

# Políticas de la Unión Europea en materia de no discriminación de la población inmigrante\*

*Irene Blázquez Rodríguez*

Universidad de Córdoba

*“Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.*

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde sus orígenes la Unión Europea se conforma como una organización de integración basada en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que a su vez son comunes a los Estados miembros<sup>1</sup>. En este contexto, el principio de igualdad, y su manifestación negativa que es la no discriminación, se consagra como un principio vertebral del Derecho comunitario y una aspiración común de las políticas de la Unión. La igualdad ante la ley y la protección de todas las personas frente a la discriminación constituye un derecho fundamental del ser humano y es esencial para el funcionamiento adecuado de las sociedades democráticas.

Con carácter previo es preciso advertir que el principio de igualdad de trato puede ser encontrado en el orden jurídico comunitario *en diversos ámbi-*

---

\* Ponencia impartida en el Seminario transnacional organizado por la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, *Política Europea en Materia de inmigración y Mercado de Trabajo*, celebrado en Sevilla el 23 de octubre de 2003

<sup>1</sup> Art. 6 del Tratado CE. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre algunas medidas comunitarias en lucha contra la discriminación, *Doc. COM* (1999), 564 final, de 25 de noviembre de 1999, p. 1.

*tos o sectores de aplicación*: así pues, ha tenido un amplio desarrollo en relación con la nacionalidad, asimismo se plantea en el plano de la igualdad entre hombres y mujeres, o incluso en el marco de la Política Agraria Común donde se aspira a una igualdad entre los distintos productores o consumidores de la Comunidad Europea. Por tanto se puede afirmar que en este contexto la no discriminación se conforma como *un principio único si bien de apariencias múltiples que tendrá según el contexto donde se incardine un sentido muy distinto en cuanto a su alcance personal y material así como a sus implicaciones*. Uno de los sectores donde tal multiplicidad aflora con mayor nitidez es en relación a la población inmigrante según ésta posea o no la ciudadanía de la Unión. Según asienta el art. 17 Tratado CE “Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”. De este modo, sobre la base del principio de igualdad de trato que consagra el art. 12 Tratado CE entre los nacionales de los Estados miembros se ha equiparado en multitud de aspectos la situación de éstos<sup>2</sup>. La consecuencia más notable en tanto que beneficiarios de esta no discriminación es el disfrute de un régimen jurídico especial que evita la aplicación de las consiguientes leyes de extranjería estatales<sup>3</sup>. *A sensu contrario*, cuando se trata de los nacionales de terceros países, la lucha por la no discriminación no afecta a la diferencia de trato por motivos de nacionalidad, es decir se entiende sin perjuicio de las disposiciones que regulen su entrada y residencia en el territorio de los Estados miembros<sup>4</sup>. En definitiva, consecuencia de este principio de no discriminación por razón de la nacionalidad se genera una evolución en la propia noción de “extranjero”, la concepción clásica de la dicotomía nacional-extranjero se ha transformado, de tal modo

---

<sup>2</sup> Sobre la noción e implicaciones de esta ciudadanía de la Unión, *vid.* P. JUÁREZ PÉREZ, *Nacionalidad estatal y ciudadanía europea*, Marcial Pons, 1998.

<sup>3</sup> En particular, el art. 1.3 de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que reforma por segunda vez la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, dice así: “Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario se registrarán por la legislación de la Unión Europea, siéndoles de aplicación la presente ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables”. Nuestro Ordenamiento jurídico les aplicará un estatuto jurídico propio que se consagra en el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, *BOE* 22 de febrero de 2003.

<sup>4</sup> Art. 3.2 de la Directiva 2000/43/CE de 29 de junio relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (*DOUE* L nº 180, de 19 de julio de 2000, p. 22).

que “el binomio se dirige hacia un trinomio que distingue al nacional, al europeo y a los otros”<sup>5</sup>.

Junto a esa multiplicidad de apariencias, al analizar el principio de no discriminación el investigador del Derecho se encuentra con otra dificultad: cómo dar una imagen correcta, real, en general aportar unos caracteres de un principio que se encuentra en *continuo dinamismo y por tanto en adaptación a los distintos y variados derroteros y objetivos que en cada momento histórico tiene la Comunidad Europea*.

Así el principio de no-discriminación aparece clave en el primer estadio de la construcción europea. En los años cincuenta se estaba ante una Europa desgarrada por los conflictos bélicos cuyo principal objetivo era hacer una Europa unida que preservara la paz y donde vencedores como vencidos se encontrasen en un plano de igualdad<sup>6</sup>. En nuestro tiempo, este mismo principio abandera la convivencia de una Europa multicultural, donde cohabitan personas de distintas razas y culturas, la población autóctona con la inmigrante.

Pese a esa diversidad de manifestaciones puesta de relieve existe, sin embargo, un punto en común: el principio de no discriminación aparece clave en aras a la unidad de los pueblos, a la convivencia pacífica entre los hombres donde la opción siempre será una integración que respete la pluralidad. A través de las políticas que han impulsado este principio de no discriminación se ha puesto de relieve su doble virtualidad de ser al *mismo tiempo motor de la integración y el reflejo más fiel del nivel de ésta en cada momento histórico*; y ello como consecuencia de que a medida que avanza tal integración europea más amplios resultan los ámbitos en los que opera éste principio de igualdad de tratamiento.

---

<sup>5</sup> R. F. LE BRIS, “L'étranger et ses métamorphoses: quelques considérations contemporaines”, en *L'Internationalisation du Droit*, Mélanges en l'honneur de Yvon Loussouarn, Dalloz, París, 1994, p. 242. En la misma línea, *vid.* J. RUILOBA ALVAREÑO, “¿Hacia un status jurídico armonizado de los nacionales de los terceros Estados en la Unión Europea?”, en *La armonización legislativa de la Unión Europea*, Dykinson, Centro Universitario Ramón Carande, Madrid, 1999, p. 206.

<sup>6</sup> En la célebre declaración de Robert Schuman, de 9 de septiembre de 1950, sobre la puesta en común de las industrias del carbón y del acero, se expresó el siguiente pensamiento: “La paz mundial no puede quedar salvaguardada sin esfuerzos creadores a la medida de los peligros que la amenazan. La contribución que una Europa organizada y con vida puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de las relaciones pacíficas. Al hacerse desde hace más de veinte años, la promotora de una Europa unida, Francia ha tenido siempre por objetivo esencial, servir a la paz. *Europa no se hizo, y tuvimos la guerra*” (las cursivas son mías). *Vid.* A. TRUYOL, *La Integración Europea. Idea y realidad*, Tecnos, Madrid, 1972, pp. 30 y ss.

## 2. CONTEXTO NORMATIVO

El derecho de las personas a no sufrir discriminación por razones arbitrarias goza de reconocimiento desde hace largo tiempo en diversos organismos internacionales, en la propia Unión Europea y en sus Estados miembros.

### *a) Marco internacional*

En el contexto de Naciones Unidas, el principio de no discriminación que ha de gozar toda persona humana sin distinción alguna por raza, color, sexo, idioma, religión o por cualquier otro motivo se encuentra reconocido en la Declaración sobre los Derechos Humanos, de 10 de Diciembre de 1948, y en los Pactos sobre Derechos Civiles y Políticos, y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de Diciembre de 1966. En concreto el art. 2.1 de la Declaración de Derechos Humanos se expresa así:

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía

En el marco europeo, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en su art. 14 consagra igualmente que el goce de los derechos y libertades reconocidos en su texto legal ha de ser asegurado por sus Estados partes sin distinción alguna. Junto a este reconocimiento genérico de prohibición de la discriminación que realizan los instrumentos mencionados, la igualdad de trato en lo relativo al empleo y la ocupación se encuentra garantizada en el marco de la Organización Internacional del Trabajo por el Convenio nº 111 sobre discriminación en materia de empleo y educación, de 1958.

La ratificación por parte de los Estados miembros de la Unión Europea de estos acuerdos internacionales, con la excepción del Convenio nº 111 de la OIT<sup>7</sup>, implica que los Estados asumen el compromiso de garantizar el respeto

---

<sup>7</sup> En la actualidad, este Convenio no ha sido ratificado por Irlanda, Luxemburgo ni Reino Unido.

del derecho de no discriminación en el ámbito de su jurisdicción. La salvaguardia de este principio de igualdad si bien no conllevará un derecho de reparación de los particulares ante los Tribunales, habrá de informar necesariamente la actuación entre particulares como de la administración pública.

### ***b) El contexto comunitario***

La Unión Europea imbuida por esta normativa está comprometida desde hace años en la consecución de la igualdad de trato en sus más diversas manifestaciones<sup>8</sup>. Si bien ésta se centró en la década de los ochenta en una igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, otras formas de discriminación han ido paulatinamente siendo objeto de su actuación en años venideros. Así pues, junto a motivos de discriminación como la discapacidad<sup>9</sup>, la edad<sup>10</sup> o la orientación sexual<sup>11</sup>, las instituciones comunitarias mediante pluralidad de instrumentos jurídicos también han mostrado su preocupación en la lucha por la discriminación por origen racial o étnico<sup>12</sup>. Entre otros ins-

---

<sup>8</sup> El apartado 2 del artículo 6 del Tratado UE establece que la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.

<sup>9</sup> *Vid.* Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de diciembre de 1995, sobre los derechos humanos de los minusválidos (*DOUE* C 17, de 22 de enero de 1996); Resolución del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la igualdad de oportunidades laborales de las personas con minusvalía (*DOUE* C 186, de 2 de julio de 1999); Decisión del Consejo (93/136/CEE), de 25 de febrero de 1993, por la que se aprueba el tercer programa de acción comunitaria para las personas minusválidas (*DOUE* L 234, de 17 de septiembre de 1993).

<sup>10</sup> *Vid.* Recomendación del Consejo, de 10 de diciembre de 1982, relativa a los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación (*DOUE* L 357, de 18 de diciembre de 1982).

<sup>11</sup> *Vid.* Resolución del Parlamento sobre la discriminación sexual en el lugar de trabajo (*DOUE* C 104, de 16 de abril de 1984); Resolución del Parlamento sobre la igualdad de derechos de los homosexuales y de las lesbianas en la Comunidad Europea (*DOUE* C 256, de 9 de octubre de 1989).

<sup>12</sup> En este aspecto, la actuación comunitaria ha sido muy prolifera pudiendo destacar los siguientes instrumentos: Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 29 de mayo de 1990, relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia (*DOUE* C 157, de 27 de junio de 1990); Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 23 de julio de 1996, sobre el Año Europeo contra el Racismo (1997) (*DOUE* C 237, de 15 de agosto de 1996); Declaración del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 16 de diciembre de 1997, sobre el respeto de la diversidad y la lucha contra el racismo y la xenofobia (*DOUE* C 1, de 3 de

trumentos claves ha de destacarse la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 9 de diciembre de 1989, al consagrar la importancia de luchar contra cualquier modo de discriminación para garantizar la igualdad de trato para todos.

Sin menoscabar tales esfuerzos, el año 1997 resultó un importante punto de inflexión gracias a los cambios que los Estados miembros decidieron introducir mediante la aprobación del Tratado de Amsterdam. En efecto, con la incorporación de un nuevo art. 13 se dota a la Comunidad Europea del basamento jurídico necesario con el fin de actuar eficazmente contra toda discriminación. El mencionado artículo 13 reza así:

“Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.

Sin duda, el alcance de este art. 13 incluido en el Tratado CE va a resultar menos limitado que el mencionado artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos. En efecto, si bien éste último precepto tiene como objetivo evitar todo tipo de discriminación no crea derechos particulares sino que se limita a imponer obligaciones a los Estados. Por el contrario, el art. 13 del Tratado CE tiene la doble virtualidad de generar para las instituciones comunitarias un marco legislativo que debe ser aplicado por los Estados miembros, por un lado, y de otorgar a las particulares la posibilidad de dirigirse a los tribunales nacionales en caso de violación o menoscabo de estos derechos, por otro. La relevancia dada por la Unión de erradicar la discriminación aflora asimismo en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que en su art. 21 prohíbe expresamente “toda discriminación, y en particular la ejercida 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”<sup>13</sup>.

---

enero de 1998); Acción común de 15 de julio de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la acción contra el racismo y la xenofobia (*COM/98/183 final*).

<sup>13</sup> La Carta se firmó en Niza, el 8 de diciembre de 2000, *DOUEC* 364, de 18 de diciembre de 2000.

Fruto de esas nuevas competencias en la lucha contra la discriminación, las instituciones comunitarias aprobaron el siguiente paquete de medidas: a) la Directiva 2000/43/CE que prohíbe la discriminación racial o étnica en los ámbitos del empleo, la educación, la seguridad social y la atención médica, así como en relación con las condiciones de acceso a los bienes y servicios y la vivienda<sup>14</sup>; b) la Directiva 2000/78/CE que prohíbe cualquier discriminación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual en el ámbito del empleo y la ocupación<sup>15</sup>; y c) la Decisión 2000/750/CE que establece un programa de acción comunitario para promover el estudio de la discriminación y los intercambios de experiencia y de buenas prácticas entre los Estados miembros<sup>16</sup>.

### ***c) La legislación interna de los Estados miembros.***

Los Estados miembros asientan sus Estados de Derecho entre otros principios sobre el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación. Dada la relevancia que se otorga a la salvaguardia de estos principios su protección se realiza en la mayoría de los países mediante disposiciones constitucionales así como a través de la legislación ordinaria.

Si bien todos los Estados miembros coinciden en proteger la igualdad y evitar así la discriminación, éstos difieren en los términos empleados por las disposiciones constitucionales. En algunos casos, prohíben explícitamente una serie concreta de factores de discriminación, mientras que en otros Estados miembros las constituciones establecen listas abiertas con cláusulas que prohíben la discriminación en general, empleando expresiones de tipo “cualquier otra condición o circunstancia personal o social” o bien “cualquier otra consideración”. En su mayoría los textos constitucionales se refieren expresamente a los siguientes motivos de discriminación: origen racial o étnico, religión o convicciones y, progresivamente, discapacidad o edad<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> *DOUEL* n° 180, de 19 de julio de 2000, p. 22.

<sup>15</sup> *DOUEL* n° 303, de 2 de diciembre de 2000, p.16.

<sup>16</sup> *DOUEL* n° 303, de 2 de diciembre de 2000, p. 23.

<sup>17</sup> *Vid.* las siguientes disposiciones constitucionales: Bélgica (arts. 10, 11 y 191); Dinamarca (art. 70); Alemania (art. 3); Grecia (art. 4.1 y 5.1-2); España (art. 14); Francia (art. 2); Irlanda (art. 40); Italia (art. 3); Luxemburgo (art. 11); Países Bajos (art. 1); Austria (art. 7.1); Portugal (art. 13); Finlandia (sección 5); Suecia (arts. 1.6, 15 y 20); Reino Unido (no posee constitución escrita).

En cuanto a la legislación ordinaria, si bien la mayoría de los ordenamientos jurídicos incluyen la igualdad de trato y la no discriminación para determinados ámbitos materiales, no todos los Estados miembros prohíben la discriminación en términos generales. Así lo más común es que los Estados miembros se preocupen fundamentalmente de la lucha contra la discriminación en el ámbito laboral, insistiendo en aspectos como el acceso al empleo, la remuneración, las condiciones de trabajo o el despido.

### 3. CONCEPTO DE DISCRIMINACIÓN

De manera genérica, la igualdad significa que situaciones iguales no pueden ser tratadas de manera diferente, y que situaciones diferentes no pueden ser tratadas de manera idéntica, salvo diferenciación objetivamente justificada<sup>18</sup>. Para la salvaguardia de este principio, las instituciones comunitarias luchan para evitar cualquier discriminación tanto directa como indirecta. Las Directivas/CE sobre igualdad de trato de 2000<sup>19</sup> estiman que la *discriminación directa* acontece siempre y cuando una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable, que otra en situación análoga atendiendo a características particulares, tales como la raza, la religión, la nacionalidad, la orientación sexual, etc. Por otra, la *discriminación indirecta* existirá cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja a personas con características particulares respecto de otros individuos. Esta discriminación es asimismo ilegal a menos que se demuestre que se puede “justificar objetivamente con una finalidad legítima” y que los medios para la consecución de esta finalidad legítima sean “adecuados y necesarios”<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Vid. Sentencia de 7 de julio de 1993, asunto C-217/91, *España c. Comisión*, Rec. 1991.

<sup>19</sup> Art.2 de las mencionadas Directivas 2000/43 y 2000/78.

<sup>20</sup> Un ejemplo de discriminación indirecta lo tenemos en la sentencia *Allué contra la Università degli Studi di Venezia*. En este supuesto el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas consideró que limitar por vía legal la duración de los contratos de los profesores de lengua extranjera en las universidades italianas, restricción que no era aplicable al resto del personal de estas universidades, constituía una discriminación indirecta ejercida sobre la base de la nacionalidad, porque sólo el 25 % de los profesores referidos eran de nacionalidad italiana; además los motivos invocados para tal justificación han sido totalmente rechazados. Sentencia de 30 de mayo de 1989, asunto C-333/88, *Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte contra Consejo de las Comunidades Europeas*, Rec. 1989, p. 1615.

A la hora de aportar un concepto sobre no discriminación a nivel comunitario no podemos dar una significación unívoca del mismo sino que ésta será diferente en su alcance personal y material según la diferencia que se pretenda suprimir. Buena prueba de esta distinción nos aporta la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión donde su artículo 21 bajo la rúbrica “No discriminación” prohíbe en su art. 1 de manera general para todos los nacionales o extranjeros cualquier discriminación ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, religión, discapacidad, edad, orientación sexual, nacimiento... Por su parte, su apartado 2 se encargará de limitar la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad en exclusivamente el ámbito de aplicación del Tratado y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos Tratados. Atendiendo a dicho tenor, la no discriminación por razón de la nacionalidad sólo desaparece para los nacionales de los Estados miembros y para un grupo muy escogido de ciudadanos extracomunitarios, pero no se extiende para los nacionales de terceros países, ni siquiera en el supuesto de que éstos fuesen residentes legales en la Comunidad.

#### 4. DISCRIMINACIÓN Y POBLACIÓN INMIGRANTE

Al analizar las políticas de la Unión en materia de no discriminación sobre la población migrante, ha de atenderse a una diferencia crucial según la persona posea o no la nacionalidad de un Estado miembro. Como ya hemos afirmado y será objeto de desarrollo en las siguientes líneas, los ciudadanos de la Unión son, junto con un grupo “escogido” de nacionales extracomunitarios, los únicos que se benefician en el marco del Tratado de la Unión de un principio de no discriminación por razón de la nacionalidad. Por su parte, las políticas de la Unión en relación a los nacionales de terceros países se debaten tímidamente en este sentido en el estricto reconocimiento de ciertos derechos y prerrogativas que inspirados en el *status civitatis* del europeo se base asimismo en la igualdad de trato con independencia de la nacionalidad de la persona.

##### ***a) El principio de no discriminación y los ciudadanos de la Unión***

Sobre la base del art. 12 del Tratado CE todos los ciudadanos de la Unión, por el mero hecho de ser nacionales de un Estado miembros<sup>21</sup>, se benefician

---

<sup>21</sup> El art. 17 del Tratado CE establece que “será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”. Mediante la utilización de esta técnica de remisión o indirecta a fin de designar los titulares de la ciudadanía europea, el Tratado está reconociendo la potestad soberana que detentan los Estados miembros a la hora de determinar los modos de adquirir, perder o recuperar tal *status civitatis*. *Vid.*, en este sentido la Declaración Anexa al Acta Final relativa a la nacionalidad de un Estado miembro.

en el ámbito del Tratado de un principio de no discriminación por razón de la nacionalidad<sup>22</sup>. Según concreta la jurisprudencia del TJUE la protección de este principio es de carácter muy estricta al dirigirse a eliminar todas las medidas “que impongan a un nacional de otro Estado miembro un tratamiento más riguroso, o le sitúen en una situación de hecho o de derecho desfavorable con respecto a un nacional”<sup>23</sup>.

Cuando intentamos adentrarnos en el alcance material de este principio no podemos obviar que se encuentra en continua evolución y, por consiguiente, adaptándose a las distintas etapas de la construcción europea. De este modo, sobre la base de esta igualdad de trato, los nacionales de los Estados miembros han ido a lo largo del proceso de construcción europea adquiriendo un amplio elenco de libertades y prerrogativas que al ser reconocidas a nivel estatal obliga tanto a los particulares en sus relaciones como a la Administración Pública en su actuación.

Así pues, en un primer estadio, esta igualdad de trato se materializa, se hace valer, fundamentalmente en un *marco eminentemente económico*, en tanto que beneficiarios directos de las libertades económicas que permite a los nacionales de los Estados miembros desplazarse y residir en otro Estado miembro sin ningún tipo de trabas con el fin de ejercer cualquier actividad lucrativa por cuenta propia o ajena. Se trata de aquella época donde el mayor reto de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) era la reactivación de las derruidas economías europeas y para ello se lanzó el objetivo de un mercado común donde todos los factores de producción, incluido el humano, circularan libremente por el territorio de los Estados miembros. Con el fin de garantizar esta libre movilidad al tiempo que suprimir cualquier obstáculo a la misma las instituciones comunitarias concluyeron tres instrumentos básicos: el Reglamento 1612/68, de 15 de octubre de 1968, sobre la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad<sup>24</sup>; la Directiva 68/360, de 15 de octubre de 1968, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad<sup>25</sup>; y la Directiva

---

<sup>22</sup> Art. 12 Tratado CE: “En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad”.

<sup>23</sup> *Vid.* Sentencia de 13 de diciembre de 1984, asunto C-251/83, *Haug-Adrion, Rec.* 1984.

<sup>24</sup> *DOUEL* nº 257, de 19 de octubre de 1968.

<sup>25</sup> *DOUEL* nº 257, de 19 de octubre de 1968.

73/148, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y prestación de servicios<sup>26</sup>.

En un segundo estadio, asistimos a una época de tránsito donde las instituciones comunitarias inician su andadura con el fin de *acercar la construcción europea al ciudadano de a pie*. Con este fin, e impulsado entre otros encuentros por el Consejo Europeo de Fontainebleau, celebrado los días 25 y 26 de julio de 1984, emerge como instrumento clave el reconocimiento para todos los nacionales de los Estados miembros de una libre circulación de personas de carácter general<sup>27</sup>. En este sentido, la jurisprudencia comunitaria resultó precursora de los avances posteriormente consagrado por el Derecho derivado. Conocidas son las sentencias del TJUE que mediante una interpretación extensiva y flexible del ejercicio de actividad económica reconocía el principio de igualdad de trato con los nacionales del Estado de acogida a colectivos tales como turistas, en el caso *Cowan*<sup>28</sup>, o estudiantes, en el asunto *Gravier*<sup>29</sup>. A esa práctica jurisprudencial siguió la incorporación al Derecho comunitario europeo del llamado “derecho de circulación y residencia de las personas no activas económicamente”. De este modo, gracias a las Directivas 90/364, 90/365 y 93/96<sup>30</sup> con independencia de si su desplazamiento a otro Estado miembro se basa en motivos económicos o no, el nacional comunitario siempre se beneficia de esa igualdad de trato que le impide cualquier discriminación basada en la nacionalidad.

---

<sup>26</sup> DOUEL n° 172, de 28 de junio de 1973.

<sup>27</sup> Las propuestas esbozadas en la Cumbre de Fontainebleau fueron concretadas en un informe encargado al Comité *Ad Hoc* “Europa de los ciudadanos”, que sería conocido como el Comité Addonnino por ser su presidente el eurodiputado italiano, señor Addonnino. Entre los objetivos fijados destaca una “unión de pasaportes” que crearía un espacio público europeo sin fronteras interiores donde los ciudadanos europeos circularan libremente. *Vid. Bull. des CE*, suplement 7/1985.

<sup>28</sup> Sentencia de 2 de febrero de 1989, *Jan William Cowan c. Trésor Public.*, asunto C-186/87, *Rec.* 1989, pp. 195 ss.

<sup>29</sup> Sentencia de 13 de febrero de 1985, *Françoise Gravier c. Ville de Liège*, asunto C-293/93, *Rec.* 1985, pp. 593 ss.

<sup>30</sup> Directiva 90/364/CEE, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia (DOUEL n° 180, de 13 de julio de 1990); Directiva 90/365/CEE, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional (DOUEL n° 180, de 13 de julio de 1990); y Directiva 93/96/CEE, de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes (DOUEL n° 317, de 18 de diciembre de 1993).

Al paso que evolucionaba la Comunidad de un ente con fines eminentemente económicos a otros fines también sociales y políticos, el principio de no discriminación va a encontrar nuevos ámbitos de expansión. Con la *Ciudadanía de la Unión* incorporada al núcleo duro del Derecho comunitario por el Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, asistimos a un nuevo desarrollo en cuanto al alcance material de este principio. En efecto, la Ciudadanía de la Unión tiene una naturaleza bifronte al contar con una doble dimensión política y jurídica. Por una parte, la ciudadanía europea aparece como el vínculo existente entre la persona y la Unión; de otro, ser ciudadano europeo implica una cualidad de la persona que hace a su titular sujeto de derechos y deberes, concretamente los recogidos en los artículos 18 a 22 del Tratado CE<sup>31</sup>. De una lectura de estos preceptos se advierte que el estatuto de ciudadanía comprende un conjunto de derechos que pueden ser agrupados a su vez en tres categorías. Una primera está conformada por aquéllos que surten efecto *en el interior de los Estados miembros* como son: el derecho a la libre circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros (art. 18) o el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia (art. 19.1). En una segunda categoría constituida por las prerrogativas que surten su efecto *en la órbita de las instituciones comunitarias* ha de incluirse: el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia (art. 19.2) así como el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (art. 21.1) y el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo (art. 21.2). Y una tercera y última categoría sería la de derechos que se afirman *hacia el exterior frente a terceros Estados*, en este sentido los ciudadanos de la Unión podrían solicitar asistencia diplomática y consular en el territorio de un Estado tercero en el que no esté representado el Estado miembro del que son nacionales (art. 20).

*b) El principio de no discriminación y los nacionales de terceros países*

Cuando se aborda la situación de los nacionales de terceros países ésta resulta bien distinta. En efecto, si en principio ni la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión en su art. 21.2, ni el Tratado CE en su art. 12 parecen expresamente limitar el beneficio de este principio de no discriminación por razón de la nacionalidad a los ciudadanos de la Unión, el desarrollo legislativo posterior así como la jurisprudencia esbozada por el Tribunal de Justicia

---

<sup>31</sup> Arts. 17 a 22 del Tratado CE. Los derechos a ser elector y elegible a las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales se reconocen asimismo en los arts. 39 y 40 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión.

han confirmado su exclusión. Como será objeto de análisis, en la mayoría de los supuestos el principio de no discriminación reconocido a los nacionales de terceros países no afecta a aquellos aspectos de mayor preocupación para la población inmigrante, me refiero a las leyes de extranjería, es decir al conjunto de normas que reglan su entrada, circulación, residencia y trabajo en el territorio de la Unión.

Ahora bien, si esa es la regla general existen excepciones con los llamados “extranjeros privilegiados”. Se trata de aquellos nacionales de terceros países que bien por la existencia de un vínculo familiar con un nacional de un Estado miembro o dada la firma de un Acuerdo entre su país de origen, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, mejoran su situación con respecto al régimen general. Mientras que en el primer caso, ante la existencia de un vínculo familiar, el ciudadano extracomunitario, pese a ser beneficiario indirecto<sup>32</sup>, va prácticamente a asimilarse en relación a las normas de entrada y residencia a un nacional de la Unión<sup>33</sup>, cuando estamos ante el principio de igualdad de trato incluido en un Acuerdo de cooperación o de asociación su alcance variará ampliamente según el acuerdo de que se trate. Así pues, este principio en el marco del *Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo* firmado entre la Comunidad Europea y los países de la Asociación Europea de Libre Cambio va a conllevar para los ciudadanos de Norue-

---

<sup>32</sup> Sobre esta carácter derivado o indirecto la jurisprudencia comunitaria ha sido clara, así en asuntos como *Diatta o Deak* ha insistido en que los derechos de estos familiares son totalmente dependientes del derecho propio que ostenta el nacional comunitario, no pudiendo mantenerse aquellos de forma autónoma ni reconocerse de manera independiente al de éste. El mencionado aspecto ha sido puesto de manifiesto por la jurisprudencia del TJCE. *Vid. inter alia*: sentencia de 23 de noviembre de 1976, asunto 40/76, *Slavica Kermaschek c. Bundesanstalt*, *Rec.* 1976, pp. 1669 y ss.; sentencia de 16 de diciembre de 1976, asunto 63/76, *Vito Inzirillo c. Caisse d'allocations familiales de l'arrondissement de Lyon*, *Rec.* 1976, pp. 2057 y ss.; sentencia de 13 de febrero de 1985, asunto 267/83, *Diatta c. Land Berlin*, *Rec.* 1985, p. 567 y ss.; sentencia de 20 de junio de 1985, asunto 94/84, *Office national de l'emploi c. Deak*, *Rec.* 1985, p. 1873 y ss.; sentencia de 9 de julio de 1987, asunto 256/86, *María Frascogna c. Caisse des dépôts et consignations*, *Rec.* 1987, 3431 y ss.; sentencia de 8 de julio de 1992, asunto C-243/91, *Taghavi*, *Rec.* 1992, p. 4265 y ss.

<sup>33</sup> *Vid.* Art. 3.2. de la Directiva 68/360 y de la Directiva 73/148, así como art. 2.1 de las Directivas de 1990, sobre jubilados, estudiantes y residencia de carácter general. En efecto, se observa que al mismo tiempo que estos nacionales extracomunitarios poseen un derecho derivado que les permite el acceso al territorio de los distintos Estados miembros, a aquéllos se les podría exigir un visado de entrada u otras obligaciones pertinentes cuando fuese preceptivo por el Reglamento 539/2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (*DOUEL* nº 81, de 21 de marzo de 2001).

ga, Islandia o Liechtenstein el beneficio de la libre movilidad intracomunitaria por el territorio de la Unión y una equiparación casi absoluta con los nacionales de los Estados miembros<sup>34</sup>. Por su parte, sobre la base de la igualdad de trato reconocida por *el Acuerdo de Asociación con Turquía*<sup>35</sup> a los ciudadanos turcos residentes legales en la Comunidad si bien no se les reconocerá como beneficiarios de esa libre circulación<sup>36</sup>, el mencionado principio conlleva la obligación para los Estados miembros de garantizarles una igualdad de trato en las condiciones de trabajo y de remuneración<sup>37</sup>, un disfrute de las mismas prestaciones en las ramas de la Seguridad Social que los nacionales del Estado miembro de acogida<sup>38</sup> y, siempre que se cumplan una serie de condiciones, a renovar su permiso de residencia<sup>39</sup>. De carácter más restrictivo resulta el al-

---

<sup>34</sup> Vid. arts. 1, 4 y 28 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992, firmado entre los Estados miembros, por una parte, y los Estados de la Asociación Europea de Libre Cambio, por otra (*DOUEL* n° 1, de 3 de enero de 1994). Vid. A. C. OLIVEIRA, "Immigrants from Third Countries under EC External Agreements: The need for Improvement", *European Foreign Affairs Review*, summer 1999, pp. 215-233.

<sup>35</sup> El Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía fue celebrado, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (*DOUEL* n° 217, de 29 de diciembre). Vid. *inter alia*, C. RUMPF, "La libre circulation des travailleurs turcs et l'association entre la Communauté européenne et la Turquie; De *Demirel* à *Kus* en passant par *Sevince*", *Actualités du Droit*, 1994, pp. 265-285; E. TEZCAN, "Le droit du travail et le droit de séjour des travailleurs turcs dans l'Union Européenne à la lumière des arrêts récents de la cour de justice des communautés européennes", *Rev. MCU eur.*, n° 445, février 2001, pp. 117-128.

<sup>36</sup> El art. 12 del Acuerdo CE/Turquía dice así: "Las Partes Contratantes acuerdan basarse en los artículos 48, 49 y 50 del Tratado CE para llevar a cabo gradualmente, entre ellas, la libre circulación de trabajadores". Pese al tenor de este precepto, el TJUE en el asunto *Demirel* no dudó en negar cualquier posibilidad de circulación a favor de los nacionales turcos sobre la base de que éste "reviste un alcance esencialmente programático y no constituyen disposiciones lo suficientemente esencialmente precisas e incondicionales". Vid. Sentencia de 30 de septiembre de 1987, asunto 12/86, *Meryem Demirel*, *Rec.* 1987, p. 3719.

<sup>37</sup> Art. 12 del Protocolo Adicional. Vid. sentencia de 20 de septiembre de 1990, asunto 192/89, *S. Z. Sevince*, *Rec.* 1990, p. 3461.

<sup>38</sup> Decisión 3/80 adoptada por el Consejo de Asociación el 19 de septiembre de 1980. Vid. *inter alia*, sentencia de 10 de septiembre de 1996, asunto 277/94, *Taflan-Met y otros*, *Rec.* 1996, p. 4085.

<sup>39</sup> Art. 6.1 de la Decisión 1/80 del Consejo de Asociación creado por el Acuerdo CEE/Turquía. Vid. *inter alia*, sentencia de 30 de septiembre de 1997, asunto 36/96, asunto 36/96, *Faik Günaydin y otros*, *Rec.* 1997, p. 5146.

cance del principio de no discriminación esbozado en los *Acuerdos Euromediterráneos* con los países del Magreb<sup>40</sup> al limitarse éste al reconocimiento de una igualdad de trato en las condiciones de trabajo y seguridad social para aquellos nacionales magrebíes residentes legalmente en la Comunidad<sup>41</sup>. Controvertido se presenta aún el principio de no discriminación consagrado en los Acuerdos de Asociación con los Países de la Europa Central y Oriental, los llamados *Acuerdos Europeos*, donde el Tribunal de Justicia se debate sobre el alcance del mismo<sup>42</sup>, en concreto sobre las posibilidades de libre entrada y trabajo que sobre su base gozan los ciudadanos de la Europa del Este<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Acuerdo Euromediterráneo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra, de 17 de julio de 1995 (*DOUEL* nº 97, de 30 de marzo de 1998). Acuerdo Euromediterráneo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, de 26 de febrero de 1996 (*DOUEL* nº 70, de 18 de marzo de 2000). El Acuerdo Euromediterráneo con la República Argelina aún no se encuentra en vigor por lo cual la relación de este país con la Comunidad se rige por el Acuerdo de Cooperación de 25 de abril de 1976 (*DOUEL* nº 263, de 27 de septiembre de 1978). *Vid.* I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, "Alcance del principio de no discriminación en cuanto a las condiciones de trabajo y de remuneración de los nacionales marroquíes", *La Ley: Unión Europea*, 31 de mayo de 1999, pp. 7-13.

<sup>41</sup> *Vid. inter alia* las sentencias de 20 de abril de 1994, asunto 58/93, *Zoubir Yousfi c. État belge*, *Rec.* 1994, p. 1353 y de 3 de octubre de 1996, asunto 126/95, *A. Hallouzi-Choho c. Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank*, *Rec.* 1996, apdo. 19, así como el auto de 12 de febrero de 2003, asunto 23/02, *Mohamed Alami c. Office national de l'emploi*, <http://curia.eu.int.>, dictadas en relación con el art. 41 del Acuerdo CEE-Marruecos; las sentencias de 5 de abril de 1995, asunto 103/94, *Zoulika Krid c. Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)*, *Rec.* 1995, p. 719, apdos. 21-23 y de 15 de enero de 1998, asunto 113/97, *Henia Babahenini c. Etat belge*, *Rec.* 1998, p. 183, con respecto al art. 39 del Acuerdo CEE-Argelia.

<sup>42</sup> El texto de los distintos Acuerdos Europeos puede verse en los siguientes *Diarios Oficiales de la Comunidad Europea*: Hungría, *DOUEL* nº 347, de 31 de diciembre de 1993; Polonia, *DOUEL* nº 348, de 31 de diciembre de 1993; República Checa, *DOUEL* nº 360, de 31 de diciembre de 1994; República Eslovaca, *DOUEL* nº 359, de 31 de diciembre de 1994; Rumanía, *DOUEL* nº 357, de 31 de diciembre de 1994; Bulgaria, *DOUEL* nº 358, de 31 de diciembre de 1994; República de Letonia *DOUEL* nº 26, de 2 de febrero de 1998; República de Lituania *DOUEL* nº 51, de 20 de febrero de 1998; República de Estonia *DOUEL* nº 68, de 9 de marzo de 1998; República de Eslovenia *DOUEL* nº 51, de 26 de febrero de 1999.

<sup>43</sup> *Vid.* las sentencias de 27 de septiembre de 2001, asunto 63/99, *Gloszczuk*, sobre el Acuerdo de Asociación CE-Polonia, *Rec.* 2001, p. 6369; asunto 235/99, *Kondova*, sobre el Acuerdo de Asociación CE-Bulgaria, *Rec.* 2001, p. 6427 y asunto 257/99, *Barkoci y Malik*, sobre el Acuerdo de Asociación CE-República Checa, *Rec.* 2001, p. 2557. Sobre la jurisprudencia del TJCE en este sentido, *vid. amplius*, I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, "La libertad de establecimiento en los Acuerdos Europeos: ¿Nuevos derechos de entrada y residencia para los ciudadanos de la Europa del Este? (A propósito de la STJCE, de 20 de noviembre de 2001, asunto C-268/99, *Jany e.a.*)", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 13, Septiembre/Diciembre, 2002, pp. 943-960.

Hemos mencionado que el principio de no discriminación va evolucionando al tiempo que lo hace la propia construcción europea, de hecho es el motor de la integración y el reflejo más fiel del nivel de ésta en cada momento histórico. Desde el Tratado de Amsterdam e impulsado fundamentalmente por el Consejo Europeo de Tampere, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999<sup>44</sup>, la Unión Europea tiene entre sus objetivos la conformación de una *Política Común de Inmigración*<sup>45</sup>. Los Consejos Europeos posteriores que han insistido en su desarrollo, así como las Comunicaciones de la Comisión en este sentido, incluyen entre los elementos que deben conformar la futura política común de inmigración garantizar “un trato justo de los nacionales de terceros países”<sup>46</sup>. Si bien una política de la Unión dirigida al establecimiento de un trato justo no tiene el mismo calado que el reconocimiento de un “principio de igualdad de trato con independencia de la nacionalidad”, sí supone un paso importante en cualquier lucha contra la discriminación.

Una política de inmigración efectiva debe atender no sólo al control de los flujos migratorios, a la cooperación con los países de origen, a un sistema común de asilo, a la inmigración y residencia ilegales, sino que es crucial la puesta en marcha de estrategias públicas hacia la integración de esos nacionales de terceros países residentes en el territorio de los Estados miembros. Con este fin de lograr una integración real que al tiempo que sea respetuosa con la diversidad cultural del otro, evite el nacimiento de guetos, los distintos instrumentos jurídicos han coincidido en que una política de la Unión en este sentido debe incluir los siguientes aspectos:

1. *El reconocimiento para los nacionales de terceros países residentes en la Unión de un elenco de prerrogativas a nivel comunitario comparable a las de los ciudadanos comunitarios en el marco de la no discriminación por razón de la na-*

---

<sup>44</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, *Bol. UE.*, nº 10, 1999.

<sup>45</sup> *Vid amplius*, I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, “Hacia una política común de inmigración en la Unión Europea”, *Revista Poder Judicial*, nº 66, 2002, pp. 107-142; E. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, “Asilo e inmigración en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 13, septiembre/diciembre 2002, pp. 833-856.

<sup>46</sup> *Vid.* Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla y del Consejo Europeo de Salónica, asimismo la Comunicación de la Comisión, de 22 de noviembre de 2000, al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración, *COM (2000) 757 final* y la Comunicación de la Comisión, de 3 de junio de 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo, *COM (2003) 336 final*.

*cionalidad*. En efecto, el reconocimiento de una seguridad en su residencia y de unos derechos derivados de ésta es “fuente de estabilidad para la persona y constituye un elemento de integración eficaz”. Con este fin se alude a la creación de un “*estatuto jurídico propio de los nacionales de terceros países*” semejante al de los nacionales de los Estados miembros. Mediante éste a aquellas personas que hayan residido legalmente en un Estado miembro durante un periodo de tiempo y que cuenten con un permiso de residencia de larga duración, se les debe conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión, que contenga, entre otros, el derecho a residir, a recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia, sin olvidar el principio de no discriminación con los ciudadanos del Estado de residencia<sup>47</sup>. Posteriormente, las instituciones europeas utilizan la nueva noción de “*ciudadanía cívica*” que, basada en el Tratado CE e inspirada por la Carta de los Derechos Fundamentales, confiere progresivamente en función de la estancia y sobre la base de un principio de igualdad con el nacional un conjunto de derechos y obligaciones a los ciudadanos extracomunitarios<sup>48</sup>.

2. En el marco del reconocimiento de una serie de derechos y libertades para los residentes legales en la Unión, aflora igualmente la urgencia de admitir y reglamentar una prerrogativa básica de toda persona, su derecho a la vida en familia que se concreta en un “*derecho a la reagrupación familiar*”. En cuanto a los ciudadanos de la Unión, desde su génesis el Derecho comunitario europeo ha concedido el derecho a la reagrupación familiar como un complemento indispensable del principio fundamental a la libre circulación. Cuando se trata de los nacionales procedentes de terceros países la situación es bien distinta. En

---

<sup>47</sup> Propuesta de Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, *DOUE C* n° 240, de 28 de agosto de 2001, p. 79; Resolución del Consejo de 4 de marzo de 1996, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en el territorio de los Estados miembros, *DOUE C* n° 80, de 18 de marzo de 1996

<sup>48</sup> Hasta el momento presente, las instituciones europeas en el marco de esa “ciudadanía cívica” han propuesto como estrategias para promover la integración: la participación del inmigrante de la vida política a nivel local y la naturalización mediante la relajación de los requisitos legales para la misma. *Vid.* la citada Comunicación de la Comisión, de 3 de junio de 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo.

tre las novedades introducidas por el Tratado de Amsterdam, el art. 63.3 Tratado CE compele a las instituciones comunitarias para que en el plazo de cinco años se elabore una reglamentación sobre condiciones de entrada y de residencia, así como normas relativas a los procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados y de permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar. Atendiendo a dicho imperativo legal, las instituciones europeas han aprobado la Directiva 2003/86 del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar<sup>49</sup>. El objetivo central de dicho texto no es otro que, sobre la base de garantizar un trato justo y una integración efectiva de los nacionales de terceros países residentes en la Unión Europea, sea reconocido a estas personas un derecho a la reagrupación familiar que se inspire en las disposiciones del Derecho comunitario en vigor para los ciudadanos europeos que ejercen su derecho a la libre circulación<sup>50</sup>.

3. Junto al reconocimiento del conjunto de derechos y prerrogativas aludidas, resulta una pieza clave en aras a garantizar un trato justo al tiempo que una integración con éxito la puesta en marcha de estrategias públicas de lucha contra la discriminación. En este sentido, el año 2000 resultó un año crucial gracias a la aprobación del Consejo de *un paquete de medidas sobre la lucha contra la discriminación formado por los siguientes tres instrumentos*. En primer lugar, la Directiva 43/2000/CE para la lucha contra la discriminación por razones de origen racial o étnico, destinada a aplicarse en los ámbitos del empleo, la formación, la protección social (incluida la salud y la seguridad social), la educación y el suministro de bienes y servicios, incluida la vivienda. En segundo término, la Directiva 78/2000/CE para luchar contra la discriminación en el empleo por razones de religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual. Y, en tercer lugar, complementan estas dos directivas, un programa de acción contra la discriminación, aprobado

---

<sup>49</sup> *DOUE L* n° 251, de 3 de octubre de 2003. Para un estudio detallado de esta Directiva: A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, "Algunas reflexiones urgentes relativas a la reagrupación familiar en Derecho comunitario (A propósito de la publicación de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar)", en <http://reicaz.es>; I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, "La Directiva 2003/86, de 22 de septiembre de 2003: hacia una armonización del derecho a la reagrupación familiar en la Unión Europea", en *Actas del II Congreso La Familia en la Sociedad del siglo XXI*, 2004, en prensa.

<sup>50</sup> *Vid.* Considerando tercero de la Directiva 2003/86.

mediante la Decisión 750/2000, que se ejecutará durante seis años a partir de 1 de enero de 2001, y contará con un presupuesto de casi 100 millones de Euros para actividades contra la discriminación por razones de raza u origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual. En concreto, se prevé que las actividades se centren en: a) el análisis de la discriminación en los Estados miembros y la evaluación de los métodos para combatirla; ii) reforzar la capacidad de las organizaciones que luchan contra la discriminación, mediante intercambios transnacionales y financiación básica de ONGs, y iii) promover la toma de conciencia respecto de la discriminación y de las medidas para combatirla en la Unión Europea.

La puesta en marcha de estas Directivas por parte de los Estados miembros resulta básica dado que con demasiada frecuencia los inmigrantes son uno de los colectivos que en nuestras sociedades corren mayor riesgo de verse discriminados. El ámbito de aplicación de estas medidas se extiende a cualquier persona que resida o trabaje en un país de la Unión Europea, de forma oficial o no; de este modo la protección no se ciñe simplemente a los ciudadanos de la UE, sino también a los nacionales de terceros países. Sin embargo, las mencionadas Directivas antidiscriminación no afectan a las normas sobre inmigración y no se refieren a las diferencias de trato por simples motivos de nacionalidad.

4. Por último no quisiera concluir sin mencionar que la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión*, aprobada el 7 de diciembre de 2000, establece varios principios que, debido a la universalidad de determinados derechos, se aplican a los nacionales de países terceros. Esto tiene particular importancia con respecto a diversos derechos sociales tales como la protección frente al despido improcedente y la aplicación de las normas comunitarias y nacionales sobre condiciones de trabajo y Seguridad Social<sup>51</sup>. La Carta también incluye la posibilidad, en las condiciones establecidas en el Tratado CE, de un derecho a la libre circulación y residencia para los nacionales de países terceros que residan legalmente en un Estado miembro, y con ello una relajación de las normas de extranjería a nivel intracomunitario.

---

<sup>51</sup> *Vid.* Art. 15. 3 (Libertad profesional y derecho a trabajar), art. 21 (No discriminación), Art. 31 (Condiciones de trabajo justas y equitativas), Art. 34 (Seguridad social y ayuda social). Además los nacionales de terceros países en caso de violación o menoscabo de tales derechos podrán dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo (art. 43) o elevar un derecho de petición ante el Parlamento Europeo (art. 44).

## 5. CONCLUSIÓN

A modo de síntesis, es preciso insistir que al acercarnos en el contexto comunitario al principio de no discriminación en relación a la población migrante, éste además de encontrarse en continua progresión, tiene un alcance material muy distinto según la cualidad de su beneficiario. Hasta el momento presente los únicos extranjeros que se benefician de un principio pleno de no discriminación son los ciudadanos de la Unión Europea, así como un grupo “escogido” de nacionales de terceros países, a saber, los nacionales del Espacio Económico Europeo y los familiares de los ciudadanos de la Unión Europea y del mencionado Espacio Económico Europeo en el ejercicio de su derecho a la libre circulación.

Ahora bien, es asimismo cierto que se ha iniciado la andadura en el marco del nuevo objetivo que es una política común de inmigración hacia el reconocimiento de este principio esencial a favor de los ciudadanos extracomunitarios residentes legales en la Unión. Esta aspiración que necesariamente conllevará, entre otros aspectos, el acceso al mercado laboral europeo en igualdad de condiciones que los ciudadanos europeos y el beneficio de la libre circulación de personas intracomunitarias, no será una empresa exenta de dificultades. En efecto sigue latente en este aspecto, así como en otros muchos, el pensamiento de uno de los grandes impulsores de la construcción europea, Robert Schuman “*Europa no se hace de un golpe ni es una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho*”<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Esta teoría de los “pequeños pasos” fue expuesta en la célebre declaración de este ministro francés el 9 de septiembre de 1950. *Cit.* A. TRUYOL, *La Integración Europea. Idea y realidad*, Tecnos, Madrid, 1972, pp. 30 ss.

## BIBLIOGRAFÍA

- BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I., “Alcance del principio de no discriminación en cuanto a las condiciones de trabajo y de remuneración de los nacionales marroquíes”, *La Ley: Unión Europea*, 31 de mayo de 1999, pp. 7-13.
- BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I., *Los nacionales de terceros países en la Unión Europea*, Universidad de Córdoba-Junta de Andalucía, 2ª Edición actualizada, 2003.
- LANGE, A., *Inmigrants on Discrimination*, CEIFO Publications/Nº 73, Suecia, 1996.
- LENAERTS, K., “L'égalité de traitement en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples”, CDE, 1991-1, pp. 17 ss.
- RUMPF, C., “La libre circulation des travailleurs turcs et l'association entre la Communauté européenne et la Turquie; De Demirel à Kus en passant par Sevince”, *Actualités du Droit*, 1994, pp. 265-285;
- TEZCAN, E., “Le droit du travail et le droit de séjour des travailleurs turcs dans l'Union Européenne à la lumière des arrêts récents de la cour de justice des communautés européennes”, *Rev. MCU eur.*, nº 445, février 2001, pp. 117-128.
- VILLALÓN, J. (Coord.), *La igualdad de trato en el Derecho comunitario social*, Pamplona, 1997.
- WHITTLE, R., “Disability Discrimination and the Amsterdam Treaty”, *ELR*, 1998-1, pp. 50 ss.
- ZEGERS DE BEIJL, R., *Documenting discrimination against migrant workers in the labour market. A comparative study of four European countries*, BIT, Ginebra, 2000.

## LEGISLACIÓN Y DOCUMENTACIÓN EUROPEA

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre algunas medidas comunitarias en lucha contra la discriminación, *Doc. COM* (1999), 564 final, de 25 de noviembre de 1999, p. 1.

Comunicación de la Comisión, de 22 de noviembre de 2000, al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración, *Doc. COM (2000) 757 final*.

Comunicación de la Comisión, de 3 de junio de 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo, *Doc. COM (2003) 336 final*.

Comisión Europea, *Rapport des dispositions juridiques des États membres pour combattre la discrimination*, Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2000.

Comisión Europea, *Informe anual sobre igualdad y no discriminación 2003*, Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2003.

Comisión Europea, *La lucha por la igualdad. Acción de la Comunidad Europea para luchar contra la discriminación*, Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2003.

Comisión Europea, *Nuevas competencias para luchar contra la discriminación*, Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2003.

Comisión Europea (Direction générale de l'emploi et des affaires sociales), *Promouvoir la diversité*, Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2003.

Decisión 2000/750 del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006), *DOUE L n° 303*, de 2 de diciembre de 2000.

Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, *DOUE L n° 180*, de 19 de julio de 2000.

Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, *DOUE L n° 303*, de 2 de diciembre de 2000.