

LA IGUALDAD Y LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: ELABORACIÓN DEL TEXTO Y CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN

Teresa Freixes Sanjuán¹

En estos últimos años, en la Unión Europea, concretamente desde que en las Cumbres de Colonia y de Tampere se decidió elaborar una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y en Laeken se acordó elaborar una Constitución para Europa y simplificar el Derecho comunitario, se está experimentando un proceso ambivalente, de avance por una parte y de retroceso por otra, en relación con la igualdad entre las mujeres y los hombres.

El avance se concreta en la adopción de normas jurídicas cada vez más precisas en materia de igualdad de género. El retroceso se concreta, desde la vertiente práctica, en la formación de sendas Convenciones en el seno de la Unión, formadas a partir de unos criterios establecidos por el Consejo Europeo en los que no se tiene en cuenta ninguno de los mandatos de la propia Unión Europea acerca de la representación equilibrada entre las mujeres y los hombres en la toma de decisión². Desde la vertiente dogmática, también hay que constatar que el contenido de género de la Carta de los Derechos Fundamentales plantea problemas de interpretación sobre el nivel de protección en su incorporación a la Constitución europea.. Vamos a examinar estas cuestiones, aunque en forma sucinta, dado el alcance del presente trabajo.

1.- LA COMPOSICIÓN DE LA CONVENCION Y LA IGUALDAD ENTRE LAS MUJERES Y LOS HOMBRES EN LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

El Consejo Europeo de Colonia³, convocado tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y tras la renovación de la Comisión Europea, con una Presidencia de la Comisión aún sin ratificar por el Parlamento Europeo pero con su nuevo Presidente presente en la cumbre⁴, tomó dos acuerdos de singular importancia.

¹ Teresa Freixes Sanjuán es Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Barcelona y Catedrática Jean Monnet de Derecho Constitucional Europeo. Pertenece al "Réseau UE d'experts indépendants en matière des droits fondamentaux" de la Unión Europea.

² Para una visión general ver FREIXES, T. y REMOTTI, J.C. *El futuro de Europa: Constitución y derechos fundamentales*. Ed. conjunta de la Universidade de Santiago de Compostela, UNED, Instituto Europeo de Derecho y Universidad de Valencia. MINIM, Ed. Valencia, 2002.

³ Ver *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Colonia*. 3 y 4 de junio de 1999. [Http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.cfm?MAX=1&doc=!!!&bid=76&did=65/06/99GRP=](http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.cfm?MAX=1&doc=!!!&bid=76&did=65/06/99GRP=).

⁴ Los problemas derivados de la dimisión de la Comisión Europea, a partir de la presión del Parlamento Europeo con motivo de las repercusiones que tuvo el Informe del Tribunal de Cuentas en el que se advertía de prácticas inadecuadas en la ejecución del Presupuesto comunitario, acompañados por la renovación del propio Parlamento Europeo, han originado un

En el apartado IV, correspondiente al “Desarrollo de la Unión Europea”, se acuerda la elaboración de una “Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea” así como abrir una Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales, dejando para los Consejos de Tampere y Helsinki la concreción de tales decisiones. El “calado” de ambas decisiones era hondo. Por una parte, regular los derechos, por otra, reformar las Instituciones. En esencia, tocar fondo en la misma naturaleza de la Unión Europea en cuanto organización política que ejerce las competencias establecidas en los Tratados teniendo en cuenta que finalmente, los destinatarios últimos de tales políticas, son los ciudadanos comunitarios y todas aquellas otras personas que, de una forma u otra, se encuentra en el territorio de los Estados de la Unión. La conexión entre ambas decisiones originó enseguida que se reavivara el debate acerca de la constitucionalización de los Tratados o, según quienes debatieran, de la elaboración de una Constitución para Europa cuyo primer pilar fuera la Carta de los Derechos Fundamentales⁵.

A.- La elaboración de la Carta de derechos fundamentales:

Siguiendo los mandatos de Colonia y Tampere, se formó una Convención, formada del siguiente modo:

- * El Parlamento Europeo designó 16 europarlamentarios teniendo en cuenta la composición política de la cámara.
- * Los parlamentos de los Estados miembros de la Unión a dos parlamentarios cada uno de ellos (en la lógica de primera o segunda cámara o, en las asambleas unicamerales, representación de la mayoría y de la oposición) siendo en total 30 representantes.
- * Los gobiernos nombraron un representante cada uno, formando un total de 15 delegados gubernamentales.
- * Otros miembros nombrados por las otras Instituciones de la Unión: 2 representantes de la Comisión Europea, 2 del Tribunal de Justicia, 4 del Comité Económico y Social, 3 del Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo Europeo.
- * El Consejo de Europa envió dos representantes.

gran retraso en la aplicación del Tratado de Amsterdam. Tan grande que, cuando han comenzado a verse sus efectos, ya ha entrado en vigor el Tratado de Niza incluyendo reformas en las Instituciones y en los procesos de decisión de cara a la ampliación de la Unión a los Estados de Europa Central y Oriental.

⁵ Rápidamente, el Parlamento Europeo, que como hemos visto ha sido la Institución comunitaria que más ha defendido la elaboración de una Constitución para la Unión Europea, elaboró un Informe sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima Conferencia Intergubernamental (Comisión de Asuntos Constitucionales, A5-0058/1999 FINAL), con fecha 10 de noviembre de 1999, en el que vinculaba la elaboración de la Carta al proceso de constitucionalización de la Unión. Así, tras felicitar a la decisión de elaborar una Carta de Derechos Fundamentales, considera que la elaboración de esta Carta forma parte de ese proceso constitucional. El Parlamento propone, a nivel jurídico, que se unifiquen los actuales Tratados en un texto único en el que se distinguen dos partes, una constitucional (comprendiendo los objetivos, los derechos fundamentales, las instituciones y los procedimientos de toma de decisiones) y otra en la que se definirían las políticas de la Unión. En cuanto a las Instituciones, el Parlamento Europeo afirmaba que éstas debían reformarse en el sentido de mejorar la calidad democrática de la Unión.

Se nombraron también suplentes, se consultó a organizaciones, asociaciones y grupos que quisieron comunicar a la Convención sus posiciones en las denominadas audiencias, y se abrió una página web para que la ciudadanía pudiera conocer lo que se estaba haciendo y exponer su parecer al respecto.

Hay que llamar la atención en el hecho de que la Convención se formara obviando uno de los principios más significativos del derecho comunitario, que se ha ido consolidando a lo largo de estas últimas décadas, y que se plasmó en toda su extensión y transversalidad en el Tratado de Amsterdam: nos referimos al principio de la participación equilibrada entre las mujeres y los hombres en la toma de decisión⁶. En efecto, al repasar la lista de los componentes de la Convención, nos encontramos con que las mujeres, entre miembros titulares y suplentes, no han significado ni el 20 % de este órgano. Únicamente en el marco de la representación del Parlamento Europeo, todo hay que decirlo, ha habido una cierta aproximación a los mandatos comunitarios en torno a la representación equilibrada en la toma de decisión. Así, entre los 119 miembros (entre titulares y suplentes) sólo podemos contabilizar 24 mujeres. De entre ellas sólo 10 eran titulares (5 por el Parlamento Europeo y otras 4 por los parlamentos finlandés, luxemburgués, danés y portugués y una por el Comité de las Regiones). Las 14 mujeres suplentes se repartían entre las 6 del Parlamento Europeo, las 3 del Parlamento francés y las representantes de los parlamentos de Finlandia, el Reino Unido, Dinamarca, Italia e Irlanda⁷. Nos encontramos, pues, ante la gran paradoja de intentar configurar una Convención plural y representativa, desde los territorios, desde las instituciones, desde las opciones políticas, desde casi todos los puntos de vista... menos desde la perspectiva de género.

B.- La igualdad en la Carta de derechos fundamentales

Vista la composición de la Convención, no es de extrañar que el tratamiento que la igualdad entre las mujeres y los hombres ha recibido en la Carta, no siguiera la línea que en los últimos años había emprendido al respecto la Unión Europea.

⁶ Hay que recordar las disposiciones de los Tratados que ya hemos comentado: la *Recomendación del Consejo sobre la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión* (Nº 96/694, del 2 de diciembre de 1996), la *Resolución sobre la participación de las mujeres en la toma de decisión comunitaria* (A3-0035/94, de 11 de febrero de 1994) y lo acordado en la *Conferencia Europea de París* del 17 de abril de 1999, por la que los Ministros responsables de las políticas de igualdad en los Estados miembros, conjuntamente con las Instituciones europeas, se comprometían a poner en marcha los instrumentos necesarios para promover la participación equilibrada entre las mujeres y los hombres en la toma de decisión política, social y económica.

El Consejo de Europa (hay que recordarlo aquí porque los Estados miembros de la Unión también pertenecen a esta otra organización europea) también se ha pronunciado al respecto mediante la *Recomendación de la Asamblea parlamentaria 1413 (1999)* por la que aboga a favor de la representación paritaria de hombres y mujeres en la esfera política.

⁷ La representación española, por ejemplo, no contó con ninguna mujer. Tampoco Grecia, Bélgica, Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia tampoco contaron con representación femenina interna, como si en todos estos países no existieran mujeres expertas a nivel jurídico en los temas objeto de la Carta, ni en los parlamentos, ni nombradas por los gobiernos. Este hecho puede explicar en gran medida, como veremos posteriormente, los graves problemas que existieron en la Convención en relación con la inclusión de la igualdad entre mujeres y hombres en la Carta.

En efecto, como si los Tratados comunitarios no tuvieran contenido alguno en materia de igualdad de género, como si en ellos no se hubiera introducido el "mainstreaming", como si en el Derecho derivado no se hubiera consolidado un importante acervo sobre la igualdad que los mismos Tratados obligan a respetar y mantener, la igualdad entre las mujeres y los hombres se sitúa en un título de la Carta que tiene como denominación genérica "Los derechos de igualdad" e incluye: La igualdad ante la ley, una cláusula general de no-discriminación, el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística, la igualdad entre las mujeres y los hombres comprendiendo la posibilidad de acciones positivas, los derechos del menor, los derechos de las personas mayores y la integración de las personas discapacitadas.

La igualdad entre las mujeres y los hombres no se plasmó en el texto de la Carta prácticamente hasta su redacción final⁸, pese a las numerosas llamadas de atención que se realizaron a la Convención para que ésta tuviera en cuenta, al menos, el alcance que ya igualdad ya tenía en los Tratados comunitarios. Y la regulación final que contiene la Carta se incluye en un Capítulo cuya estructura se acaba de reseñar y que entendemos que es desafortunada por incluir situaciones jurídicas muy diversas que poco tienen que ver con el rótulo "Derechos de igualdad" que la encabeza.

Concretamente, a igualdad entre las mujeres y los hombres proclamada en el artículo 23, tiene la redacción siguiente: "La igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.- El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado".

En esta parca regulación se incluye todo lo referente a la igualdad entre las mujeres y los hombres que, tal como ha sido puesto de manifiesto reiteradamente en los Informes de la propia Comisión Europea, constituye un eje esencial de toda la actividad de la Comunidad Europea. Así, en los arts. 2 y 3 del Tratado CE la igualdad entre las mujeres y los hombres constituye, como hemos señalado anteriormente, a la vez una misión y un objetivo y un medio de

⁸ Diversos miembros de la Convención (Catherine Lalumière, Gui Braibant, François Loncle acudieron a la convocatoria de l'"Association des Femmes de l'Europe Méridionale" que tuvo lugar en París los días 21 al 23 de septiembre de 2000, precisamente cuando se estaba cerrando definitivamente el texto de la Carta. En esta reunión, representantes de más de 200 asociaciones de mujeres solicitaron la inclusión de la igualdad substancial entre hombres y mujeres en todos los ámbitos el día 21, así como el reconocimiento de las acciones positivas como instrumento para su promoción. En esta misma sesión T. Freixes (en la que participó como Experta de la Comisión Europa) reafirmó la importancia que tenía el respeto al acervo comunitario para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en forma convincente, ya que desde el Tratado de Amsterdam se había dado un gran salto hacia delante, como ya ha sido expuesto anteriormente; ello originó el apoyo de M. Braibant (miembro de la Convención) para reforzar las denominadas "cláusulas transversales" que finalmente se incluyeron en el texto de la Carta. El día 22, en plena sesión, se comunicó que la Convención (realmente el Presidium o Comité de redacción), había decidido incluir la referencia a la igualdad en la Carta, de acuerdo con las propuestas que se habían hecho en la sesión del día anterior. Se pueden ver estos debates en las Actas, ya publicadas, de la Conferencia de AFEM. *L'égalité entre les femmes et les hommes: un droit fondamental. Actes de la conférence organisée les 21, 22 et 23 septembre 2000 au Palais du Luxembourg, à Paris.* AFEM-Commission Européenne - Gouvernement Français, Paris 2000.

actuación que ha de desplegar sus efectos en todas las políticas comunitarias (desde la política económica y monetaria y el reparto de los fondos estructurales, hasta la política social y la cooperación al desarrollo, pasando por el resto de finalidades de la CE). Se trata de la igualdad que ha obtenido un desarrollo muy extenso en el derecho comunitario derivado, donde un elevado número de directivas han contribuido a lograr avances extraordinarios, y de la igualdad que ha venido garantizando, aunque a veces con sobresaltos como en el asunto Kalanke, el Tribunal de Justicia a lo largo de una copiosa jurisprudencia.

Si hemos de tener en cuenta lo que afirma la Convención a lo largo de sus trabajos, los ejes centrales o las fuentes de inspiración que han presidido la elaboración de la Carta han sido, el propio derecho comunitario, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, las tradiciones constitucionales comunes a los estados miembros y otros instrumentos o tratados internacionales suscritos por la Unión o los estados que la integran. Pues bien, el standard o nivel que la igualdad obtiene en la Carta es considerablemente menor que el que tenía ya consolidado en el derecho comunitario (y no digamos con relación a la Plataforma de Pekín, que también fue suscrita por la propia Unión Europea). ¿Significa ello que, a partir de las disposiciones de la Carta, el nivel de protección y desarrollo de la igualdad va a disminuir?

La respuesta es no, y ello es así como consecuencia de esas disposiciones generales que, tal como he manifestado, creemos que “salvan” jurídicamente el standard de los derechos de la Carta. ¿Por qué? Pues porque en el art. 53 consta lo que sigue: “Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho Internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión, la Comunidad o los estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros”⁹.

Ello significa, y de ahí el gran valor de esta cláusula transversal a todos los derechos reconocidos por la Carta, que comparando el nivel de protección y garantía que cada uno de ellos tiene en el derecho comunitario (todo el derecho comunitario, el de los Tratados, el derecho derivado y la jurisprudencia), los tratados internacionales suscritos por la Unión o la Comunidad o los Estados miembros, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Constitución del

⁹ Otras cláusulas transversales se refieren a la vinculación de las Instituciones comunitarias a los derechos de la Carta, así como de los Estados miembros cuando apliquen el derecho de la Unión (art. 51). También a la posibilidad de establecimiento de límites cuando así se disponga en la ley y respetando el contenido esencial de los derechos así como el principio de proporcionalidad (art. 52). Asimismo se establece una prohibición de abuso de derecho, en el sentido de prohibir la utilización de las disposiciones de la Carta para destruir los derechos o someterlos a limitaciones más amplias que las previstas en ella (art. 54). Acerca de la necesidad de introducir una cláusula para garantizar el mejor nivel de protección véase *Quo vadis Europa?. Contribución*. Teresa Freixes. 23 de junio de 2000, <http://europarl.es/dcs/cont2306a.pdt>.

estado de que se trate, se tendrá que aplicar siempre el nivel de protección y garantía mayor, es decir, el standard más alto.

Hay que decir que esto no es nuevo, puesto que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ya había aplicado reiteradamente el criterio del standard más alto cuando, a partir de la técnica de los principios generales del derecho comunitario, tenía que establecer el nivel de protección a partir del propio derecho comunitario, el Convenio Europeo y la Constitución del estado concernido por el caso, o los mandatos derivados de la adopción de los acuerdos internacionales suscritos por la propia Unión.

El único inconveniente que plantean este tipo de cláusulas es que, si bien para el jurista experto la única dificultad de aplicación consiste simplemente en determinar el standard más alto, en muchas ocasiones quienes tengan que aplicar la Carta no van a tener la cualificación, o quizás ni tan siquiera los instrumentos necesarios, para conocer la misma existencia del art. 53 y mucho menos un acceso fácil a todos los instrumentos jurídicos a los que este artículo reenvía. De este modo, aquello que en sentido jurídico estricto constituye la garantía de no disminución del nivel de protección de los derechos fundamentales, se puede convertir en una mera disposición formal que, por desconocida, no cumpla con las expectativas generadas.

2.- LA CONVENCION PARA EL FUTURO DE EUROPA: AUSENCIA DE LEGITIMIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO¹⁰

La formación de la Convención para el futuro de Europa, que ha constituido un gran avance en cuanto a la legitimación democrática del procedimiento de revisión de los Tratados, ha supuesto otra vez un paso atrás, desde la perspectiva de género, en la legitimidad de la toma de decisión en Europa. Ya en la Convención de la Carta de los Derechos Fundamentales se incumplieron los mandatos comunitarios acerca de la representación equilibrada entre hombres y mujeres en la toma de decisión, originándose al mismo tiempo una difícil introducción de la perspectiva de género en el contenido de la Carta, tal como ha sido constatado en este trabajo. Y lo mismo sucedió en la Convención para el futuro de Europa.

A.- Los mandatos de la cumbre de Laeken sobre la organización y funcionamiento de la Convención para el futuro de Europa y el incumplimiento del acervo comunitario sobre la igualdad de oportunidades

Pese a las numerosas llamadas de atención que se realizaron desde distintos ámbitos para que una tal situación no volviera a repetirse con la Convención para el futuro de Europa, el Consejo de Laeken, al decidir la composición y establecer el procedimiento de trabajo de la nueva Convención, no tuvo en cuenta los mandatos de los arts. 2 y 3 del Tratado de la Comunidad Europea (en el texto de la reforma de Amsterdam) por los que todas las políticas comunitarias han de

¹⁰ Adopto este título tomándolo del comunicado que firmé, conjuntamente con P. Saavedra, dirigido a las Instituciones europeas, con el objeto de llamar la atención acerca de este "singular" modo de proceder en la Unión Europea.

tener como misión y objetivo y como medio e instrumento la igualdad entre las mujeres y los hombres, al mismo tiempo que la promoción de su consecución.

El Consejo europeo, en Laeken, se limitó a reproducir los criterios contenidos en el precedente de la Convención de la Carta, con las únicas diferencias de nombrar directamente al Presidente y los dos Vicepresidentes de la Convención y de incorporar, con voz pero sin voto, a la representación de los estados candidatos a la ampliación.

De este modo, en Laeken, no se tuvieron en cuenta las medidas que el propio Consejo había promovido con anterioridad, tanto a nivel de las resoluciones y recomendaciones acerca de la representación equilibrada entre las mujeres y los hombres en la toma de decisión, como las acordadas en la Conferencia de París de 1999, cuando el Consejo se comprometió a realizar acciones para impulsar el equilibrio en la representación, tanto en el seno de la Unión como en los estados miembros.

El Consejo, a este respecto, hay que decirlo claramente, ha incumplido en forma patente y notoria sus obligaciones con relación al respeto, promoción y desarrollo del acervo comunitario consolidado en materia de igualdad de oportunidades que, como todo otro contenido de ese acervo, los propios Tratados comunitarios obligan a adoptar.

Y si ello resulta grave desde el punto de vista de los principios, mucho más lo ha sido en la práctica cuando, al aplicar los criterios de reparto institucional y territorial establecidos en la cumbre de Laeken, los órganos e instituciones que han nombrado a los componentes de la Convención para el futuro de Europa, salvo escasas excepciones, han disminuido todavía más la representación de las mujeres en un órgano comunitario tan importante como el que tiene que preparar y dirigir el proceso de constitucionalización. Se podría argumentar que todos ellos conocen los mandatos comunitarios de equilibrio de género y que, por lo tanto, son ellos los responsables de este incumplimiento. Sin embargo, constatado como lo ha sido, el problema ya con la Convención de la Carta de los Derechos Fundamentales, el Consejo, que ha recibido numerosas llamadas de atención al respecto¹¹, hubiera tenido que "recordar" a quienes han tenido la responsabilidad

¹¹ En la página web de la Unión Europea "Futurum" y en el "Foro" abierto para publicitar las aportaciones los trabajos de la Convención para el futuro de Europa y recibir las contribuciones de la sociedad civil, numerosos documentos incorporan tanto una llamada de atención al respecto como la necesidad de introducir una adecuada perspectiva de género en la constitucionalización de Europa. Señalaremos que hasta la fecha de cierre de este trabajo tienen en cuenta estos postulados:

- * Contribución de la Red Ciudadanas de Europa "El futuro de Europa y la democracia paritaria". Madrid, noviembre 2001.
- * Contribución del Instituto Europeo de Derecho, Teresa Freixes y José Carlos Remotti "El futuro de Europa: Constitución y derechos fundamentales". Barcelona, noviembre 2001.
- * Carta del Lobby Europeo de Mujeres a los responsables políticos sobre la composición paritaria de la Convención sobre el futuro de Europa. Bruselas, 18/12/2001.
- * Primera posición de la Asociación de Mujeres de Europa Meridional (AFEM) presentada a la Convención europea: "No hay futuro para Europa sin la garantía efectiva de los derechos fundamentales y las libertades fundamentales para las mujeres y los hombres". 14 de febrero de 2002.
- * Comunicado de Prensa del Lobby Europeo de Mujeres: "Convención para el futuro de

de elegir sus representantes en la Convención para el futuro de Europa, que la igualdad transversal de los Tratados comunitarios debía también ser incorporada a la Convención, no sólo en su composición, sino también como elemento integrante de los contenidos del proceso de constitucionalización.

B.- La composición de la Convención para el futuro de Europa¹²

La Declaración de Laeken prevé que la Convención se formará a partir de una presidencia designada por el mismo Consejo de Laeken y los representantes de los estados miembros (en el ámbito gubernamental y parlamentario) y de las Instituciones europeas, a los que se añadirían, con voz pero sin voto, representantes de los países candidatos a la ampliación y diversos observadores. Al mismo tiempo, también se prevé la formación de un Presidium como órgano de dirección de los trabajos de la Convención.

A.- La Presidencia.

De este modo, ya en Laeken se decidió nombrar Presidente de la Convención a Valéry Giscard d'Estaing (ex Presidente de Francia) y como Vicepresidentes a Giuliano Amato (ex Jefe del Gobierno de Italia) y a Jean-Luc Dehaene (ex Primer Ministro de Bélgica). La composición por género es 100% masculina. La desviación sobre el equilibrio de género (equilibrio que comportaría una representación de entre 40 y 60% para ambos sexos) es también del 100%. En este caso el equilibrio de género es nulo.

B.- El Presidium

Como componentes del Presidium, la Declaración de Laeken prevé que se incorpore la Presidencia y vicepresidencias nombradas por el Consejo, 3 representantes de los Gobiernos que van a ejercer la Presidencia del Consejo durante la Convención (España, Dinamarca y Grecia), 2 representantes de los Parlamentos nacionales, 2 representantes del Parlamento Europeo, 2 representantes de la Comisión Europea y un invitado especial por parlamentos de los estados candidatos. Sólo España y el Reino Unido han nombrado mujeres como representantes en el Presidium, España a nivel gubernamental¹³ y el Reino Unido a nivel parlamentario. De este modo, con 2 mujeres sobre 13 miembros,

Europa: ¿dónde están las mujeres?". Bruselas, 2/02/2002.

- * Comunicado de la Red Ciudadanas de Europa: "Convención para el futuro de Europa: ausencia de legitimidad desde la perspectiva de género". Madrid, febrero 2002.
- * Primera contribución del Lobby Europeo de Mujeres: "Igualdad entre las mujeres y los hombres". 21 de marzo de 2002.
- * Plataforma Europea de las ONG's del Sector Social: "Contribución a la Convención sobre el futuro de Europa". 15 de abril de 2002.
- * Asociación Internacional para la promoción de las mujeres de Europa (AIPFE): "Aspiraciones de las mujeres para el futuro de Europa". (Sin fecha)
- * Primera contribución de la Red Ciudadanas de Europa: "El futuro de Europa: Calidad de género". Madrid, abril 2002.

¹² Los cuadros sobre la composición de la Convención han sido tomados de la página web de la Unión Europea dedicada a explicar los trabajos de la Convención para el futuro de Europa.

¹³ Representación femenina que se redujo a Gisele Stuart, tras ser sustituida Ana Palacio al ser nombrada Ministra de Asuntos Exteriores.

tenemos una composición por género del 15,38% representantes femeninas, y ni tan siquiera nos acercamos a la masa crítica del 30% que el Consejo de Europa estima necesario para poder percibir influencia de género en la composición de cualquier órgano. La representación masculina es del 84,62%. La desviación sobre el equilibrio de género (equilibrio que se hubiera conseguido nombrando entre 5 y 7 mujeres) es del 69,24% como media.

C.- Los representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno

Entre los representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los estados miembros encontramos a 3 mujeres titulares y 2 mujeres suplentes, en total 5 sobre 30, es decir, un 16,77% de representación femenina (tampoco nos acercamos a la masa crítica) y un 83,23% de representación masculina. Las titulares fueron nombradas por España¹⁴, Finlandia y Suecia. Las suplentes por Suecia y el Reino Unido. La desviación sobre el equilibrio de género, que se hubiera conseguido nombrando entre 12 y 18 mujeres, es del 66,67% como media.

D.- Los representantes de los Parlamentos nacionales

Como representantes de los Parlamentos nacionales encontramos a 3 mujeres titulares y 5 suplentes, es decir, 8 mujeres en total sobre 60 componentes de esta representación, lo que se corresponde con un 13,33% de representación femenina y un 86,67% de representación masculina. Las titulares fueron nombradas por Grecia, Portugal y el Reino Unido y las suplentes por Bélgica, Francia, Luxemburgo, Austria y Finlandia. Nótese que no hay ninguna española entre ellas. La desviación sobre el equilibrio de género, que se hubiera conseguido nombrando entre 24 y 36 mujeres, es del 70 % como media.

E.- Los representantes del Parlamento Europeo

En la representación del Parlamento Europeo encontramos 5 mujeres titulares y 7 mujeres suplentes, es decir 12 mujeres de entre un total de 32 miembros, lo que se corresponde con un 37,5 de representación femenina y un 62,5 de representación masculina. Estas cifras, que superan el 30% correspondiente a la masa crítica, se acercan, aunque sin llegar a alcanzarlo, al equilibrio de género impulsado desde el Derecho comunitario. En este caso, la desviación sobre el equilibrio de género, que se hubiera conseguido nombrando entre 13 y 19 mujeres, es del 16% como media.

F.- Los representantes de la Comisión Europea

Los 4 representantes de la Comisión Europea, 2 titulares y 2 suplentes, son hombres. No hace falta en este caso hacer ninguna estadística para precisar que este 100% de representación masculina origina una desviación del 100% sobre el equilibrio de género, paradójicamente impulsado por la Comisión Europea a lo largo de numerosas iniciativas legislativas y programas de acción.

G.- Los representantes de los Gobiernos de los países candidatos

¹⁴ En este caso se trata de la misma persona nombrada para el Presidium.

Entre los representantes de los Gobiernos de los países candidatos a la adhesión, encontramos a 2 mujeres como titulares y 1 como suplente, es decir 3 mujeres de entre un total de 26 componentes, lo que equivale a un 11,54 de representación femenina y un 88,46 de representación masculina. Las mujeres titulares fueron nombradas por los Gobiernos de Polonia y Bulgaria y la suplente también por el Gobierno de Bulgaria. La desviación sobre el equilibrio de género, que se hubiera conseguido nombrando entre 10 y 16 mujeres, es del 87 % como media.

H.- Los representantes de los Parlamentos nacionales de los países candidatos

En los representantes de los Parlamentos nacionales de los países candidatos a la adhesión, encontramos a 3 mujeres titulares y 6 suplentes, es decir 9 mujeres sobre un total de 56 representantes¹⁵, lo que equivale a un 16,07% de representación femenina (sin acercarse tampoco a la masa crítica) y un 83,93% de representación masculina. Las mujeres titulares fueron nombradas por los Parlamentos de Chipre, Eslovaquia y Turquía y las mujeres suplentes por los Parlamentos de Malta, Polonia (que nombró 2), Eslovaquia, Lituania y Eslovenia. La desviación sobre el equilibrio de género, que se hubiera conseguido nombrando entre 22 y 34 mujeres, es del 72 % como media.

I.- Los observadores

Entre los representantes del grupo de observadores, compuesto por 6 representantes del Comité de las Regiones, 3 del Comité Económico y Social, 3 de los Interlocutores sociales europeos y el Defensor del Pueblo Europeo, encontramos a 2 mujeres de entre un total de 13 miembros, lo que se corresponde con un 15,38% de representación femenina y un 84,62 % de representación masculina. Las mujeres fueron nombradas por el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social (una cada uno). Los "Interlocutores sociales europeos" parece que no comprendan mujeres. En el caso del Defensor del Pueblo, la representación masculina es obligada por ser hombre su titular, el Sr. Jacob Söderman. En este caso la desviación sobre el equilibrio de género, que se hubiera obtenido nombrando entre 5 y 8 mujeres, es del 93,5% como media.

Para resumir y contextualizar mejor la inmensa ausencia de equilibrio de género que se observa en la composición de la Convención podemos realizar una serie de consideraciones importantes:

La Convención para el futuro de Europa, que es un órgano comunitario que tiene como misión la dirección, impulso y preparación de los textos con valor constitucional de que se tiene que dotar la Europa del siglo XXI, se ha formado absolutamente al margen de los mandatos comunitarios sobre el equilibrio de género en la toma de decisión.

¹⁵ Realmente hubieran tenido que ser 58 pero el Parlamento de Estonia no nombró los 2 suplentes que correspondían.

- * De entre las Instituciones comunitarias, sólo el Parlamento Europeo ha superado la masa crítica de representación femenina imprescindible para incorporar la perspectiva de género y, aunque no ha alcanzado el equilibrio necesario en sentido estricto por escaso margen (16% de desviación media) se sitúa en un margen muy superior al de las otras instituciones y órganos comunitarios (100% de desviación por parte de la Comisión y 69,24% de desviación media en el Presidium). Los datos de las Instituciones y órganos comunitarios son tremendamente explícitos en cuanto a la perspectiva de género, obteniéndose los siguientes porcentajes en cuanto a la participación de mujeres:

- Presidencia	0,00%
- Presidium	15,38%
- Representantes del Parlamento Europeo	37,50%
- Representantes de la Comisión Europea	0,00%
- Observadores	15,38%

El hecho de que únicamente en los representantes del Parlamento Europeo haya existido una aproximación al mandato del equilibrio es altamente significativo. Pero lo insólito es que, desde Comisión no se haya instado al cumplimiento de este mandato y, aún más, que se haya incumplido totalmente, cuando este órgano es el que tiene que velar por el estricto cumplimiento de las normas y las políticas comunitarias. Parece, por consiguiente, que la ausencia de iniciativa y la desidia de la Comisión en relación con la igualdad de oportunidades, está abriendo una nueva etapa en la construcción europea en la que la igualdad de género puede ser un derecho constantemente violado por las propias Instituciones comunitarias. Quizás ello sea motivo para que el Defensor del Pueblo Europeo, presente en Convención como observador, se haga eco de tales incumplimientos e inste a las Instituciones al cumplimiento de las misiones, funciones y objetivos previstos en los Tratados.

- * Los estados miembros, salvo contadas excepciones, han incumplido los mandatos comunitarios de equilibrio de género en su abrumadora mayoría, pues la participación de mujeres obtiene los siguientes porcentajes:

- Representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno	16,77%
- Representantes de los Parlamentos nacionales	13,33%

Cada uno de los estados miembros podía nombrar 6 representantes, 2 por los Jefes de Estado y de Gobierno y 4 por los Parlamentos nacionales. Teniendo en cuenta este criterio y viendo la tabla que antes hemos descrito se puede constatar que la representación absoluta de los estados ha sido la siguiente:

- Alemania:	0 mujeres sobre 6.
- Austria:	1 mujer sobre 6 (1 mujer suplente parlamentaria).
- Bélgica:	1 mujer sobre 6 (1 mujer suplente parlamentaria 6).
- Dinamarca:	0 mujeres sobre 6.
- España:	1 mujer sobre 6 (1 mujer en el Presidium y la misma como representante gubernamental).

- Finlandia: 2 mujeres sobre 6 (1 mujer representante gubernamental y 1 suplente parlamentaria).
- Francia: 1 mujer sobre 6 (1 mujer suplente parlamentaria).
- Grecia: 1mujer sobre 6 (1 mujer titular parlamentaria).
- Holanda: 0 mujeres sobre 6.
- Irlanda: 0 mujeres sobre 6.
- Italia: 0 mujeres sobre 6.
- Luxemburgo: 1 mujer suplente parlamentaria (1 sobre 6).
- Portugal: 1 mujer titular parlamentaria (1 sobre 6).
- Reino Unido: 1 mujer en el Presidium, 1 como suplente gubernamental y 1 titular parlamentaria (3 sobre 6).

Ello equivale a señalar la siguiente clasificación por estados, teniendo en cuenta la mayor o menor representación femenina:

- 3 mujeres sobre 6: Reino Unido.
- 2 mujeres sobre 6: Finlandia y Suecia
- 1 mujer sobre 6: Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Luxemburgo y Portugal.
- Ninguna mujer: Alemania, Dinamarca, Holanda, Irlanda e Italia.

Nótese que únicamente el Reino Unido ha respetado el equilibrio de género en la representación. Finlandia y Suecia acercan al mismo. La mayor parte de los estados miembros, Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Luxemburgo y Portugal, han nombrado sólo a una mujer y, por último, la representación femenina de Alemania, Dinamarca, Holanda, Irlanda e Italia ha brillado por su ausencia.

En este punto, hay que constatar que se podría pensar en que, para evitar el incumplimiento de los mandatos comunitarios generales sobre la igualdad de oportunidades y el equilibrio de género por parte de los estados, quizás podría tomar como modelo lo que ya se dispone a partir del Reglamento de los fondos estructurales ya en vigor¹⁶, obligando a que el cumplimiento de las medidas encaminadas a conseguir la igualdad entre las mujeres y los hombres fuera incuestionable en la toma de decisión política. Resulta bastante contradictorio que, en cumplimiento del "mainstreaming" diseñado en los arts. 2 y 3 TCE, los fondos estructurales se vean sometidos a la perspectiva de género, mientras que la formación de la Convención para el futuro de Europa pueda obviar olímpicamente las disposiciones de los Tratados.

- * Los países candidatos a la ampliación tampoco han tenido en cuenta el equilibrio de género: En realidad, la representación femenina ha sido todavía menor en ellos que con relación a los estados miembros en cuanto a representantes gubernamentales, pero han nombrado un porcentaje mayor de mujeres como representantes de los Parlamentos.

¹⁶ El art. 41 del Reglamento nº 1260/1999, del Consejo, de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, impone una perspectiva de género en el diseño y la evaluación de los fondos estructurales. Además, el Reglamento nº 1784/1999, del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Social Europeo, también incorpora medidas para una utilización del Fondo enmarcada en la igualdad entre las mujeres y los hombres.

- Representantes mujeres de los Gobiernos de los países candidatos 11,54%
- Representantes mujeres de los Parlamentos de los países candidatos 16.07%.

En relación con la representación de estos países, hay que destacar que cada país podía nombrar hasta 4 representantes (2 por los Gobiernos y 2 por los Parlamentos, en ambos casos titular y suplente) los nombramientos se han hecho de la siguiente manera:

- Bulgaria: 2 mujeres sobre 4 (representantes gubernamentales).
- Chequia: 0 mujeres sobre 4.
- Chipre: 1 mujer sobre 4 (titular parlamentaria).
- Eslovaquia: 2 mujeres sobre 4 (representantes parlamentarias).
- Eslovenia: 1 mujer sobre 4 (suplente parlamentaria).
- Estonia: 0 mujeres sobre 4.
- Hungría: 0 mujeres sobre 4.
- Lituania: 1 mujer sobre 4 (suplente parlamentaria)
- Malta: 1 mujer sobre 4 (suplente parlamentaria).
- Polonia: 3 mujeres sobre 4 (1 gubernamental y 2 parlamentarias).
- Rumania: 0 mujeres sobre 4.
- Turquía: 1 mujer sobre 4 (titular parlamentaria).

Lo cual equivale a la siguiente clasificación por países, teniendo en cuenta la mayor o menor participación femenina:

- 3 mujeres sobre 4: Polonia.
- 2 mujeres sobre 4: Bulgaria y Eslovaquia.
- 1 mujer sobre 4: Chipre, Eslovenia, Lituania, Malta y Turquía.
- Ninguna mujer: Chequia, Estonia, Hungría y Rumania.

El hecho de que ninguno de estos países todavía sea miembro de la Unión Europea no le exime de responsabilidades por no haber incorporado una perspectiva de género en la designación de representantes. Hay que recordar que, para la firma de los "Acuerdos de asociación" que prácticamente todos ellos han firmado como paso previo a su futura incorporación a la Unión, uno de los requisitos que se les ha establecido es el del respeto a los mandatos generales de igualdad de oportunidades. También, pues, desde esta perspectiva, se les podría acusar de incumplimiento de tales Acuerdos y exigirles la subsiguiente asunción de responsabilidades.

3.- LA DIFÍCIL INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS TRABAJOS DE LA CONVENCION PARA EL FUTURO DE EUROPA.

Por último, es necesario abordar el problema originado por la ausencia de perspectiva de género en los trabajos de la Convención para el futuro de Europa. Ciertamente, resulta paradójico que, contando como contamos, con un acervo importante en materia de igualdad entre las mujeres y los hombres, o con las disposiciones de los Tratados estableciendo la transversalidad de la igualdad para todas las políticas comunitarias, esté costando lo que cuesta que el proceso de constitucionalización de la Unión Europea sea un proceso en el que todos, hombres y mujeres, podamos ver reflejadas nuestras necesidades y cubiertos nuestros legítimos intereses.

Mi posición es, a este respecto, fuertemente crítica. Ya lo fue, y así consta fehacientemente, respecto de la falta de representación equilibrada que presentó la Convención de la Carta de los Derechos Fundamentales y de la inclusión de la igualdad entre las mujeres y los hombres en un título en que se regulaban derechos de muy distinta naturaleza, como los de los niños o de las personas discapacitadas, que evidentemente tenían también que estar en la Carta, pero en otro contexto. La igualdad entre las mujeres y los hombres constituye hoy día una exigencia de toda sociedad democrática, que incide directamente en el grado de legitimidad de todas sus instituciones y de todas sus políticas. De ahí que en el Tratado de Amsterdam, en cuyo Anteproyecto tuve el honor de trabajar¹⁷, se configurase la igualdad como elemento transversal, que permitiera incorporar la necesaria perspectiva de género en el conjunto de las políticas de la Unión.

Pues bien, este logro de Amsterdam, ese acervo comunitario importante, consolidado en ciertas políticas aunque de incipiente pero continua introducción en otras, corre el peligro de "evaporarse", tal como expresa el Parlamento Europeo en su *Resolución sobre la integración del factor género en la cooperación al desarrollo*¹⁸. Y ello no sólo por la exigua participación de mujeres en la Convención.

A.- Las propuestas de la Convención en relación con la igualdad

En efecto, ante la escasez de mujeres en la Convención y la ausencia prácticamente total de la perspectiva de género en sus trabajos, la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades del Parlamento Europeo organizó dos Conferencias, con la participación de miembros de la Convención y representantes de las organizaciones especializadas de mujeres, a fin de promover que las cuestiones relativas a la igualdad entre las mujeres y los hombres obtuvieran una regulación pertinente en el marco del proceso de constitucionalización de la Unión¹⁹. La Presidenta de la Comisión, Sra. Karamanou, dirigió una carta al Presidente de la Convención, Sr. Giscard d'Estaing, en la que le solicitaba la creación de un grupo de trabajo de la Convención para asegurar la perspectiva de género en sus trabajos²⁰, solicitud

¹⁷ Ver FREIXES, T. (con la colaboración de M.C. Romao, K. Kenny, V. Eker). "Projet de Réforme du Traité de l'Union Européenne en matière des droits fondamentaux, égalité entre les femmes et les hommes, citoyenneté et Droits économiques et sociaux". *Quaderns de Treball* nº 5, 1995.

¹⁸ *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Programa de acción para la integración del factor género en la cooperación de la Comunidad al desarrollo* (COM (2001) 295 - C5-0464/2001 2001/2193(COS)). Acta del 25 de abril de 2002. A5-0066/2002.

¹⁹ La primera Conferencia, sobre "Las mujeres, la Convención europea y el futuro de Europa" tuvo lugar el 22 de mayo de 2002. En ella se constató una profunda decepción en relación con la composición de la Convención y se solicitó que la igualdad, además de incluirse entre los principios estructurales de la UE, se regulara en un título específico conteniendo sus distintas manifestaciones e incorporara la democracia paritaria o representación equilibrada entre las mujeres y los hombres en la toma de decisión. La segunda Conferencia, sobre "La construcción de la democracia en Europa: La Convención de las mujeres", se realizó el 2 de octubre de 2002.

²⁰ Carta de Anna Karamanou, del 3 de junio de 2002, publicada en *Le fil d'Ariane. Lettre*

que no fue atendida, limitándose el Presidium a autorizar la creación de un grupo de trabajo sobre la política social, tras numerosas presiones al respecto.

El Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing presentó un "Anteproyecto de Tratado Constitucional" que no contempla la igualdad entre las mujeres y los hombres en ninguna de sus partes²¹, con lo que, en aquellos momentos, de incorporarse la Carta de Derechos Fundamentales al texto del Tratado, la igualdad del art. 23 de la Carta constituiría la única referencia a la igualdad que se contendría en el texto constitucional europeo. Dicho esto, fue todavía más preocupante el hecho de que, en este anteproyecto, la igualdad no apareciera ni entre los valores de la Unión (art. 2), ni entre los objetivos de la Unión (art. 3). Teniendo en cuenta que la adopción del Tratado constitucional obliga a la reordenación de los Tratados comunitarios, nos encontrábamos ante el peligro de destrucción del acervo consolidado a partir del Tratado de Amsterdam si la igualdad entre las mujeres y los hombres, que se había introducido en los arts. 2 y 3 TCE como misión de la Comunidad que ha de estar presente en todos sus objetivos, se "evaporase" (en el lenguaje del Parlamento) de los textos jurídicos básicos de la Unión Europea. El Grupo de trabajo sobre la política social, decidió claramente proponer la incorporación de la igualdad entre las mujeres y los hombres al artículo 3, situándola entre los objetivos de la Unión, pero las organizaciones de mujeres que participaron en el debate sobre el futuro de Europa consideraban deseable²² que, en una situación como la actual, se reconociera que la Unión Europea se impregnara del valor de la igualdad, como signo de identidad y reconocimiento de una tradición constitucional y comunitaria.

B.- La igualdad en el "Proyecto Penélope" de la Presidencia de la Comisión

También podemos destacar el Estudio, denominado "Proyecto Penélope" preparado por encargo del Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, de acuerdo con los comisarios Barnier y Vitorino²³, mucho más preciso que el anteproyecto de Giscard. En él, la igualdad no mejora el estándar jurídico vigente, puesto que básicamente mantiene el que actualmente consta en los Tratados. El Estudio no incorpora ninguna de las peticiones que, desde la Comisión de Derechos de la Mujer del Parlamento Europeo, ni desde el Plenario del Foro de la Sociedad Civil, que se reunió en Bruselas el 24 y 25 de junio de 2002, ni desde la Conferencia de Copenhague de las comisiones parlamentarias nacionales y el Parlamento europeo encargadas de la igualdad,

d'information sur l'égalité des genres. Parlement Européen, Commission des droits des femmes et de l'égalité des chances. 2002.

²¹ *Convención Europea. Anteproyecto de Tratado Constitucional*. Bruselas, 28 de octubre de 2002.

²² Véanse las numerosas contribuciones al espacio "Futurum" que, dirigidas a la Convención para el futuro de Europa, realizaron diversas organizaciones de mujeres de ámbito europeo como la Red Ciudadanas de Europa, el Lobby européen des femmes, la Association des femmes de l'Europe méridionale o la European women lawyer association. Se encuentran en la página web "Futurum" de la Unión Europea www.europa.eu.int/futurum.

²³ *Commission Européenne. Etude de faisabilité. Contribution à un avant-projet de Constitution de l'Union Européenne. Document de travail*. A la demande du Président Prodi et en accord avec MM. Barnier et Vitorino. 4/12/2002.

ni de las propuestas que, desde otros órganos europeos o internacionales, como por ejemplo la Asamblea de las Regiones de Europa²⁴, se realizaron para impulsar una mejor regulación de la igualdad en el futuro texto constitucional europeo.

C.- Las propuestas del Parlamento Europeo

Efectivamente, el Parlamento Europeo manifestó su posición a favor de que entre los objetivos de la Unión, en el art. 3 del Anteproyecto de Tratado Constitucional presentado por V. Giscard d'Estaing, se incluyera la igualdad entre las mujeres y los hombres²⁵. Además, el Parlamento creó un Grupo Informal de Trabajo destinado a formalizar una propuesta a la Convención en el sentido aprobado por la Comisión de derechos de la mujer e igualdad de oportunidades, que fue presentada a finales de año, propuesta en la que se solicita la inclusión de la igualdad en el art. 2 (valores) y el art. 3 (objetivos), la incorporación del acervo de género en la Carta de Derechos Fundamentales (art. 6), la representación equilibrada entre las mujeres y los hombres en el principio de democracia participativa (art. 34) y en las elecciones al Parlamento europeo (art. 35), la introducción del "mainstreaming" en todas las políticas (Segunda Parte), la prevención y represión de la violencia de género y el tráfico (Segunda Parte, A 4) y, como comentarios generales, la previsión de un lenguaje de género apropiado, la perspectiva de género en los trabajos de la Convención. Así también se solicitaba la designación de un miembro del Presidium como persona de contacto con el Grupo Informal²⁶.

Diversas organizaciones no gubernamentales también formalizaron sus propuestas, tanto ante la Comisión de derechos de la Mujer como ante la propia Convención, a través de las reuniones del Plenario de ésta con el Foro de la Sociedad Civil. Así, EWLA, AFEM, el Lobby Europeo de Mujeres o la Red Ciudadanas de Europa se hicieron eco de la necesaria perspectiva de género que debe estar presente en los trabajos de la Convención, para que la futura Constitución europea represente a la totalidad de los ciudadanos y ciudadanas de Europa²⁷. Pero lo único que se consiguió es la propuesta que realizó el Grupo de trabajo de la Convención sobre la política social, dirigida a incorporar la igualdad entre las mujeres y los hombres en el art. 3 del Tratado constitucional, como objetivo de la Unión.

Ante estos problemas, a iniciativa de la Comisaria de Educación y Cultura Vivianne Reding, en el marco de la Acción Jean Monnet, tuvo lugar la Conferencia "Gender equality and Europe's future", en Bruselas, el 4 de marzo de 2003. En ella se solicitó que la igualdad entre las mujeres y los hombres se contemplara como un valor de la Unión en el art. 2, que se mantuviera el

²⁴ La "Declaració de Catalunya" de la Asamblea anual del ARE puede ser consultada en Internet: http://www.are-regions-europe.org/PDF/Equality_group/E-Manifiesto-def-10-02.pdf

²⁵ Ver el documento *Positions du Parlement européen au regard de l'Avant-projet de Traité Constitutionnel*. PE 314.676. También la posición de los eurodiputados Einem y Berger en la *Synthèse des contributions individuelles des membres de la Convention*. Version 18.10.2002.

²⁶ Véase la *Contribution by the Committe FEMM Informal Working Group on the Convention*, del 4 de diciembre de 2002.

²⁷ Ver estas contribuciones en la página web de la Unión Europea dedicadas al debate sobre el futuro de Europa. www.europa.eu.int/futurum.

acervo comunitario acerca de la igualdad, la no discriminación y las acciones positivas y que se incluyeran en la futura Constitución las regulaciones específicas necesarias para que las políticas de género obtuvieran los efectos pertinentes y sirvieran de base jurídica para el posterior desarrollo en el marco del Derecho comunitario derivado²⁸ .

4.- LA IGUALDAD ENTRE LAS MUJERES Y LOS HOMBRES EN EL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA APROBADO POR LA CONVENCIÓN PARA EL FUTURO DE EUROPA

Ha sido, pues, con grandes dificultades, como la igualdad entre las mujeres y los hombres se ha ido abriendo camino en la Convención para el futuro de Europa. El Proyecto de Constitución europea aprobado por la Convención, finalmente, la incorporó con ciertas garantías, pero no sin problemas de fondo que podrían suponer una importante quiebra del importante acervo comunitario que se ha venido consolidando durante décadas.

Efectivamente, a pesar de que en el Proyecto se mantienen las regulaciones de los tratados de Maastrich y de Ámsterdam acerca del valor vinculante de los derechos del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de los derivados de las tradiciones constitucionales de los estados miembros (la igualdad entre ellos) y, también se conserva la transversalidad de la igualdad o “mainstreaming” de género como obligatoria en todas las políticas comunitarias, las nuevas cláusulas horizontales que la Convención para el futuro de Europa ha introducido a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión europea con motivo de su integración en la futura Constitución, podrían derivar, si no se presta suficiente atención a las cuestiones hermenéuticas, en la pérdida del status jurídico de la igualdad como derecho para otorgarle la categoría jurídica de principio. Y el problema no afecta sólo a la igualdad sino a muchos de los derechos reconocidos en la Carta de los derechos fundamentales. Voy a detallar esta cuestión, porque nos enfrenta a uno de los retos más importantes del momento actual, no sólo para las mujeres sino para la sociedad en su conjunto.

La técnica legislativa que ha empleado la Convención para el futuro de Europa en relación con los derechos fundamentales ha consistido, como ya he adelantado, en la reproducción de las cláusulas de derechos fundamentales que ya existían en los Tratados comunitarios desde Maastrich a Amsterdam, con el complemento de la inclusión íntegra de los derechos de la Carta de los Derechos Fundamentales en el proyecto constitucional pero con la reforma de las cláusulas de interpretación que ya contenía la Carta y la adición de nuevos criterios interpretativos.

De este modo, tal y como se regula en los Tratados vigentes, se mantiene el reenvío al Convenio Europeo de Derechos Humanos y a las tradiciones

²⁸ Véase el contenido de esta Conferencia en la siguiente dirección web:
http://europa.eu.int/comm/education/programmes/ajm/equality/index_en.html

constitucionales de los Estados miembros, con la recomendación de que la Unión se adhiera al mencionado Convenio (art. 7 PTCE) y se conserva el procedimiento de sanción por infracción de derechos fundamentales al ser éstos considerados como valores de la Unión que los Estados tienen que respetar y promover (arts. 2 y 57 PTCE). No hace falta decir que, tanto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 14 y Protocolo 12) como en las tradiciones constitucionales de los Estados, la igualdad entre las mujeres y los hombres se considera como un derecho fundamental a todos los efectos. Además, se mantienen la regulación de la igualdad en la Carta de Derechos Fundamentales, como reconocida “en todos los ámbitos”, comprendiendo las acciones positivas (art. II-23 PTCE) y la mención específica de la conciliación entre la vida privada y profesional (art. II-33 PTCE), lo cual permitiría, en principio, augurar un nivel elevado en cuanto al desarrollo de la Constitución europea desde la perspectiva de género.

Por otra parte, en la Carta de los Derechos Fundamentales proclamada en Niza, se contenían diversas cláusulas hermenéuticas mediante las cuales se salvaban los problemas de interpretación que se originaban por el hecho de que el nivel de protección de cada uno de los derechos en ella contenidos (comprendiendo la igualdad entre las mujeres y los hombres) podía ser distinto del que se le otorgaba en el acervo comunitario, en otros tratados internacionales ratificados por la Unión o los estados miembros (el Convenio Europeo de Derechos Humanos entre ellos) o las constituciones de los estados. Para dar una respuesta correcta a esta situación jurídica, el art. 53 de la Carta prescribía la aplicación del standard o nivel de protección más elevado. En relación con la igualdad, esta cláusula permitía que, en cada supuesto concreto, se pudiera aplicar el nivel de protección más alto y reforzaba su carácter de derecho subjetivo. Su mantenimiento en la Constitución europea también puede ser interpretado en forma positiva, al consolidar la garantía del nivel de protección más elevado.

Sin embargo, en el Proyecto de Constitución, la Convención para el futuro de Europa, introdujo otras cláusulas que no sólo van a impedir la consolidación de esta interpretación sino que pueden originar una considerable pérdida de status jurídico en la igualdad. Diversas remisiones normativas engarzadas en una muy dudosa técnica legislativa, remitiendo a las “explicaciones” que, en su ámbito respectivo acordaron, en sendos documentos sin forma jurídica normativa, la Convención de la Carta y la Convención para el futuro de Europa, podrían tener como resultado la destrucción del acervo comunitario en materia de igualdad. De esta manera, en las “Disposiciones generales aplicables a la interpretación y aplicación de la Carta” que se contienen en el Proyecto de Constitución, se incluyen unas cláusulas de interpretación que son manifiestamente contrarias a la del standard más elevado que inicialmente contenía la Carta. Concretamente:

- Aquellos derechos fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes de los estados miembros que se reconozcan en la presente Carta se interpretarán en armonía con las citadas tradiciones” (Artículo II-52.4). Esta cláusula tiene como consecuencia la ruptura de la aplicación del standard más elevado, puesto que si hay que

interpretar “en armonía con” las tradiciones constitucionales y éstas contienen un nivel de protección menor que la Carta, será imposible aplicar el standard mejor ofrecido por el Derecho comunitario o por los Tratados internacionales. Imaginemos lo que esto significa en relación con la configuración que hemos constatado para la igualdad entre hombres y mujeres, salvo que realicemos una interpretación de conjunto entre todas las disposiciones generales que nos permita salvar la cláusula del mejor nivel de protección.

- “Las disposiciones de la presente carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Sólo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos” (Artículo II-52.5). Ello significa, en el texto constitucional, la pérdida de la estructura de derecho subjetivo en relación con los derechos de la Carta que se consideren como principios, puesto que no podrán alegarse directamente ante los jueces y sólo tendrán valor de orientación para el legislador y el ejecutivo. Lo único que los jueces podrán controlar es si la actuación de los poderes públicos respeta o no la legislación de desarrollo de estos derechos de la Carta, pero no podrán ser exigidos directamente ante el poder judicial como derechos fundamentales propiamente dichos. En este punto hay que señalar que la inserción de esta cláusula en el proyecto de Constitución constituye una clara violación del acervo comunitario, consagrado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a partir de la cual los principios generales del derecho comunitario han sido verdaderos derechos fundamentales alegables como derechos subjetivos ante los órganos judiciales. Otra vez la cláusula del mejor nivel de protección tendrá que “atemperar” aplicaciones sesgadas en la interpretación de los derechos fundamentales.

Lo que queda por determinar es si esta cláusula de interpretación es o no aplicable a la igualdad entre las mujeres y los hombres, puesto que en ella se introduce la división entre derechos y principios, pero sin determinar cuáles son los unos y cuáles son los otros y, ante tal omisión, cabría la posibilidad de que ello no afectara a la igualdad y que este derecho mantuviera su carácter de subjetivo y fundamental. Ante ello hay que manifestar que, de no modificarse el Proyecto constitucional cabría realizar esta interpretación y mantener el standard actual de la igualdad, con todas sus bondades e imperfecciones. Sin embargo, en la Conferencia Intergubernamental, donde se plantearon diversas opciones al respecto, se introdujeron nuevas cláusulas de interpretación.

- Por una parte, el Presidium de la Convención para el futuro de Europa aprobó unas “Explicaciones actualizadas sobre el texto de la Carta de los derechos fundamentales “ (CONV 828/03, de 9 de julio de 2003) que, entre otras consideraciones, determinan cuales de las regulaciones de la Carta tienen que ser consideradas como derechos y cuáles tendrían que interpretarse como principios. Sin entrar en el hecho de que mal pueden unas “explicaciones” introducir novedades legislativas como lo que

pretenden hacer éstas, hay que señalar que en ellas se dispone que, entre otros, el art. 23 (regulador de la igualdad) y el art. 33 (sobre la conciliación entre la vida profesional y familiar) incluyen elementos de un derecho y de un principio (sic.). Y ello, además, sin especificar cuáles son unos y cuáles son los otros, pero afirmando que “los derechos subjetivos deberán respetarse, mientras que los principios deben observarse”. El acervo comunitario sobre la igualdad como derecho fundamental, pues, sencillamente, desaparece, salvo que la cláusula del mejor nivel de protección nos vuelva a decantar el sentido de la interpretación.

- Por otra parte, a petición del gobierno de Suecia, en la Conferencia Intergubernamental se decidió la igualdad entre las mujeres y los hombres en el art. 2 del proyecto de Constitución, que contiene los valores de la Unión cuyo incumplimiento puede dar origen a los procedimientos de sanción contemplados en el art. 58. Tal inclusión, como ha sido explicado, había sido constantemente solicitada desde diversos ámbitos a la Convención para el futuro de Europa, pero su Presidium se había negado explícitamente a ello, por considerar que no se trataba de una materia adecuada para ser incluida entre los valores de la Unión europea, ya que no tenía suficiente “entidad” para poder ser incluida entre los valores cuyo incumplimiento podía dar origen al procedimiento de sanción. En este contexto, la inclusión de la igualdad entre los valores, hubiera significado un refuerzo de la posición jurídica que este derecho puede tener en el sistema jurídico europeo y así, efectivamente, sería si la propuesta de Suecia hubiera originado la mención de la igualdad entre las mujeres y los hombres entre los valores del art. 2. Sin embargo, el texto que apareció en los documentos de la Presidencia italiana, lo que se incluye en el art. 2 es el “principio de igualdad entre las mujeres y los hombres”, teniendo, pues, en cuenta, las “explicaciones” sobre la Carta realizadas por el Presidium de la Convención que acabamos de mencionar.

Que en el Siglo XXI estemos todavía luchando para que la igualdad mantenga su configuración como derecho subjetivo, para que no se la considere como un “principio” que no hace falta respetar sino tan sólo “observar”, resulta terriblemente inquietante. Que la Convención para el futuro de Europa apruebe un Proyecto de Constitución en el que la igualdad entre las mujeres y los hombres, que ha constituido uno de los signos de identidad en todo el proceso de integración europea, no sea un derecho subjetivo, justiciable y efectivamente transversal a todas las políticas de la Unión constituye, sencillamente, un agravio para el inmenso trabajo de gran número de mujeres que, conjuntamente con los hombres, han trabajado desde hace décadas para conseguir una Europa cuyos pilares se asienten en la democracia, el Estado de Derecho y la garantía de los derechos fundamentales.

5.- LA IGUALDAD EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Tras la Conferencia Intergubernamental, el texto definitivo de la Constitución europea presenta una regulación de género en la que sucintamente, para no extenderme excesivamente, destacaré lo que sigue:

Primero.- Se han mantenido las regulaciones de los Tratados acerca de la igualdad transversal (art. III-2), la no discriminación por razón de sexo o por razón de orientación sexual (art. III.3 y 8), las regulaciones acerca de la igualdad en el terreno del trabajo (art. III-104) y el empleo (entre ellas la igualdad de remuneraciones y las acciones positivas en el marco profesional, art. III-108).

Segundo.- Se han mantenido las regulaciones substantivas acerca de la igualdad que se contienen en la Carta de los Derechos Fundamentales. La igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos, comprendiendo acciones positivas (art. II-83), la no discriminación por razón de sexo o de orientación sexual (art. II-81.1), la protección de la vida familiar y la conciliación con la vida profesional (art. II-93) mantienen estrictamente el mismo texto que en la Carta.

Tercero.- Han aparecido nuevas regulaciones, como es, tras la inclusión de la igualdad como valor de la Unión, la consideración de que la sociedad europea se caracteriza, entre otras cosas, por la igualdad entre mujeres y hombres (art. I-2), que la Unión fomentará la igualdad entre mujeres y hombres (art. I-3), que se luchará contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños (art. III-168) y que se considera delictiva la explotación sexual de mujeres y niños (art. III-172). Nótese, al respecto, que en el art. 2 la igualdad no aparece estrictamente como valor de la Unión, sino como un elemento que “caracteriza” a la Unión Europea. La interrelación entre valores y objetivos de la Unión, en tanto en cuanto los segundos pueden contribuir a concretar a los primeros, teniendo en cuenta que el texto constitucional considera inherente a la sociedad europea la igualdad de mujeres y hombres, refuerza a ésta como elemento estructural de todo el sistema de derechos y posibilita su inclusión en la concreción del contenido material de la igualdad como valor. Dado que la infracción de valores puede derivar en la aplicación del procedimiento de sanción previsto en la propia Constitución (art. I-59), la consideración de la igualdad de mujeres y hombres como valor de la Unión constituye la novedad más importante que nos ofrece la Constitución europea en materia de género.

Cuarto.- Las disposiciones generales, que constituyen el marco interpretativo para la Carta de los Derechos Fundamentales, han sido adicionadas con regulaciones que dificultan, tal como se ha expresado con anterioridad, la interpretación conforme al mejor nivel de protección que hasta el presente ha tenido la igualdad, como derecho subjetivo, entre las mujeres y los hombres. Ello por varias razones:

a.- Se ha consolidado la distinción entre derechos y principios, sin clarificar cómo debe aplicarse esta diferenciación en el contexto jurídico de la igualdad entre las mujeres y los hombres (art. II-52.5). En este contexto, además, las disposiciones que se considere que contengan principios sólo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional, estatal o de la Unión, en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos (art. II-52.5).

b.- Se han “constitucionalizado” las “Explicaciones” elaboradas por el Presidium de la Convención de la Carta de los Derechos Fundamentales, disponiéndose que deberán ser debidamente tenidas en cuenta por los Tribunales de la Unión y de los Estados miembros (art. II-52.7).

En consecuencia, a pesar de haberse mantenido las otras cláusulas de interpretación preexistentes en la Carta de los Derechos Fundamentales, las innovaciones de que he dado cuenta, de interpretarse en forma aislada y sin tener en cuenta las cláusulas generales en su conjunto, pueden originar problemas con relación a la eficacia de la igualdad de hombres y mujeres, y ello a pesar de las cláusulas de mejor protección (art. II-53) que hasta el presente están proporcionando los elementos de corrección necesarios en los casos en los que los niveles de protección aplicables a las distintas manifestaciones de la igualdad son diferentes en el Derecho de la Unión, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y otros tratados internacionales o las Constituciones de los Estados miembros.

Este proceso de constitucionalización constituye, sin duda alguna, un gran avance para la Unión. La inclusión de la igualdad de hombres y mujeres como valor de la Unión otorga una mucho mayor fuerza jurídica a este derecho en el ámbito comunitario. El mantenimiento del “mainstreaming” de género en todas las políticas comunitarias y de la regulación de la igualdad, la no discriminación, las acciones positivas y la conciliación entre la vida profesional y familiar, además de la igualdad salarial y la igualdad en el empleo y el trabajo, ofrecen un marco jurídico, de rango constitucional, que ha de producir efectos muy importantes. Pero no puedo menos que expresar ciertas inquietudes cuando las regulaciones que se contienen en la Constitución europea, si no se interpretan en su justa medida, nos pueden hacer retroceder hasta límites insospechados, mucho más de lo que en este trabajo se evidencia, pues está circunscrito a las regulaciones específicas en materia de igualdad. Sólo diré al respecto, que si se consolidase la división entre derechos y principios, en el sentido de impedir la efectividad de estos últimos, muchos de los considerados “derechos sociales”, indisociables de la igualdad al constituir los soportes materiales para el ejercicio de aquélla, podrían caer dentro del ámbito de los principios, que, según las “explicaciones” del Presidium, no deben ser “respetados” sino “observados”.

Pese a que, desde un punto de vista estrictamente jurídico no existen razones para entender que el ser “observados” pueda tener otro alcance que el ser “respetados”, hay que ponerse en guardia frente a interpretaciones que deriven en la disminución de los niveles de protección establecidos por las cláusulas del respeto al contenido esencial o de reenvío a un mejor nivel de protección que pueda obtenerse en otros tratados internacionales, el propio Derecho comunitario o las constituciones de los Estados miembros de la Unión. Teniendo, desde este orden consideraciones, en cuenta, que los derechos sociales constituyen el substrato mediante el cual se crean verdaderas garantías de ejercicio del resto de derechos, y desde luego de la igualdad de género, de confirmarse este valor meramente orientador de los mismos, hasta los derechos clásicos de libertad podrían perder parte de su significado. Y no digamos en qué podría quedar la igualdad entre las mujeres y los hombres que

tan trabajosamente se ha ido abriendo camino en los ordenamientos jurídicos europeos, los de los Estados y el propiamente comunitario.

Como podemos fácilmente apreciar, si sólo nos fijamos en estas cláusulas restrictivas, parece que los derechos fundamentales, los derechos sociales, la igualdad de mujeres y hombres, se estén “evaporando” en su configuración como derechos subjetivos, como derechos fundamentales justiciables ante todos los órdenes jurisdiccionales de la Unión o de los Estados miembros, para pasar a operar desde contornos “principales” de ámbito todavía impreciso y desconocido, rompiéndose con ello el acervo comunitario que se ha consolidado a lo largo de los años y, subsiguientemente, rompiendo el nivel de protección y garantía presentes en estos momentos, cuando la Constitución europea todavía no ha entrado en vigor.

Sin embargo, ello no resulta necesariamente así si la interpretación que realicemos lo sea de conformidad con los principios de interpretación generalmente adoptados por la dogmática constitucional, entre los cuales cobra una función destacada la interpretación conforme al principio de unidad, en forma sistemática, sobre el conjunto del texto constitucional, evitando así interpretaciones aisladas distorsionadoras de la voluntad de la Constitución. Para ello, tenemos también que tener en cuenta otras cláusulas de interpretación que también se contienen en el texto de la Constitución europea. Entre ellas:

- * La remisión interpretativa a las otras partes de la Constitución europea para definir el ámbito de ejercicio y de límites de los derechos de la Carta. Efectivamente, el ámbito de ejercicio y los límites a los derechos que pueda contenerse en las Partes I y III de la Constitución, donde las regulaciones son más precisas que en la Parte II correspondiente a la Carta, incluyen sendas garantías específicas y tales prescripciones pueden ser directamente alegadas ante los poderes públicos y los particulares, en el contexto prescrito por cada regulación. De esta manera, los problemas interpretativos que plantean las cláusulas de interpretación que antes hemos señalado, se diluyen o debilitan, puesto que la Constitución misma nos ofrece una solución mejor. Así, en ella se dispone :

Artículo II-112

...

2. Los derechos reconocidos por la presente Carta que se mencionan en otras partes de la Constitución se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por ellas.

- * El reconocimiento del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del Derecho de la Unión como instrumentos jurídicos con primacía sobre el contenido de las regulaciones de la Carta, constituyendo cada regulación un estándar mínimo en relación a la otra. En este sentido, hay que señalar que el desarrollo que el Derecho derivado y la jurisprudencia de los dos tribunales de ámbito europeo, el de Estrasburgo y el de Luxemburgo, han realizado ya sobre muchos de los derechos de la Carta, constituye un acervo indestructible que va a incidir directamente en la interpretación y

aplicación de los derechos fundamentales en todos los ámbitos y políticas de la Unión. La regulación constitucional concreta al respecto es la siguiente:

Artículo II.112

...

1. En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a los derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.

- * Por último, para cerrar estos puntos de reflexión, tenemos que señalar que la Constitución exige el respeto al contenido esencial de cada derecho fundamental y, también, al principio de proporcionalidad para el establecimiento de los límites, de manera similar a lo que viene siendo ya una constante cláusula de interpretación y garantía en la dogmática constitucional de los derechos fundamentales:

Artículo II.112

1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

Por consiguiente, del examen conjunto de todas estas cláusulas, a las que tenemos que añadir la del estándar más elevado que, proveniente de la Carta de los Derechos Fundamentales, se mantiene en la Constitución europea, mediante la incorporación del art. II-113 (y que no repetimos por haberlo descrito reiteradamente), podemos concluir que esta Constitución puede legítima y pertinentemente ser interpretada en forma tal que el alcance de la igualdad de mujeres y hombres y el de los derechos sociales que constituyen su substrato, quedaran garantizados con unos niveles de protección que, en su conjunto, son incluso más elevados que los que se contienen en las muchas de las constituciones de los Estados miembros de la Unión.

A ello podemos añadir que la Constitución europea, fundamentada en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, configura un espacio social altamente cualificado en el que, por otra parte, se inserta a la sociedad civil, a los interlocutores sociales, como instrumentos ordinarios en los que se fundamenta la vida democrática de la Unión, regulando la democracia participativa al mismo tiempo que la democracia representativa (arts. I-46 a I-48). Pero el análisis de esta afirmación constituiría el objeto de otro trabajo que, llegados a este punto, no vamos a abordar.

ANEXO

TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

Regulaciones específicas en materia de igualdad de género

Artículo I-2: Valores de la Unión

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

Artículo I-3: Objetivos de la Unión

1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.

2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada.

3. La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

4. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho internacional, y en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

5. La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, con arreglo a las competencias que se le atribuyen en la Constitución.

Artículo II-21: No discriminación (antiguo artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales)

1. Se prohíbe toda discriminación, en particular por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una

minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

2. Se prohíbe toda discriminación ejercida por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de la Constitución y sin perjuicio de sus disposiciones específicas.

Artículo II-23: Igualdad entre hombres y mujeres (antiguo artículo 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales)

La igualdad entre hombres y mujeres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.

El principio de igualdad no impedirá el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas para el sexo menos representado.

Artículo II-33: Vida familiar y vida profesional (antiguo artículo 33 de la Carta de los Derechos Fundamentales)

1. Se garantizará la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social.

2. Con el fin de poder conciliar vida familiar y vida profesional, toda persona tiene derecho a ser protegida contra cualquier despido por una causa relacionada con la maternidad, así como el derecho a un permiso pagado por maternidad y a un permiso parental con motivo del nacimiento o de la adopción de un niño.

Artículo III-2 (antiguo apartado 2 del artículo 3 TCE)

En todas las acciones contempladas en la presente Parte, la Unión tratará de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y de promover su igualdad.

Artículo III-3 (nuevo)

Al definir y ejecutar las políticas y acciones contempladas en la presente Parte, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

Artículo III-8 (antiguo artículo 13 TCE)

1. Sin perjuicio de las demás disposiciones de la Constitución y dentro de los límites de las competencias que ésta atribuye a la Unión, podrán establecerse mediante ley o ley marco europea del Consejo medidas adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

Artículo III-104 (antiguo artículo 137 TCE)

1. Para la consecución de los objetivos del artículo III-103, la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

...

i) la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo;

Artículo III-108 (antiguo artículo 141 TCE)

1. Cada Estado miembro garantizará la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por el mismo trabajo o por un trabajo de igual valor.

2. Se entiende por retribución, a tenor del presente artículo, el salario o sueldo normal de base o mínimo, y cualesquiera otras gratificaciones satisfechas, directa o indirectamente, en dinero o en especie, por el empresario al trabajador en razón de la relación de trabajo.

La igualdad de retribución, sin discriminación por razón de sexo, significa:

- a) que la retribución establecida para un mismo trabajo remunerado por unidad de obra realizada se fija sobre la base de una misma unidad de medida;
- b) que la retribución establecida para un trabajo remunerado por unidad de tiempo es igual para un mismo puesto de trabajo.

3. Se establecerán mediante ley o ley marco europea las medidas para garantizar la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, incluido el principio de igualdad de retribución por un mismo trabajo o por un trabajo de igual valor. Dicha ley o ley marco se adoptará previa consulta al Comité Económico y Social.

4. Con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a prevenir o compensar desventajas en sus carreras profesionales.

Artículo III-168 (puntos 3) y 4) del primer párrafo del antiguo artículo 63 TCE)

1. La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, la gestión eficaz de los flujos migratorios, el trato equitativo de los nacionales de terceros países en situación regular de residencia en los Estados miembros, así como la prevención y lucha reforzada contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos.

2. Con este fin, se establecerán mediante ley o ley marco europea las medidas en los ámbitos siguientes:

...

d) la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

Artículo III-172 (nuevo)

1. Podrán establecerse mediante ley marco europea normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos de carácter particularmente grave y con una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes.

Estos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.

Cláusulas interpretativas sobre los derechos de la carta de derechos fundamentales (aplicables a las regulaciones de la Carta en materia de igualdad de género)

Artículo II-51: Ámbito de aplicación (antiguo artículo 51 de la Carta de los Derechos Fundamentales)

1. Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, conforme al principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que se confieren a la Unión en las demás Partes de la Constitución.

2. La presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nueva para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en las demás Partes de la Constitución.

Artículo II-52: Alcance e interpretación de los derechos y principios (artículo 52 de la Carta de los Derechos fundamentales reformado)

1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Conforme al principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

2. Los derechos reconocidos por la presente Carta que se mencionan en otras Partes de la Constitución se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por éstas.

3. En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio.

Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.

4. En la medida en que la presente Carta reconozca derechos fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, dichos derechos se interpretarán en armonía con las citadas tradiciones.

5. Las disposiciones de la presente Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Sólo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos.

6. Se tendrán plenamente en cuenta las legislaciones y prácticas nacionales según lo especificado en la presente Carta.

7. Las explicaciones elaboradas como medio de dar orientación en la interpretación de la Carta de los Derechos Fundamentales serán tenidas debidamente en cuenta por los tribunales de la Unión y de los Estados miembros.

Artículo II-53: Nivel de protección (antiguo artículo 53 de la Carta de los Derechos Fundamentales)

Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la

Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros.

Artículo II-54: Prohibición del abuso de derecho (antiguo artículo 54 de la Carta de los Derechos Fundamentales)

Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse en el sentido de que implique un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto cuya finalidad sea destruir los derechos o libertades reconocidos en la presente Carta o limitarlos en mayor medida que la prevista en la presente Carta.