

CEEP.Dictamen/2009-09
Orig. Inglés- marzo 2009

DICTAMEN DEL CEEP SOBRE EL BORRADOR DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DE LA COMISIÓN SOBRE “LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO ENTRE PERSONAS INDEPENDIENTEMENTE DE SU RELIGIÓN, CONVICCIONES, DISCAPACIDAD, EDAD U ORIENTACIÓN SEXUAL

Sumario

El CEEP considera que la discriminación, tanto dentro como fuera del mercado laboral, es inaceptable. En nuestro papel como empleador, así como de proveedor de servicios esenciales de interés general (SGI), nuestros miembros tienen un papel particular que desempeñar, asegurando que tales servicios sean suministrados de una manera universal, sin excluir a los grupos que a menudo son los más necesitados de ellos, dentro de la sociedad. Como se demostró en nuestro compendio “Igualdad en la Diversidad”, publicado con ocasión del Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos, muchos empleadores y proveedores de servicio público están dando ya, pasos de gigante, para asegurar un acceso, no discriminatorio, a estos servicios.

Sin embargo, pensamos que la prueba utilizada para apoyar esta Directiva transversal está viciada, como resultado de la falta de disponibilidad de una prueba clara en cuanto al coste de la aplicación de tales medidas en esta fase. Igualmente, los datos presentados sobre los beneficios de la intervención de la UE en este campo, son altamente especulativos. Por lo tanto, el CEEP es partidario de que se reúnan pruebas más detalladas, ya que no se ha iniciado ninguna acción legislativa.

Con la limitada información disponible, queda claro que los proveedores de servicios públicos se verían afectados considerablemente por cualquier coste adicional que resulte de la Directiva.

A este respecto, los conceptos de “acuerdo razonable”, “ajustes y modificaciones apropiadas” y “cargas desproporcionadas” son utilizados de diversas maneras, pero mal definidos, podrían llevar a importantes litigios adicionales, así como a una incertidumbre legal. En cuanto a la inversión de la

carga de la prueba, podría llevar a unos costes adicionales importantes para los servicios públicos, más allá del coste de conformidad.

Por otra parte, El CEEP considera que la amenaza de la discriminación por edad, es igual de problemática que las demás formas de discriminación.

El CEEP considera que el fomento del intercambio de buenas prácticas y conciencia dirigidas a encarar las actitudes discriminatorias, individuales, deben ser objeto de acciones legislativas en este campo.

Introducción

El 2 de julio de 2008, la Comisión Europea publicó una propuesta para la Directiva del Consejo que tiene por objeto la “aplicación del principio de igualdad de trato entre personas independientemente de su religión, convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.

El objetivo principal de la Directiva es hacer extensible la aplicación del principio de igualdad de trato entre personas, independientemente de su edad, religión o convicciones, discapacidad, u orientación sexual a sectores fuera del entorno laboral. Ya existen Directivas similares para prohibir la discriminación en base al género y a la raza, así como en todos estos terrenos, en relación con el empleo y las prácticas.

Comentarios Generales

El CEEP considera la discriminación, tanto dentro, como fuera del mercado laboral, inaceptable. En nuestro papel, tanto de empleadores como de proveedores de servicios esenciales de interés general (SIG), nuestros miembros tienen que desempeñar un papel especial, para asegurar que tales servicios son suministrados universalmente, sin excluir a aquellos grupos, a menudo, más necesitados, de la sociedad. Pensamos que un acceso equitativo a los SIG es fundamental para la consecución de los objetivos de la estrategia de Lisboa. Así, los servicios como la salud, la educación y la vivienda, no solo tienen el efecto de conseguir una integración social mayor, sino que también favorecen el empleo y la adaptabilidad en el mercado laboral.

El estudio de las medidas para asegurar un acceso equitativo a estos servicios, formó parte de nuestro proyecto “Equally Diverse” (Igualdad en la diversidad) llevado a cabo, como parte del Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para todos, con ayuda financiera de la Comisión Europea. El compendio preparado como parte de este proyecto, contiene una sección sobre “acceso equitativo a los servicios”, subrayando el compromiso de nuestros miembros a trabajar hacia el suministro de servicios en un entorno libre de discriminación.

Habiendo dicho esto, el CEEP piensa, que los actuales informes de investigación y evaluación de impacto, propuestos para el actual borrador de Directiva, no solo muestran que la mayoría de los Estados Miembros ya disponen de importantes medidas legislativas en esta área, sino también que la evaluación del impacto de los costes potenciales y beneficios de estas medidas no están, suficientemente, probados para justificar, en este campo, las

acciones legislativas en esta fase, sin una posterior consulta e investigación más exhaustiva. Aunque está claro que el nivel de cobertura de la legislación de cada estado miembro, en este campo, difiere de un país a otro, dependiendo de la herencia cultural, histórica y política, así como de sus marcos legislativos y políticos. A este respecto, el borrador de Directiva propuesto dedica una consideración insuficiente al principio de la subsidiariedad.

Un examen de las pruebas informando de la evaluación de impacto de la Comisión, muestra que pocos Estados Miembros parecen capaces de presentar, de manera meticulosa, la evidencia de los costes potenciales de la implementación de la Directiva sobre la provisión de los bienes y servicios fundamentales. Al mismo tiempo, la estimación de los costes económicos y societales, desencadenados de la discriminación es altamente especulativo y un coste evidente – por lo tanto, un análisis de los beneficios, desde nuestro punto de vista, no es posible.

Por lo tanto, el CEEP hace una llamada a una consulta y evaluación más exhaustiva, para estimar los costes y beneficios de estas medidas, antes de que cualquier decisión sea tomada.

Lo que para nosotros es especialmente sorprendente, es que en los países en los que existen los análisis de impacto y de coste, la evidencia muestra que la implementación de los costes, recae, en buena parte, sobre los servicios públicos (hospitales, proveedores de cuidados, seguridad social, transporte público y proveedores de vivienda, etc.). Uno de los obstáculos principales, mencionados para la implantación de las medidas de igualdad de trato, es la falta de recursos disponibles por el gobierno central, que permitan a los servicios públicos poner en práctica medidas antidiscriminatorias. Esto es lo más destacable durante este período de austeridad financiera.

El CEEP está en desacuerdo con la valoración de la Comisión de que el marco legal actual es inadecuado en cuanto a proporcionar protección contra la discriminación. Sin embargo, esto no quiere decir que la discriminación no exista de facto. Aunque puede ser el resultado de una discriminación directa (o indirecta), resultante de una falta de recursos financieros, puede ser, también, indirecta e “inconsciente”. Los primeros factores que deben ser tratados, antes de la implementación de una regulación más amplia, son los siguientes:

- Ignorancia de las leyes (como así lo ha demostrado y difundido el informe del Eurobarómetro, llevado a cabo como parte del año europeo de la igualdad para todos)
- Persistencia de actitudes discriminatorias en la sociedad, que deben ser solventadas a través de una educación mejor y de campañas de sensibilización.

Es necesario prestar más atención al conflicto que pudiera desencadenar el deseo de hacer frente a las diferentes formas de discriminación. Por ejemplo, algunas religiones pueden considerar la desigualdad de trato a las mujeres o a los homosexuales como parte de su doctrina. Más específicamente, el deseo de un colegio de incluir a todos los alumnos – incluyendo a los alumnos discapacitados - en viajes escolares lo que puede llevar a un aumento de los costes, haciendo estos viajes prohibitivos para los colegios o para ciertos alumnos con menores recursos, (dependiendo de cómo se financien estas

excursiones). Actualmente, no se presta suficiente atención a estas situaciones de conflicto potencial y cuyos derechos podrían ser prioritarios frente a otras situaciones parecidas y pone en evidencia las dificultades potenciales de adoptar una medida única para hacer frente a la discriminación dentro de la UE. Estas medidas pueden también fallar a la hora de tener en cuenta las necesidades particulares de los individuos, especialmente en relación con la discriminación múltiple.

Hasta que se consiga un coste más competitivo o beneficios, se pueden adoptar medidas no legislativas ya que se pueden adaptar, con mayor facilidad a los requerimientos y capacidades de cada país u organización y, por lo tanto, pueden ser más sensibles a las necesidades locales que las medidas legislativas. Los ejemplos, en nuestro compendio anteriormente mencionado, muestran la magnitud de tales medidas existentes actualmente. A este respecto, se debería fomentar el compartir estas buenas prácticas.

Comentarios Detallados

Artículo 1 – Propósito

El principio de igualdad de trato está contemplado dentro de los Artículos del Tratado Europeo. Es necesario aclarar, que la mención de estos principios aquí, no implica la aplicación directa de la Directiva en todos los Estados Miembros. De otro modo, la mención del principio de igualdad de trato, tanto en este Artículo como en el Artículo 2, debería ser suprimida para evitar una incertidumbre legal.

Artículo 2 – Concepto de discriminación

A la luz de algunos casos recientes (por ejemplo el caso Coleman), el principio de “discriminación indirecta” debería definirse de manera más clara y estricta, con el fin de evitar una incertidumbre legal. Lo mismo ocurre con el concepto de acoso. La inclusión del concepto de “denegación de la adaptación razonable” es una novedad para esta directiva y también ofrece un amplio margen a la interpretación legal. La cuestión que se debe plantear es si se debe requerir una “adaptación razonable” desde el primer día, lo que puede no ser factible en todos los casos. Para evitar esta falta de certidumbre, el CEEP preferiría que este párrafo fuese suprimido de la Directiva.

El CEEP considera problemática la discriminación por razón de edad. La solución propuesta de aceptar un trato diferente según la edad, aunque sea justificado por un objetivo legítimo, es idéntica a la solución elegida en la directiva 2000/78. Los empleadores públicos se han percatado de que el Tribunal de Justicia Europeo y los Tribunales nacionales en los casos: C-144/04, C-411/05, C-427/06, C-555/07, C-229/08, C-341/08 y C-499/08 han utilizado el concepto de forma contraria a su intención. El CEEP puede, por lo tanto, no suscribir la misma solución, elegida en esta nueva propuesta, tratándose de discriminación por razón de edad.

Artículo 3 – Ámbito

Es necesario aclarar que los requisitos de la Directiva no interfieren con el derecho de los Estados miembros a organizar servicios en los que la Unión Europea no tiene competencias (salud, seguridad social, educación etc.).

Es necesario recalcar que en relación con el acceso al sistema sanitario, el criterio médico genuino, para la provisión de ciertos tratamientos y disposiciones sanitarias, debe seguir estando disponible para organizar la asignación de la asistencia sanitaria.

Artículo 4 – Tratamiento igualitario de las personas con discapacidades

La misma existencia de un artículo especialmente dedicado a la igualdad de trato a las personas discapacitadas, hace surgir la cuestión de si una Directiva horizontal es la medida más apropiada para tratar los diferentes temas y asuntos a los que se enfrentan los grupos a los que esta Directiva va dirigida.

El vínculo entre la provisión de un acceso no discriminatorio para personas discapacitadas y el derecho a un “acomodo razonable” no ha sido aclarado suficientemente y podría dar lugar a una incertidumbre legal. El significado de acceso no discriminatorio suministrado “con anticipación” tampoco está del todo claro. El mismo párrafo hace referencia a “modificaciones y ajustes pertinentes” y a este respecto el vínculo con el concepto de “acomodo razonable” no está claro. Por otra parte, el Párrafo 4.1.a no dice que tales modificaciones no deben imponer una carga desproporcionada, lo cual introduce, además, otro concepto, que podría ser definido de forma diferente en la jurisprudencia.

No hay duda de que un “acomodo razonable” y unas “modificaciones y ajustes apropiados” podrían conllevar importantes costes adicionales para los proveedores de servicios públicos. Aunque el CEEP considera importante que los edificios, y especialmente los servicios públicos sean accesibles para todos, los conceptos de “razonabilidad” y “desproporcionalidad” son confusos y no están suficientemente definidos.

Aunque hay que tener en cuenta la envergadura de los recursos de la organización para juzgar si existe una “carga desproporcionada”, sería oportuno que también se tuviera en cuenta el coste estimado y posible beneficio de las necesidades de acceso incrementadas, lo que dejaría un amplio margen a la interpretación, pudiendo dar lugar a complicados litigios.

Artículo 5 - Acción positiva

El CEEP se congratula de que se reconozca que la directiva de igualdad de trato no tenga que prevenir la utilización de una acción positiva que compense las desventajas relacionadas con la religión, creencias, discapacidad, edad u orientación sexual.

En este contexto, la importancia de tratar las múltiples formas de discriminación, debería también tenerse en cuenta.

Artículo 8 – Carga de prueba

En relación con otras Directivas de Igualdad de Trato, ya se ha llevado a cabo la inversión de la carga de prueba al demandado. Sin embargo, es necesario recordar, que en relación con el acceso a los servicios, el cambio en la carga de prueba tendrá implicaciones importantes, tanto de coste como burocráticas, lo que resultará difícil de solventar a las organizaciones más pequeñas.

Artículo 11 – Diálogo con las principales partes involucradas

Como resultado del papel particular concedido a los interlocutores sociales en los Tratados Europeos, los Estados Miembros deberían también fomentar el diálogo y la consulta con las organizaciones nacionales de interlocutores sociales para implantar estas medidas. Una consulta con las organizaciones no gubernamentales únicamente es insuficiente.

Artículo 14 – Sanciones

Contrariamente a las estipulaciones de otras Directivas de igualdad de trato, que no permiten fijar un límite máximo para las sanciones, no está claro por qué este principio se ha aplicado, en este caso. El CEEP considera que se debe dejar a los Estados Miembros decidir si se debe imponer, y en qué casos, un tope máximo a las sanciones punitivas.

Artículo 15 – Implementación

Respecto a esta Directiva, no está claro por qué el período de implementación se ha reducido de tres a dos años. En interés de una implementación total y transparente, el CEEP estima que un período de implementación de tres años sería más conveniente.