácter general, permanente y obligatorio un sistema de información y de consulta de los trabajadores, ni un sistema igualmente general, permanente y obligatorio de representación de los trabajadores en el lugar de trabajo que permita a los trabajadores estar representados a dichos efectos, podrá limitar la aplicación de las disposiciones nacionales de aplicación de la presente Directiva:*

- a) a empresas que empleen al menos a 150 trabajadores, o a centros de trabajo que empleen al menos a 100 trabajadores hasta el 23 de marzo de 2007; y*
- b) a empresas que empleen al menos a 100 trabajadores, o a centros de trabajo que empleen al menos a 50 trabajadores durante el año siguiente a la fecha contemplada en la letra a)”*.

La elección que se deja a los Estados miembros tiene su razón de ser en la intención de no poner obstáculos al desarrollo de la actividad empresarial, en el interior de estos Estados, mediante la obligación de los empresarios de tener en cuenta la opinión de los trabajadores, expresada ésta a través de sus representantes. Y ello se garantiza limitando las obligaciones que genera esta norma comunitaria a las grandes empresas, aunque no hay que olvidar que el tejido empresarial, por ejemplo en el caso de España, está integrado principalmente por pequeñas y medianas empresas. Esto se comprende mejor si se observa los ámbitos o materias a los que se refiere esta Directiva como aspectos fundamentales donde debe existir esa transmisión y puesta en común de ideas. Estos ámbitos son, principalmente, evolución de la actividad de la empresa, situación del empleo, formación y cualificación de los trabajadores, organización del trabajo y contratos de trabajo, etc⁷⁵.

Y por último, no puede olvidarse los límites previstos en el preámbulo de la Directiva, en el sentido de señalar, en primer lugar que, *“la presente Directiva no afecta a los sistemas nacionales relativos al ejercicio de este derecho en la práctica en los casos en los que se exige a los titulares del mismo que expresen su voluntad de manera colectiva”*⁷⁶. En segundo lugar, se señala que *“la presente Directiva no afecta a los sistemas que prevén medios de participación directa de los trabajadores, siempre que éstos tengan en todo caso la posibilidad de ejercer el derecho a la información y a la consulta a través de sus representantes”*⁷⁷. Y en tercer lugar, se considera que *“el empresario debe tener la posibilidad de no informar ni consultar cuando ello pueda ocasionar un perjuicio grave a la empresa o centro de trabajo o cuando deba cumplir de inmediato una orden dictada por un órgano de control o supervisión”*⁷⁸.

⁷⁵ Artículo 4 y considerandos 8, 10, 13, de la Directiva 2002/14/CE

⁷⁶ Considerando 15 de la Directiva 2002/14/CE.

⁷⁷ Considerando 16 de la Directiva 2002/14/CE.

⁷⁸ Considerando 26 de la Directiva 2002/14/CE.

7. PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES EN CASO DE INSOLVENCIA DEL EMPRESARIO

En esta materia destaca la Directiva 2002/74/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 80/987/CEE del Consejo sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario⁷⁹. Como se indica en el título, el objetivo de la presente Directiva es modificar la aprobada en el año 1980 para adaptarla a las nuevas necesidades surgidas desde entonces, ya que la seguridad y transparencia jurídicas requieren de precisiones constantes. La Directiva del año 1980 pretendía garantizar a los trabajadores asalariados un mínimo de protección para los supuestos de insolvencia del empresario, y para ello preveía la creación de una institución que proporcionara dicha garantía. Con la presente Directiva se realizan una serie de precisiones en el texto de la Directiva del año 1980, y se añaden nuevos aspectos que permitirán una más adecuada interpretación y aplicación de dicha Directiva originaria, siempre respetando el principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

En primer lugar, el ámbito de aplicación de la Directiva se limita a los créditos que los trabajadores asalariados tengan frente a empresarios insolventes, entendiendo que dicha situación se produce cuando *“se haya solicitado la apertura de un procedimiento colectivo basado en la insolvencia del empresario, previsto por las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de un Estado miembro, que implique el desapoderamiento parcial o total de éste y el nombramiento de un síndico o persona que ejerza una función similar, y la autoridad competente, en virtud de dichas disposiciones: a) haya decidido la apertura del procedimiento, o b) haya comprobado el cierre definitivo de la empresa o del centro de trabajo del empresario, así como la insuficiencia del activo disponible para justificar la apertura del procedimiento [...]”*⁸⁰.

En segundo lugar, y a pesar de que se permite a los Estados miembros, excepcionalmente, excluir del ámbito de aplicación de la presente Directiva *“los créditos de determinadas categorías de trabajadores asalariados, en razón de la existencia de otras formas de garantía que ofrezcan a los trabajadores afectados una protección equivalente”*, en ningún caso podrán excluirse del campo de aplicación de la presente Directiva los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores con contrato de duración determinada según la Directiva 1999/70/CE, además de no poder establecer, como condición para el disfrute de los beneficios previstos en la presente Directiva, el requisito de que el contrato de trabajo tenga una duración mínima⁸¹.

En tercer lugar, se declara que será competencia de los Estados miembros la adopción de aquellas medidas que sean necesarias para garantizar que las instituciones competentes aseguren el pago de los créditos a los trabajadores afectados, incluidas las indemnizaciones por extinción de la relación laboral; determinarán el período respecto del cual se garantizan estos créditos o remuneraciones impagadas, pudiendo limitar esta obligación de pago por

⁷⁹ DOCE L 270 de 8 de octubre de 2002.

⁸⁰ Artículo 2 de la Directiva 2002/74/CE.

⁸¹ Artículo 2 de la Directiva 2002/74/CE.

parte de las instituciones de garantía tanto en relación con el período como en relación con la cuantía debida; asimismo podrán extender esta protección a otras situaciones de insolvencia como la suspensión de pagos; y por último, también deberán los Estados miembros notificar a la Comisión y a los demás Estados miembros los tipos de procedimientos nacionales de insolvencia que entren en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, así como todas las modificaciones relativas a los mismos⁸².

Y en cuarto lugar, la presente Directiva proporciona algunas normas a tener en cuenta en los supuestos en los cuales una empresa realice actividades en el territorio de al menos dos Estados miembros y se encuentre en una situación de insolvencia. En este supuesto la institución competente para el pago de los créditos impagados a los trabajadores “*será la del Estado miembro en cuyo territorio éstos ejerzan o ejercían habitualmente su trabajo*”, sin perjuicio del intercambio de información entre las instituciones de los Estados miembros afectados⁸³.

8. SALUD LABORAL

Entre los objetivos de Política Social citados en los artículos 136 y 137 del Tratado, destaca la “*mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores*”. Para su consecución, el Consejo podrá adoptar, mediante directivas, disposiciones mínimas que posibiliten esta mejora de la conocida como salud laboral. Tomando como base esta previsión, se aprueba la Directiva marco 89/391/CEE del Consejo, de 12 junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo⁸⁴, que a su vez prevé la posibilidad de aprobar Directivas específicas sobre la materia. Teniendo en cuenta esto, y la Resolución del Parlamento Europeo de septiembre de 1990 sobre el Programa propuesto por la Comisión Europea para la puesta en práctica de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, se invita a la Comisión, entre otras cosas, a elaborar una directiva específica en el ámbito de los riesgos relacionados con el ruido y las vibraciones y con cualquier otro agente físico en el lugar de trabajo. En este contexto se aprueba la Directiva 2002/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de junio de 2002, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (vibraciones) (decimosexta Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)⁸⁵. En cuanto a su contenido, destaca la definición de los tipos de vibraciones del cuerpo humano que serán protegidos; la forma de evaluación de las mismas; las propuestas para evitar o reducir la exposición de los trabajadores a dichas vibraciones, entre ellas destaca, la utilización de los equipos protectores adecuados, la limitación de la duración o intensidad de la exposición a la vibración, etc; los derechos de información y especialmente de formación que tienen los trabajadores en dicha materia; y la competencia de los Estados miembros para elaborar

⁸² Artículos, 3, 4 y 10 de la Directiva 2002/74/CE.

⁸³ Artículos 8 bis y ter de la Directiva 2002/74/CE.

⁸⁴ DOCE L 183 de 29 de junio de 1989.

⁸⁵ DOCE L 177 de 6 de julio de 2002.

medidas de control adecuadas en esta materia y fijar posibles excepciones para las empresas del sector de la navegación marítima y aérea, en circunstancias debidamente justificadas.

El segundo de los documentos aprobados, en el presente año sobre salud laboral, es la Directiva 2002/25/CE de la Comisión del 5 de marzo de 2002, por la que se modifica la Directiva 98/18/CE del Consejo sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje⁸⁶, y por la cual se incluye un nuevo anexo en la Directiva del año 1998 sobre la maquinaria de este tipo de buques, las posibles averías, etc. y ello por la necesaria adaptación del Derecho Comunitario a las últimas disposiciones internacionales.

Y finalmente, destaca la Resolución del Consejo de 3 de junio de 2002 sobre la nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2002-2006)⁸⁷. Partiendo de que la salud y seguridad son elementos esenciales para la calidad del trabajo, y tras constatar que a pesar de la abundante legislación sobre la materia las cifras sobre accidentes laborales en términos absolutos siguen siendo elevadas, se aprueba esta estrategia que fija una serie de objetivos:

- Reducir el número de accidentes y enfermedades profesionales, reforzando la prevención en esta materia.
- Tener en cuenta los riesgos sociales tales como el estrés y el acoso en el trabajo, y los asociados a la dependencia del alcohol, las drogas o los medicamentos.
- Identificar, difundir y aplicar buenas prácticas que den lugar a condiciones de trabajo que promuevan la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores.
- Tomar en cuenta los cambios que se han producido en la población activa tras la masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el envejecimiento de la población, la evolución demográfica, las circunstancias de los trabajadores discapacitados, etc.
- Tener en cuenta los cambios en las formas de empleo, las modalidades de organización del trabajo y la jornada laboral, el tamaño de las empresas (PYMES, microempresas, trabajadores autónomos).

Para la consecución de todos estos objetivos, resulta fundamental el conocimiento de los riesgos que conlleva el trabajo, así como las medidas para su prevención, por todos los sujetos implicados: empresarios, trabajadores, agentes sociales, etc. Para ello es necesario llevar a cabo: una cultura de prevención y formación continuas, utilización adecuada de las personas discapacitadas, intercambio de información y, especialmente, una mayor sensibilización de todos los agentes afectados. Todo ello con la colaboración de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y del Comité de altos responsables de la inspección de trabajo, sobre todo en materia de control y vigilancia en el cumplimiento del Derecho Comunitario aplicable a esta materia.

Al igual que ocurre con otras materias en relación con las cuales resulta competente la Unión, se pretende que la salud y la seguridad en el trabajo sean tenidas en cuenta a la hora de elaborar otras políticas comunitarias como las de empleo, fabricación y comercialización de equipos de trabajo y productos químicos, investigación, educación, transporte, medio ambiente, protección civil y las políticas comunes agrícola y de pesca. A esto se añaden las

⁸⁶ DOCE L 98 de 15 de abril de 2002.

⁸⁷ DOCE C 161 de 5 de julio de 2002.

dificultades inherentes a la próxima ampliación de la Unión Europea, lo que exige además de una adaptación por parte de los países candidatos a la ampliación, un esfuerzo de las instituciones comunitarias para hacer posible esa adaptación⁸⁸. Por todo ello, el Consejo Europeo acoge favorablemente la Comunicación que presentó la Comisión sobre esta materia y realiza una triple invitación.

- A la Comisión Europea para que: incluya en el cuadro de objetivos de la agenda social las acciones que deben llevarse a cabo para la puesta en práctica de la estrategia, así como el calendario para su ejecución; presente en fechas sucesivas todas las propuestas necesarias para la realización de los objetivos marcados en esta estrategia; y favorezca la cooperación entre los Estados miembros y los interlocutores sociales a todos los niveles.
- A los Estados miembros para que: desarrollen y apliquen políticas de prevención, coordinadas, coherentes y adaptadas a las realidades nacionales; lleven a cabo un adecuado control y vigilancia en el cumplimiento de la legislación vigente; y promuevan la creación de una auténtica cultura de prevención mediante la integración de los principios fundamentales de prevención ocupacional en los programas educativos y en las actividades de formación profesional continua.

A los interlocutores sociales para que: desempeñen el papel activo que deben tener en esta estrategia; difundan en el lugar de trabajo la aplicación correcta de las medidas de prevención de riesgos laborales, proporcionen una formación adecuada a los miembros de sus respectivas organizaciones, colaboren con las autoridades nacionales en la elaboración y aplicación de las políticas nacionales que se elaboren sobre la materia, y colaboren a nivel de empresa en su aplicación concreta.

9. SEGURIDAD SOCIAL

En esta materia las disposiciones aprobadas en el presente año, son la Decisión nº 183 de 27 de junio de 2001, relativa a la interpretación de la letra a) del apartado 1 del artículo 22 del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo respecto a las prestaciones en caso de embarazo y alumbramiento⁸⁹, y el Reglamento (CE) nº 410/2002 de la Comisión de 27 de febrero de 2002, que modifica el Reglamento (CEE) nº 574/72 del Consejo por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad⁹⁰.

La primera de estas disposiciones pretende precisar, teniendo en cuenta la referencia que se realiza en la letra a) del apartado 1 del artículo 22 del Reglamento (CEE) nº 1408/71, a las personas cuyo estado requiera de modo inmediato prestaciones durante una estancia en

⁸⁸ Para ello, se contará con la colaboración de las Naciones Unidas, en especial con la OIT, en ámbitos como “la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, los efectos de las dependencias del alcohol, las drogas o los medicamentos”.

⁸⁹ DOCE L 54 de 25 de febrero de 2002.

⁹⁰ DOCE L 62 de 5 de marzo de 2002.

el territorio de otro Estado miembro, que dicha disposición cubre igualmente la asistencia sanitaria que requieren periódicamente las mujeres embarazadas hasta el comienzo de la semana trigésimo octava de embarazo. Y ello porque se considera que esta asistencia sanitaria prestada por un Estado miembro que no sea el competente ni el de residencia, es una prestación necesaria al amparo de estas disposiciones, siempre que el motivo de la estancia en ese otro Estado miembro no sea recibir tratamiento médico, ya que es conveniente evitar cualquier abuso de lo dispuesto en la letra a) del artículo 22.1 de este Reglamento obviando la necesidad de autorización previa de la institución competente del Estado de residencia.

La segunda de estas disposiciones, sólo pretende introducir modificaciones en el Reglamento (CEE) n° 574/72 del Consejo por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71, cuya última modificación se produjo con el Reglamento (CE) n° 1386/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de julio del pasado año. Estas precisiones, que se aclaran en un documento anexo al Reglamento que comentamos, se realizan a petición de algunos Estados miembros o sus autoridades competentes en materia de legislación de Seguridad Social, por lo que las mismas sólo hacen referencia a las previsiones que sobre estos Estados existen en el mencionado Reglamento del año 1972⁹¹.

10. CONCLUSIÓN

Tras el análisis realizado, se comprueba como la intervención legislativa comunitaria, en materia de Política Social, sigue avanzando por los derroteros de los últimos años. Se ha incidido, sin olvidar otras materias, en el empleo/desempleo europeo y nacional, como continuación de la Estrategia Europea para el empleo, en la Inmigración como demanda social, y en la Igualdad de trato entre hombres y mujeres más allá de la Igualdad de Oportunidades. Parece que estas serán las tendencias del próximo año, ya que todas las disposiciones analizadas requieren de un período de puesta en práctica para su efectividad. De manera que tendremos que observar la transposición y aplicación de cada una de ellas en los diferentes Estados miembros, especialmente tras la ampliación de la Unión Europea.

⁹¹ En el ámbito nacional pueden citarse como novedades del presente año la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, el RD 1132/2002, de 31 de octubre, de desarrollo de determinados preceptos de la Ley 35/2002, Instrumento de ratificación del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y el Principado de Andorra, hecho en Andorra el 9 de noviembre de 2001.