

---

## Legislar Mejor: perspectivas críticas

—  
Laurent Vogel  
Director del Departamento de Salud y Seguridad del ETUI

---

Traducido y publicado por el Instituto Sindical de Trabajo,  
Ambiente y Salud (ISTAS) con la autorización del  
Instituto Sindical Europeo (ETUI).

Título del original publicado en inglés:  
*Better Regulation: a critical assessment*  
© ETUI, 2010 (ISBN 978-2-87452-165-2)  
[www.etui.org](http://www.etui.org) > health & safety



The ETUI is financially supported by the European Community. The European Community is not responsible for any use made of the information contained in this publication.



**The impact of safety representatives on occupational health. A European perspective**

María Menéndez, Joan Benach, Laurent Vogel (coordinators)

ETUI 2009, ISBN 978-2-87452-144-7, 32 pages  
También disponible en francés (ETUI publication), búlgaro, húngaro, esloveno, español y turco



**New scope for the Community health and safety at work strategy 2007-2012**

Pascal Paoli, Laurent Vogel

ETUI 2006, ISBN 2-87452-033-0, 48 pages  
También disponible en francés



**Occupational cancer. The Cinderella disease**

Marie-Anne Mengeot, Tony Musu, Laurent Vogel

ETUI 2007, ISBN 978-2-87452-074-7, 52 pages, 17 x 24 cm  
También disponible en checo, estonio, francés, húngaro, italiano, lituano, eslovaco, esloveno y español



**Finding your way in the European Union Health and Safety Policy. A trade union guide**

Lone Jacobsen, Viktor Kempa, Laurent Vogel

ETUI 2006, ISBN 2-87452-011-x, 72 p., 17 x 24 cm  
También disponible en checo, danés, estonio, finlandés, francés, húngaro, italiano, lituano, polaco, rumano, esloveno, español y turco

Las publicaciones del ETUI se pueden solicitar en las siguientes direcciones:  
[www.etui.org](http://www.etui.org) o [etui@etui.org](mailto:etui@etui.org)

---

# Legislar Mejor: perspectivas críticas

—

Laurent Vogel  
Director del Departamento de Salud y Seguridad del ETUI

Eric Van den Abeele  
Investigador invitado del Observatorio Social Europeo  
y profesor colaborador de la Universidad de Mons-Hainaut

---

**Informe 113**  
**Instituto Sindical Europeo**

Para la edición en castellano

Edita: Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS)

Realización: Paralelo Edición, S.A.

Depósito Legal: M-47548-2010

Impreso en papel reciclado



# Índice

|                                                                                                                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Prólogo .....                                                                                                                                                  | 5         |
| <b>Parte 1 - "Dotar a la mentira de la apariencia de verdad": El Método de Costes Estándar aplicado a la legislación europea sobre salud y seguridad .....</b> | <b>7</b>  |
| Algo de contexto .....                                                                                                                                         | 8         |
| ¿Es pertinente el Método de Costes Estándar en el ámbito de la salud laboral? .....                                                                            | 13        |
| Aplicación del MCE en los informes del consorcio .....                                                                                                         | 17        |
| Principales etapas del cálculo .....                                                                                                                           | 19        |
| Elección arbitraria de las obligaciones de información .....                                                                                                   | 20        |
| Análisis de las directivas .....                                                                                                                               | 22        |
| Análisis de la situación por países .....                                                                                                                      | 25        |
| Realización de las entrevistas .....                                                                                                                           | 27        |
| Extrapolación de los datos a los demás países .....                                                                                                            | 28        |
| Estimación de la carga administrativa .....                                                                                                                    | 30        |
| Cálculo de la reducción de costes .....                                                                                                                        | 33        |
| La repetición como técnica de validación .....                                                                                                                 | 35        |
| La aportación del grupo Stoiber .....                                                                                                                          | 38        |
| Contenido de las propuestas de la Comisión .....                                                                                                               | 41        |
| El mensaje de la Comisión .....                                                                                                                                | 44        |
| Ignorando los verdaderos problemas .....                                                                                                                       | 45        |
| Conclusiones y recomendaciones .....                                                                                                                           | 48        |
| Fuentes institucionales .....                                                                                                                                  | 50        |
| Bibliografía .....                                                                                                                                             | 52        |
| <br>                                                                                                                                                           |           |
| <b>Parte 2 - El Programa Legislar Mejor: ¿una nueva religión en busca de fieles? ..</b>                                                                        | <b>55</b> |
| Introducción .....                                                                                                                                             | 55        |
| Evolución del Programa Legislar Mejor (PLM) .....                                                                                                              | 55        |
| Instrumentalización del PLM .....                                                                                                                              | 63        |
| Las derivas del PLM .....                                                                                                                                      | 72        |
| Perspectivas futuras .....                                                                                                                                     | 73        |
| Conclusiones .....                                                                                                                                             | 74        |
| Referencias bibliográficas .....                                                                                                                               | 75        |



## Prólogo

**Laurent Vogel**

Director del Departamento de Salud y Seguridad del ETUI

¿Una "reglamentación" mejor? ¿Quién podría oponerse a esta fórmula? Es como si nos preguntaran si tenemos algo en contra del buen tiempo. Tras la etiqueta-gancho, el contenido del frasco es una poción amarga. ¿De qué se trata exactamente? La idea de base puede resumirse en dos puntos. El primero explícito y el segundo implícito:

1. Toda normativa pública corre el riesgo de obstaculizar el desarrollo de las empresas, en particular cuando deben respetar obligaciones impuestas por la sociedad y rendir cuentas de sus actividades en diversas formas. Se trata, por tanto, de reducir la carga administrativa de las empresas y, en particular, sus obligaciones de información.
2. Una norma jurídica no es buena si no garantiza el desarrollo de la economía. La legitimidad de una intervención pública se debe medir mediante cálculos de impacto con diferentes modelos de evaluación de costes y beneficios.

Estas ideas datan de la época de la presidencia de Ronald Reagan, a primeros de los años ochenta. Para el ex presidente de Estados Unidos, el Estado no era la solución a los problemas, era el problema. Paradójica afirmación de quien fuera el jefe del Estado más poderoso del mundo, al mando de un aparato militar sin precedentes. La noción de desregulación encontró un eco favorable en la Gran Bretaña de la señora Thatcher. La llegada al poder del Nuevo Laborismo introdujo algunos matices, sin romper jamás con dicha herencia. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha sido una especie de laboratorio ideológico de la desregulación, organizando la cooperación entre los desreguladores de los principales países industrializados. La OCDE promovió modelos de cálculos de costes administrativos que sedujeron a la Comisión presidida por José Manuel Durao Barroso. Estos modelos ofrecen unos resultados cuya fiabilidad es prácticamente nula. Pero qué importa. El cálculo económico no es aquí sino un pretexto. Lo esencial está en otra parte: se trata de desarrollar la autorregulación por parte de las empresas, de reducir la información que deben transmitir a las autoridades públicas, a sus trabajadores o a los consumidores. El reto es más político que económico. Al otorgarle a la patronal un poder creciente, se instaura un sistema de decisiones políticas que tiende a eliminar los inconvenientes del sufragio universal.

La actual debacle financiera tendría que haber frenado las ansias de los desreguladores. Supone una nueva refutación a la vieja creencia liberal según la cual la suma de los egoísmos individuales culminaría en la felicidad colectiva. Se comprometen cantidades colosales para salvar al sistema financiero, pero no se extrae el balance político de veinticinco años de desregulación.

Sin embargo, la palabra "desregulación" parece haber desaparecido del vocabulario. Las alternativas léxicas son numerosas; todas comparten la voluntad de dotar de apariencia apolítica a un debate que es profundamente político: "Mejor reglamentación", "legislar mejor". El presidente de la Comisión, Durao Barroso, se muestra encantado con el último descubrimiento de sus asesores de comunicación: la consigna desde septiembre de 2009 es "Smart Regulation". Una expresión que agrupa tanto a los coches pequeños como a los regímenes de adelgazamiento.

Cuando la burocracia lanza una cruzada contra la burocracia, lo hace con un estilo tortuoso y oscuro. Una de las características del proceso iniciado es su hermetismo. La mayoría de textos escritos por la Comisión, sus numerosos asesores de tarifas prohibitivas y el grupo Stoiber son incomprensibles para los no iniciados. Los retos políticos se disimulan tras la repetición obsesiva de cifras, a menudo fantasiosas, alineadas unas tras otras, como si dicha acumulación fuera suficiente para dotarlas de sentido. Las cifras pueden variar de un documento a otro. Más que medir la realidad, funcionan como señales. Cuando la Comisión quiere presionar a los Estados miembros, asegura que el 32% de las cargas administrativas relacionadas con la legislación comunitaria se debería a la sobrerregulación, es decir, a iniciativas de las autoridades nacionales que transponen los textos comunitarios de manera más amplia, más precisa o más eficaz que los originales. Si la Comisión quiere llamar al orden a la Organización Internacional del Trabajo, publica informes de asesores según los cuales el 99% de las cargas administrativas relacionadas con dos directivas de salud y seguridad tendrían su origen en acuerdos internacionales del trabajo.

La oscuridad de los textos y la falta de transparencia de los métodos están relacionadas con la tentativa de marginalización de los organismos políticos, ya sean deliberativos (Parlamento Europeo) o consultivos, con la representación de los distintos intereses en conflicto. La parte esencial del proceso está bajo el control de una combinación de burocracia y asesorías privadas. La única vía considerada para establecer qué son los costes y formular propuestas es la de la patronal, a través del "Método de Costes Estándar" y una consulta por internet. La simbiosis entre burocracia y asesores se expresa de maravilla en la doble función ejercida por Edmund Stoiber desde noviembre de 2009: presidente del Grupo de Alto Nivel nombrado por la Comisión y presidente del consejo asesor del grupo Deloitte, que ha recibido millones de euros por un trabajo de una calidad muy discutible. Este tipo de compatibilidades no ayuda a desarrollar un espíritu crítico.

El objetivo de la presente publicación es contribuir a descifrar esta situación. Está formada por dos contribuciones. La primera analiza la aplicación del Método de Costes Estándar en el ámbito de la salud y la seguridad y analiza los respectivos papeles de la Comisión, de los asesores privados dirigidos por el grupo Deloitte y del grupo Stoiber. La segunda se ocupa de los cambios más recientes del Programa Legislar Mejor y se esfuerza en dar un sentido a textos generalmente incomprensibles fuera del pequeño círculo de funcionarios y asesores.

Esperamos contribuir de este modo a un debate público sobre las distintas iniciativas del Programa Legislar Mejor y devolverle a la política aquello que intenta robarle el enfoque burocrático: el debate sobre los objetivos de la reglamentación y sobre los medios más eficaces para alcanzarlos.

## Parte 1 - "Dotar a la mentira de la apariencia de verdad":

### El Método de Costes Estándar aplicado a la legislación europea sobre salud y seguridad

**Laurent Vogel**

Director del Departamento de Salud y Seguridad del ETUI

*"El ensayo de George Orwell*

*La política y la lengua inglesa es probablemente la lectura más adecuada actualmente para descubrir el mundo de los documentos del Programa Legislar Mejor"*

Profesor George Yarrow, Oxford Regulatory Policy Institute, Memorando para la Cámara de los Comunes, julio de 2008

El 22 de octubre de 2009, la Comisión Europea publicaba un comunicado de prensa en un tono triunfalista. Se titulaba *Reducir los trámites burocráticos: Comisión cumple sus promesas*, e iba incluso más allá. La Comisión se congratulaba de que las medidas propuestas "permitan a las empresas ahorrar aproximadamente 40.400 millones de euros de los 123.800 millones que se han gastado en trámites burocráticos derivados de los 72 textos comunitarios y de las medidas para su transposición y aplicación en los Estados miembros"<sup>1</sup>.

Los dos principales promotores de la campaña Legislar Mejor en el seno de la Comisión estimaban que, en lo sucesivo, el Parlamento Europeo y los Estados miembros deberían seguir su ejemplo. El presidente de la Comisión, Durao Barroso, declaraba: "Las empresas ya están preparadas para ahorrar 7.600 millones de euros al año. Dicho importe ascenderá a unos 40.000 millones si los Estados miembros y el Parlamento Europeo apoyan todas nuestras propuestas". El comisario europeo de Empresa e Industria, Günter Verheugen, invitaba así al Parlamento y a los Estados a seguir su ejemplo. Iniciar un debate parecía superfluo puesto que, según éste, "estas medidas no conllevan coste alguno".

El presente informe viene a contradecir las dos afirmaciones principales de la Comisión. Las estimaciones estadísticas que presenta no se basan en ninguna metodología fiable. Tanto la cifra de 123.800 millones de euros de costes como la de 40.400 millones de ahorro anual tienen más de propaganda que de trabajo estadístico serio. En cuanto a la afirmación del comisario Verheugen según la cual las medidas propuestas no implican coste alguno, es de lo más discutible. Nuestro análisis nos lleva a considerar que las medidas propuestas implicarán importantes costes para ciudadanos, trabajadores y autoridades públicas.

Este análisis estudia uno de los trece campos de acción considerados por la Comisión en su plan de acción: el entorno de trabajo. En este ámbito existen suficientes elementos para concluir que la política adoptada por la Comisión contiene numerosos peligros y que resulta verosímil pensar que el ahorro anunciado para las empresas haya sido ampliamente sobreestimado. Una evaluación crítica de las propuestas de la Comisión en los demás ámbitos podría conducir a conclusiones similares. Es evidente que es un trabajo que queda por hacer para superar la etapa de las hipótesis.

---

1. Comunicado de prensa de la Comisión Europea IP/09/1562, 22 de octubre de 2009.

## Algo de contexto

Para comprender las propuestas actuales de la Comisión Europea conviene volver a situarlas en el contexto de la campaña Legislar Mejor.

El contexto general ha sido objeto de un alto número de publicaciones. En la bibliografía aparecen algunos títulos (se puede consultar una buena síntesis sobre el desarrollo de Legislar Mejor a nivel comunitario en Van den Abeele, 2009).

El contexto específico nos lleva al año 2005. Distintos Estados miembros presionan a la Comisión Europea para que elabore un método común de evaluación de costes de la normativa comunitaria (IDLUAF, 2004). En octubre de 2005, la Comisión se pronuncia a favor de adoptar un método basado en el Método de Costes Estándar (MCE) ya aplicado en distintos grados por algunos Estados comunitarios (COM, 2005, d). La comunicación de la Comisión plantea sin embargo algunas reservas respecto a las posturas de los Estados más favorables al MCE. Anima a más Estados miembros a iniciar proyectos nacionales basados en dicho método. La fase piloto ha sido lanzada.

El 20 de enero de 2007, la Comisión adopta la comunicación titulada Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea (COM, 2007, a). Anuncia que pretende reducir en un 25% las cargas administrativas de las empresas que se derivan de la normativa europea. A este respecto, secunda la opinión de los asesores que la incitan a establecer un objetivo cuantitativo antes incluso de empezar a medir los costes supuestos y de analizar si dichos costes están justificados o son desproporcionados en relación a los objetivos perseguidos (Boeheim, 2007, p. 139). Introduce la hipótesis de que si tal reducción se hace efectiva a partir de 2010, conllevaría a medio plazo un aumento del PIB de 150.000 millones de euros<sup>2</sup>. Al desarrollar la comunicación, pone en marcha un dispositivo formado por tres elementos principales. El dispositivo está ampliamente controlado por la DG de Empresa.

1. La Comisión decide proceder a un cálculo de los costes administrativos de un conjunto de textos legislativos comunitarios que abarcan trece ámbitos diferentes. Decide subcontratar esta actividad a asesorías privadas. El método a seguir es el Método de Costes Estándar. Se trata de un método surgido en los Países Bajos, retomado por distintos Estados europeos y promovido por la OCDE. Este método nunca ha sido objeto de validaciones científicas independientes. Sin embargo, fue adoptado oficialmente por la Comisión Europea en 2005 (COM, 2005, b). Se formó un consorcio bajo la dirección del grupo multinacional Deloitte con la participación de los grupos CapGemini y Ramboll Management. Este consorcio se encarga de la mayor parte del trabajo. Otro grupo privado, el Center for European

---

2. Este dato de 150.000 millones de euros de ahorro anual desaparece en la comunicación de la Comisión de 22 de octubre de 2009. Provenía de una extrapolación de datos de los Países Bajos (Tang et Verweij, 2004) realizada por la DG de Empresa. En la mayoría de declaraciones de los miembros de la Comisión y de Edmund Stoiber olvidaban especificar que se trataba de una proyección para el año 2040!

Policy Studies (CEPS), también intervino en distintas etapas del proceso, a veces en solitario, a veces en asociación con el Instituto Austriaco de Investigaciones Económicas (WiFO). El coste de la operación parece prohibitivo en relación a la discutible calidad de los informes elaborados. El consorcio dirigido por el grupo Deloitte ha cobrado 17 millones de euros. La alta prioridad política otorgada al objetivo ha llevado a la Comisión a despreciar los avisos sobre la subestimación de la complejidad de los problemas planteados (Cavallo, Coco y Martelli, 2007).

2. La Comisión decide formar un Grupo de Alto Nivel de Partes Implicadas (HLG, High Level Group). El grupo está presidido por Edmund Stoiber, antiguo ministro y presidente de Baviera y figura prominente de la derecha católica conservadora. La composición del grupo está formada de tal manera que asegura una mayoría automática de los partidarios de la desregulación radical. Algunos miembros minoritarios intentan oponerse a dicha orientación pero, en lo esencial, nunca llegan a influir de manera significativa en las posiciones del grupo<sup>3</sup>. El apoyo administrativo del grupo está garantizado por la DG de Empresa. El mandato del grupo se limita en principio a los "costes administrativos" y tiene un límite de tres años. Desde el principio, la mayoría de los miembros del grupo intentaron sobrepasar los límites del mandato, pronunciándose sobre cuestiones que no tenían nada que ver con los costes administrativos, como la revisión de la directiva sobre la organización del tiempo de trabajo. Esta mayoría buscará, sobre todo, la obtención de la prolongación del mandato para convertirse en un engranaje permanente de la burocracia comunitaria.
3. Se inicia una intensa campaña de propaganda. Gira en torno al tema de la eliminación del "papeleo". El 20 de junio de 2008 se organizó una gran conferencia en Bruselas con ese eslogan. La campaña estuvo acompañada de una iniciativa de "democracia digital" totalmente unilateral. La Comisión lanzó una consulta pública dirigida exclusivamente a aquellas empresas que quisieran denunciar los excesivos "costes administrativos". La presentación de la consulta y el cuestionario que había que rellenar no permitían que los consumidores o trabajadores explicaran por qué cierta información resulta útil. El éxito de la consulta es muy relativo si la juzgamos por las propuestas sobre salud y seguridad. La mayoría de las propuestas fueron simplemente copiadas de documentos ya existentes (producidos, sobre todo, por federaciones de empresarios de Dinamarca o Eslovenia, o por autoridades públicas de Baviera). Las poquísimas propuestas originales dan fe del encono de ciertas empresas respecto a los propios principios de una política de prevención. Esta consulta electrónica será instrumentalizada por el grupo Stoiber para sobrepasar los límites de su mandato. Otras organizaciones, muy cercanas al mundo patronal, recogen el testigo mediante una serie de iniciativas públicas destinadas a presentar de manera favorable la campaña en curso. Entre estas organizaciones podemos citar el European Policy Centre (EPC)<sup>4</sup> y la Fundación Bertelsmann.

3. En el resto del texto nos referimos al "grupo Stoiber" para aludir a la postura de la mayoría de los miembros del grupo. Los lectores pueden consultar las actas de las reuniones del grupo para verificar la postura concreta de cada miembro.

4. El EPC propuso el nombramiento de uno de sus asesores, Pavel Telicka, para el grupo Stoiber. Telicka es uno de los dos ponentes sobre el entorno de trabajo. La función del EPC en la promoción de los intereses políticos de la industria del tabaco ante las instituciones europeas ha sido puesta de manifiesto recientemente por investigadores que han tenido acceso a los archivos del British American Tobacco (Smith, 2010).

La cronología definida en 2007 era lógica<sup>5</sup>. El consorcio debía hacer público su informe a finales del año 2008 para permitir que el grupo Stoiber analizara los resultados y poder adoptar las recomendaciones durante el año 2009. El calendario debería haber posibilitado un debate público sobre los cálculos y las recomendaciones del consorcio antes de que éstos fueran usados como base de las propuestas políticas producidas por la Comisión.

El calendario no fue respetado. A partir de finales de 2008 empiezan a detectarse numerosos errores en los documentos del consorcio. En lugar de someterlos a debate público, la DG de Empresa adoptó la política del avestruz. Se limitó a solicitar al consorcio correcciones relativamente marginales, evitando publicar los documentos. No parece que la calidad haya sido una gran preocupación en dicho ejercicio de revisión. Pudimos observar un fuerte aumento de los costes estimados por el consorcio en el ámbito de la salud y la seguridad, que pasaron de unos 2.900 millones de euros a más de 4.200 millones, para luego pasar a 3.800 millones de euros en la comunicación de la Comisión de 22 de octubre de 2009. No ofrecieron ninguna explicación sobre los repetidos cambios.

En septiembre de 2008, la DG de Empresa parecía dispuesta a reconocer que el trabajo del consorcio estaba siendo problemático. Cuatro meses después consiguió que toda la Comisión apoyara decididamente el trabajo del consorcio. La comunicación de la Comisión de 28 de enero de 2009 presenta el trabajo en estos términos: "El programa de reducción se basa en un ejercicio de gran alcance para describir y evaluar las cargas administrativas producidas por la legislación de la UE en los 27 Estados miembros y en 13 áreas prioritarias. Gracias a ello, la UE se sitúa en vanguardia de los esfuerzos para reducir el papeleo resultante de las llamadas 'obligaciones de información'. Esto ha permitido comprender mucho mejor la forma en que los Estados miembros transponen y aplican la legislación de la UE y lo que ello supone para las empresas en términos de obligaciones de información" (COM, 2009, a).

El 22 de octubre de 2009, la comunicación de la Comisión afirmaba que los documentos eran de acceso público. Hubo que esperar hasta el 13 de noviembre de 2009 para que apareciera una versión parcial del informe del consorcio en la web de la DG de Empresa. Partes importantes del informe siguen sin ser públicas. Esta versión mutilada no permite saber qué metodología se siguió para extrapolar datos que representaban menos del 5% del cálculo total. Además, en noviembre de 2009 la Comisión disponía ya de un informe muy crítico realizado por otro consorcio formado por el Instituto Austriaco de Investigaciones Económicas (WiFO) y el Center for European Policy Studies (CEPS)<sup>6</sup>. Este informe cuestionaba los "extraños resultados" de los documentos del consorcio en lo referente al entorno de trabajo y al impuesto sobre el valor añadido. Consideraba que el importe total de las cargas administrativas relacionadas con la legislación comunitaria calculado por el consorcio debía ser ampliamente reducido. El consorcio calculó que se situaba en una horquilla

---

5. Véase la MEMO/07/471 publicada por el servicio de prensa de la Comisión el 19 de noviembre de 2007.

6. El CEPS gestiona una red europea por una mejor reglamentación. Véase: [www.enbr.org/home.php](http://www.enbr.org/home.php)

de entre 184.000 y 223.000 millones de euros. Los asesores de WiFo-CEPS aseguraban que el total se situaría en torno a los 120.000 millones de euros (Renda y Luchetta, 2009, a, p.25). El informe WiFo-CEPS no fue hecho público por la Comisión.

De esta manera, asistimos a algo parecido a primera vista a un espectáculo de ventrílocuos. Para imponer su punto de vista a los demás sectores de la Comisión, la DG de Empresa utilizó la voz del consorcio de asesores privados dirigidos por el grupo Deloitte. Luego consiguió que el grupo Stoiber retomara lo esencial de sus propuestas, radicalizándolas en un sentido aún más hostil al derecho de los trabajadores. Finalmente se anota un tanto al imponer sus puntos de vista en un documento que compromete a toda la Comisión y que constituye una especie de testamento de la Comisión Barroso I dirigida a la Comisión Barroso II.

La realidad es, sin embargo, más compleja. Cada uno de estos actores persiguen objetivos propios que van más allá de las similitudes mostradas.

Se está llevando a cabo una guerra oculta entre la Comisión, que quiere mantener el control de las iniciativas legislativas, y el grupo Stoiber, que quiere transformarse en un órgano permanente y ampliar sus competencias a cualquier nueva propuesta legislativa (Telicka, 2009). El grupo Stoiber quiere contar con una secretaría, con un presupuesto y con la posibilidad de emitir dictámenes al Parlamento y al Consejo de Ministros, así como con un conjunto de medios y competencias que lo transformaría en un actor esencial en la toma de decisiones legislativas. Está apoyado activamente por una coalición de organismos nacionales encargados de luchar contra las "cargas administrativas" en cuatro países comunitarios (ACTAL<sup>7</sup> en los Países Bajos, Regulatory Policy Committee en el Reino Unido<sup>8</sup>, Regelrådet en Suecia y Nationaler Normenkontrollrat en Alemania). Esta coalición reivindica la extensión del cálculo de los costes al conjunto del acervo comunitario así como a cualquier nueva iniciativa legislativa (ACTAL et al., 2009).

La hipotética transformación del grupo Stoiber en un órgano permanente crearía una situación institucional complicada. El nuevo organismo vendría a competir con la Oficina de Evaluación de Impactos formada por la Comisión en 2006. Más allá del riesgo de parálisis del proceso legislativo que pueda provocar la multiplicación de instituciones no previstas por el tratado, existe un conflicto latente, mucho más fundamental, entre un enfoque simplista basado solamente en los costes para las empresas y un enfoque más complejo que abarque tanto los costes como los beneficios deseados<sup>9</sup>. El Método de Costes Estándar, que constituye la base metodológica de la Comisión en este ejercicio, representa una forma bastante primitiva de evaluación que ignora la totalidad de los beneficios así como una gran parte de los costes. Su sorprendente éxito responde a factores

7. ACTAL es la abreviatura de Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten, centro asesor para la reducción de cargas administrativas.
8. Michael Gibbons, uno de los dos ponentes sobre el entorno de trabajo en el grupo Stoiber, fue nombrado presidente del Regulatory Policy Committee en octubre de 2009.
9. Las evaluaciones de impactos que consideran tanto los costes como los beneficios también pueden ser instrumentalizadas por los intereses económicos, aunque dicho análisis sobrepase los límites del presente informe (véase, en especial, Smith et al., 2010).

ajenos a su validez científica (Wegrich, 2009). Los diferentes asesores privados defienden, por su lado, su cuota de mercado. Esto implica convergencias cuando se trata de reivindicar la extensión de la evaluación de costes a nuevos actos legislativos y divergencias cuando se trata de comentar el trabajo de la competencia. Han aprendido que, para la aplicación del MCE, un buen olfato político vale más que la calidad de los análisis y de los cálculos.

Los Estados miembros no comparten de manera unánime los puntos de vista de la Comisión y se muestran extrañados por la ligereza de los análisis sobre las situaciones nacionales. Algunos no reaccionan por razones políticas. Su apoyo a una orientación decididamente desreguladora les obliga a actuar fingiendo que no se han percatado de los errores cometidos por los asesores. Esa parece ser la postura del Reino Unido y de los Países Bajos. La patronal europea también ha decidido tapar los errores de los asesores porque estima que puede sacar un beneficio político. Se opuso frontalmente a cualquier tipo de análisis crítico de dichos datos por parte del Comité Consultivo para la Salud y la Seguridad.

Dentro de la Comisión no reina la unanimidad. La campaña Legislar Mejor fue el momento aprovechado por la DG de Empresa para consolidar su propio perfil en el seno de la Comisión (Radaelli, 2010) y otorgarse una especie de poder de control sobre la actividad de otras direcciones generales. Refleja asimismo un conflicto entre los políticos deseosos de obtener efectos publicitarios mediante promesas con cifras, y el personal de las diferentes direcciones generales que se preocupa por los efectos negativos a medio y largo plazo de un debilitamiento de los mecanismos de control de las autoridades públicas. En 2005 y 2006, el comisario Verheugen lanzó una campaña de prensa en la que se presentaba como el gran crítico de la burocracia comunitaria y reivindicaba a los distintos servicios de la Comisión una "nueva cultura política"<sup>10</sup>.

Dejando de lado sus propios conflictos con el grupo Stoiber, la DG de Empresa lo usó en gran medida para imponer sus puntos de vista en aquellos ámbitos en los que no tenía ninguna competencia. La DG de Empleo reaccionó con gran pertinencia a los documentos del consorcio. El hecho de que ni siquiera hubieran corregido los errores estadísticos evidentes de los documentos en su versión final es una prueba política de la supremacía lograda por la DG de Empresa. Es un reflejo de la marginalización de las políticas sociales por parte de la mayoría de la Comisión. El paso de la Comisión Barroso I a la Comisión Barroso II desplazará el centro de gravedad de las operaciones de la DG de Empresa hacia la presidencia de la Comisión. Es poco probable que la Comisión proceda a una evaluación crítica de la desastrosa experiencia de aplicación del MCE a nivel comunitario. Ese parece ser el sentido del compromiso del presidente Barroso al prolongar el mandato del grupo Stoiber y al mantener a su presidente en su puesto.

En esa maraña de intereses contradictorios pudimos asistir a una alianza ostentosa entre intereses públicos y privados. El 11 de noviembre de 2009, el grupo

---

10. Véase en especial: "Interview with Günter Verheugen, vice-president and commissioner for enterprise and industry", *Euractiv*, 2 août 2005 ; Hagelüken, A., "Der Kommissar ist nur ein Hausbesetzer", *Süddeutsche Zeitung*, 4 de octubre de 2006; Parker, G., "Uphill battle against Brussels bureaucracy", *Financial Times*, 10 de octubre de 2006.

Deloitte anunció que nombraba a Edmund Stoiber como presidente de su comité asesor. En nuestra opinión, esto genera un conflicto de intereses. El grupo Stoiber decidió ignorar los problemas generados por la insuficiente calidad de los trabajos del consorcio dirigido por Deloitte. Encontraba así un sustento a sus propios objetivos políticos. Resulta sorprendente que Edmund Stoiber pueda seguir presidiéndolo a la vez que es presidente de un organismo estratégico de dicho grupo.

En cuanto al Parlamento Europeo, queda ampliamente marginado. Ha adoptado resoluciones contradictorias sobre este tema y no parece que siga de cerca la evolución del informe. Parece preso entre la reafirmación de su papel político como colegislador y el apoyo otorgado a la exigencia de una reducción neta de un 25% de las cargas administrativas, lo que reduciría drásticamente las posibilidades de adoptar nuevas normas en numerosos ámbitos. A juzgar por las pocas preguntas parlamentarias planteadas, parece que sólo un pequeño número de parlamentarios siga el informe. Edmund Stoiber nombró a un diputado europeo, un colega demócratacristiano alemán, Klaus-Heiner Lehne, para garantizar el contacto entre el Parlamento Europeo y el grupo Stoiber<sup>11</sup>. Podía asistir a las reuniones del grupo. Según las actas publicadas, acudió a la reunión del 18 de septiembre de 2008. Tras dicha visita de cortesía no parece que se haya personado en otras reuniones ni que haya informado al Parlamento de las actividades del grupo Stoiber.

## ¿Es pertinente el Método de Costes Estándar en el ámbito de la salud laboral?

El Método de Costes Estándar (MCE) es de origen neerlandés. Fue desarrollado a partir de 1994 en el marco de un programa llamado "Funcionamiento del mercado, desregulación<sup>12</sup> y calidad legislativa". La asesoría EIM desarrolló entonces un método de cálculo de costes administrativos denominado MISTRAL (Nijssen y Vellinga, 2002). Fue la primera vez, según nuestras informaciones, que una iniciativa de desregulación rechazaba explícitamente el cálculo de los posibles beneficios de una normativa y consideraba que las medidas políticas se podían adoptar simplemente en base a una estimación de costes. Uno de los argumentos centrales a favor de lo que luego se convertiría en el MCE es que despolitizaría los debates –en la medida en que permitiría conservar los objetivos esenciales de una normativa– reduciendo a su vez los costes administrativos. En el año 2000, los Países Bajos se dotaron de una burocracia desreguladora específica mediante la creación del comité ACTAL<sup>13</sup>.

La adopción del MCE en el Reino Unido estaba explícitamente relacionada con una orientación desreguladora. Esto se puede observar claramente en el documento de la Better Regulation Task Force de 2005, que no escatima en elogios sobre el MCE (BRTF, 2005).

11. Véase la respuesta de Verheugen a una pregunta parlamentaria, 23 de julio de 2008, P-3371/08EN.

12. La relación entre el MCE y el objetivo político de la desregulación era explícita en los primeros años. Después, la OCDE y la Comisión Europea se esforzaron en promover una terminología menos explícita. ¡Ya no se trata de desregular sino de una mejor regulación! Podemos observar la misma evolución en el Reino Unido, ya que la Deregulation Unit fue rebautizada como Better Regulation Unit.

13. Para una presentación en detalle del proceso seguido en los Países Bajos: OECD, París, 2003, p. 173-193.

El MCE es, básicamente, una encuesta de opinión con algunas particularidades. Los procedimientos para determinar las preguntas son complejos y pasan por varias etapas. Los mecanismos de extrapolación usados son simplistas y poco transparentes. En general, el MCE es un mercado tentador para las asesorías ya que la factura es netamente superior a la de una encuesta. Los resultados, sin embargo, son mucho menos fiables. Si la literatura científica sobre Legislar Mejor es de por sí escasa, el MCE sólo es abordado por varios autores de ciencias políticas (Wegrich, 2009) y no parece haber sido nunca evaluado por parte de investigadores especializados en economía y estadística. Se trata de un método usado actualmente, de una forma u otra, en casi todos los Estados de la UE y supone un importante mercado para algunos grupos asesores, por lo que resulta extraño constatar que nunca haya sido objeto de una evaluación independiente. La mayoría de los escritos emanan de asesorías o instituciones públicas políticamente favorables al método. Se trata, esencialmente, de una literatura explicativa que ilustra las hipótesis de partida y las etapas que caracterizan al MCE. Generalmente, son textos apologéticos (con alguna que otra excepción como Cavallo, Coco y Martelli, 2007). Tienden a ignorar las objeciones y las califican de simples manifestaciones de resistencia al cambio por parte de las administraciones implicadas. En lo referente a la dimensión estadística del método, cualquier crítica es rechazada con el pretexto de que el MCE es "pragmático". Según nuestras informaciones, salvo en el Reino Unido (CPA, 2008), no existe ningún otro informe parlamentario que haya analizado los problemas derivados de este método.

La adopción del MCE por parte de la Comisión Europea con el objetivo de proceder a una estimación de costes a escala europea introdujo algunas modificaciones menores en relación al modelo neerlandés y al modelo propuesto a nivel internacional. No lo analizaremos, ya que excede los límites de este trabajo.

Nos limitaremos aquí a analizar la aplicación del MCE en el ámbito de la salud laboral. Este análisis crítico plantea, sin embargo, ciertas preguntas que se inscriben en el ámbito de la salud laboral. Señala defectos inherentes al método cada vez que la regulación jurídica pretende alcanzar objetivos generales poniendo en marcha mecanismos de información, de análisis o de consulta que permitirán determinar las medidas sustanciales que deberán ser aplicadas por cada actor. Las incoherencias del método tienen que ver tanto con el derecho laboral como con el derecho ambiental, tanto con la normativa del mercado del equipamiento de trabajo como con la de sustancias químicas. Resulta interesante constatar que ni la directiva sobre máquinas ni la normativa REACH hayan sido sometidas al cálculo de costes administrativos promovido por la Comisión, a pesar de que esas mismas normas sobre libre circulación de mercancías reposan a su vez sobre un conjunto de obligaciones de información en sentido amplio. Parece verosímil pensar que, de haberlo analizado, la campaña Legislar Mejor se hubiera visto en riesgo. Habría demostrado que resulta artificial separar los "costes administrativos" de los "costes de cumplimiento".

Dos de los principios en los que reposa el MCE no son aplicables en el ámbito de la salud laboral. Un tercer principio suscita serias dudas en cuanto a la calidad de la información recogida.

El primer principio dice que un sondeo efectuado en un pequeño número de empresas puede ser extrapolado a todo un país (o a la Unión Europea) sin tener en cuenta las características propias de los distintos sectores de actividad. El único criterio pertinente del MCE para las extrapolaciones es el tamaño de las empresas.

Si la obligación de información fuera una simple formalidad administrativa consistente en informar a las autoridades públicas en base a un formulario único aplicable a todos los sectores, este criterio podría ser aceptable. Así, si una ley establece un tipo de modelo para realizar una nómina mensual, podríamos estimar que el tiempo medio para preparar dicho documento no depende del sector de actividad. Podríamos aplicar el mismo razonamiento a un informe sobre accidentes laborales. Sin duda, tanto en el ámbito de la salud y la seguridad como en el del medio ambiente, el tamaño de la empresa no es el único criterio que determina el tiempo dedicado a la mayoría de obligaciones de información. Es evidente que la evaluación de riesgos será más compleja en una empresa de la industria química que en una administración, aunque ambas sean del mismo tamaño.

El segundo principio pretende que se pueda distinguir entre el coste de cumplimiento sustancial de una legislación y los costes administrativos que genera. Dicha situación sólo acaece de manera excepcional en la rama de salud laboral. Un simple ejemplo servirá para comprender lo expuesto. Si una legislación impone dispositivos de protección contra incendios como la habilitación de una salida de socorro o la instalación de puertas cortafuegos y de extintores, podremos distinguir entre los costes de cumplimiento y las obligaciones de información. La empresa deberá adquirir el material y preparar sus locales, lo que constituirá el coste de cumplimiento. Deberá informar a los trabajadores, colocar carteles o señales y emitir un informe a los bomberos. Esto constituirá el "coste administrativo" o el "papeleo", para usar la terminología de las publicaciones de la OCDE sobre el MCE. Sin duda, estos dispositivos contra incendios corren el riesgo de ser poco eficaces en ausencia de mayor información, pero la diferenciación sigue siendo posible. La mayoría de disposiciones comunitarias sobre salud laboral no permiten tal diferenciación. De hecho, sólo existe un número limitado de obligaciones sustanciales concretas. Ponen en marcha un sistema de gestión en el que el tratamiento de la información es anterior a la determinación de las medidas concretas que varían en función de las características propias de cada empresa.

A partir de los años 70, el conjunto de reformas legislativas sobre salud y seguridad en el trabajo partía de la premisa de que había que establecer un sistema de gestión sistemática de los problemas de salud laboral. La producción, el tratamiento y la transmisión de información son componentes esenciales de dicho proceso. Sin información sistemática resulta imposible adoptar un enfoque preventivo. Lo único que se puede hacer es reaccionar sobre la marcha. Sin

información, la consulta de los trabajadores y de sus representantes no tiene ningún sentido. Sin información, las posibilidades de control por parte de las autoridades públicas se reducen a reacciones frente a los acontecimientos más graves, como los accidentes mortales. Sin información debemos renunciar a la perspectiva de integrar la salud y la seguridad en las elecciones estratégicas de la empresa. A este respecto existe una diferencia evidente entre la salud laboral y el derecho fiscal. Sobre fiscalidad es evidente que se puede diferenciar entre una obligación sustancial –como sería el pago de un determinado impuesto– y una obligación de información de tipo administrativo –como pueda ser el hecho de llevar una contabilidad o realizar una declaración fiscal–. En salud laboral, dicha diferenciación es artificial. De hecho, casi ninguna obligación de prevención se especifica por adelantado en la legislación. Salvo en algunos casos, los empresarios no disponen de una lista de sustancias tóxicas que deberían sustituir, ni de una indicación precisa de lo que deben hacer para garantizar la seguridad de las máquinas. La legislación constituye, en gran medida, lo que llamamos derecho reflexivo. Dicha noción, utilizada frecuentemente para analizar el derecho ambiental, se refiere a normas que no indican de manera específica cuál es el resultado sustancial que se debe alcanzar, sino que preparan procedimientos que deberían permitir la realización de objetivos determinados en términos bastante generales (Treubner, 1994).

Así pues, la directiva marco y la mayoría de las demás directivas comunitarias sobre salud y seguridad contienen pocas indicaciones específicas sobre normas sustanciales (valores límites de exposición, características técnicas de instalaciones y equipamiento, contenido de la vigilancia de la salud, etc.). Al contrario, lo que hacen es definir un determinado número de objetivos generales y poner en marcha organizaciones y procedimientos con el objetivo de crear un sistema de gestión y de contrapoderes vinculados a la tradición de las relaciones colectivas de trabajo. Los procedimientos de regulación son complejos, ya que reposan en una articulación entre la integración de la salud laboral en el sistema de gestión empresarial y el reconocimiento de los intereses sociales opuestos que sitúan la salud laboral en el sistema de relaciones colectivas<sup>14</sup>. Podemos describir por tanto dichas normas diciendo que su función principal es la puesta en marcha y el buen funcionamiento de un sistema de información y de relaciones. Dicho sistema abarca las relaciones de los empresarios con los trabajadores y sus representantes, con las autoridades públicas, con los servicios de prevención y, en menor medida, con otras empresas cuando existen relaciones de actividad conjunta como en el caso de las obras de construcción temporales o móviles.

Conseguir el objetivo de garantizar la salud y la seguridad en todos los ámbitos del trabajo depende totalmente de ese sistema de información y de relaciones. Resulta artificial pretender aislar las obligaciones sustanciales que serían independientes de las obligaciones de información y las actividades de gestión que se les pide a las empresas. Lejos de ser una información dada a posteriori sobre medidas sustanciales puestas en práctica, constituyen el punto de partida de un sistema de gestión que deberá determinar las medidas prácticas que se adoptarán.

---

14. Para un análisis más detallado, véase Walters, 2002, y Frick et al., 2000.

El tercer principio del MCE introduce un sesgo importante en los diferentes cálculos. El MCE no prevé ningún estudio especializado contradictorio allí donde la legislación intervenga ante eventuales conflictos. El manual preparado por la red europea sobre el MCE prevé la intervención de diferentes actores en las distintas etapas del método (véase SCM Network, 2005, p. 13-14). Las organizaciones sindicales están excluidas. Asimismo, excluye toda consulta a organizaciones de defensa del medio ambiente o de los consumidores. Esta exclusión es una consecuencia lógica de la presentación del MCE como una herramienta neutra que no entra en asuntos conflictivos. El cálculo de la parte de cargas administrativas en relación a los gastos administrativos se realiza solamente en base a las declaraciones patronales. Cuando los empresarios declaran que la parte esencial de las obligaciones de información en materia de salud y seguridad sólo se aplican porque así lo obliga la legislación, están expresando un descontento real con la existencia de obligaciones en este ámbito. Aunque es poco probable que dichas afirmaciones correspondan a la realidad. Incluso en ausencia de obligaciones legislativas, no desaparecería la presión de los trabajadores para obtener información sobre los riesgos laborales. Incluso podría ser un incentivo para el aumento de los contenciosos judiciales y de una mayor conflictividad social. Parece dudoso que la patronal consiga imponer una reducción drástica de sus obligaciones sobre salud laboral.

## **Aplicación del MCE en los informes del consorcio**

Los informes del consorcio se realizan de una manera poco habitual según los criterios de una publicación científica. La búsqueda de datos concretos sobre las modalidades reales de la encuesta será en vano. Las preguntas más elementales seguirán sin respuesta. ¿Cuántos empresarios han sido entrevistados para cada una de las obligaciones de información? ¿Qué sectores económicos están representados? ¿Qué tamaño tienen las empresas? ¿Se trata de entrevistas telefónicas, a domicilio o realizadas en reuniones? ¿Cuál es el porcentaje de preguntas sin contestar? ¿Cómo se han calculado las medias? ¿Cuál es el margen de error?

Hay una voluntad manifiesta de que los lectores ignoren la mayoría de los elementos concretos que permitirían apreciar la calidad de los datos. Según la DG de Empleo, la situación ha ido deteriorándose de una versión a otra del informe. Diferentes modificaciones han hecho desaparecer elementos informativos cruciales. A veces ha habido variaciones muy importantes en los cálculos y no se ha ofrecido explicación alguna al respecto. La estimación del coste de la evaluación de riesgos fue multiplicada por dos. En cuanto a las visitas de la inspección laboral, el resultado fue el inverso: se introdujo una disminución en torno al 60%. En la mayoría de los casos, la información aportada por el consorcio es vaga e imprecisa. Se indica, por ejemplo, que los datos derivados de los estudios nacionales ya existentes han sido "recalculados manualmente". Nos hubiera gustado saber qué criterios se han seguido para recalcular los datos.

La presentación que realizó la DG de Empresa de los documentos del consorcio contribuyó a sembrar una mayor confusión sobre la metodología. La DG de Empresa no ha publicado la totalidad de los documentos. El público sólo tiene derecho a ser informado de que: "La recogida de datos originales (entrevistas/talleres, informes de expertos) se ha realizado en el periodo 2007-2008. Los asesores también han utilizado información extraída de las operaciones nacionales de medida de referencia realizadas en la misma época. Los datos nacionales fueron elaborados entre 2005 y 2008. Hemos supuesto que las diferencias entre las fechas y las monedas (euro, libra esterlina, corona danesa y corona sueca) sólo tendrían un impacto marginal sobre el nivel de la carga administrativa y, por consiguiente, sobre la comparabilidad de los datos (cuando éstos corresponden al mismo perímetro normativo –véase a continuación). De hecho, los principales factores que influyen en el nivel de cargas administrativas son, en conjunto, relativamente estables (tasa de inflación, remuneración por horas, tasa de cambio entre las monedas y el euro y número total de empresas en la UE)<sup>15</sup> (véase página 28, capítulo sobre la extrapolación de datos). La parte más larga de este párrafo se refiere a los problemas relacionados con las variaciones del cambio de moneda que, en efecto, sólo deben influir en los cálculos de manera muy marginal. El verdadero problema –que a nuestro entender invalida todos los cálculos– sólo se aborda en un paréntesis muy breve. Informan de que el consorcio organizó entrevistas (¿cuántas por obligación de información?), seminarios (¿cuántos y con qué participantes?) y evaluaciones de expertos (los expertos parecen haber sido elegidos en base a criterios ideológicos y no conocen en profundidad la situación real).

Las recomendaciones nunca se justifican mediante un análisis de conjunto. El método seguido es una yuxtaposición de elementos diferentes mediante la técnica del "corta y pega". El resultado final es un texto lleno de contradicciones, a menudo incoherente, que da la impresión de ser un collage de contribuciones distintas, sin que haya mediado un intento de lectura global.

La característica principal de los análisis es la imprecisión. La lectura del informe evoca a menudo un viaje por un paisaje tenebroso. Percibimos vagas formas de razonamiento, aunque todo flota en la imprecisión, en la niebla, en lo imponderable. Citemos un solo ejemplo. El consorcio, confrontado a una evaluación de costes particularmente elevada para los planes de salud y seguridad de las obras de construcción temporales o móviles en Portugal (4.800 minutos en Portugal frente a 510 en Suecia), no se pregunta por la pertinencia de sus propios cálculos. Explica que las empresas aprovechan la ocasión para controlar lo que ocurre en la obra. No se trata de una obligación legal. Sin embargo, está considerada como una parte del coste calculado de las cargas administrativas. ¿De dónde sale esta práctica difusa en Portugal? El consorcio responde: "Esas pretendidas actualizaciones del plan de salud y seguridad no provienen de la legislación, sino de una obra publicada en 1996 (tras la primera transposición de la directiva) por un experto portugués, en la que incluía las líneas directrices de la aplicación de un plan de salud y seguridad. Desde entonces, este libro ha sido considerado como un modelo a seguir y se

---

15. La traducción de esta cita y las siguientes es propia, no emana de las instituciones de la UE.

hizo necesario realizar actualizaciones de dichas líneas directrices. Esto implica que los planes de salud y seguridad conlleven pesadas cargas, debido a las malas prácticas relacionadas con la información informal a nivel nacional". La explicación es muy vaga: nos gustaría saber la referencia de este libro con tal poder decisivo. Sobre todo es absurda, ya que sirve para justificar la inclusión de los gastos no obligatorios relacionados con la gestión ordinaria de las empresas en el cálculo de las cargas administrativas.

La situación parece haber empeorado debido a la voluntad de la DG de Empresa de conservar el monopolio del pilotaje de estos contratos. La DG de Empleo envió unas notas críticas justificadas y pertinentes de las que no encontramos casi ningún reflejo en el texto final. La impresión general es que la finalidad política (afirmar la hegemonía de la DG de Empresa sobre las demás direcciones generales de la Comisión) se impuso a cualquier intento de eficacia y coherencia. Ni siquiera se rectificaron errores materiales evidentes.

## Principales etapas del cálculo

El MCE aplicado a la salud laboral pasa por distintas etapas en la elaboración de estadísticas<sup>16</sup>. Podemos clasificarlas de la siguiente manera:

1. Identificación de las obligaciones de información que podrían diferenciarse de la conformidad sustancial requerida por la directiva (cada obligación de información se divide generalmente en distintos datos solicitados).
2. Elección de un número pequeño de países ("países de medición").
3. Realización de un cierto número de entrevistas sobre el coste de estas obligaciones de información (en seminarios o por teléfono).
4. Cálculo del porcentaje de cargas administrativas/costes administrativos durante dichas entrevistas.
5. Extrapolación de los datos obtenidos en las entrevistas a la situación general del "país de medición". Esta extrapolación se basa en una estimación de lo que sería el coste de cada obligación para empresas con una eficacia normal.
6. Uso de datos ya existentes en otros países que han aplicado el MCE en el ámbito en cuestión (los países calificados como *baseline countries*) y adaptación de los datos, mediante distintas modalidades, al estudio realizado.
7. Extrapolación de los cálculos sobre los dos grupos de países al conjunto de países de la UE.
8. Formulación de recomendaciones.
9. Cálculo de la reducción de costes atribuida a la puesta en marcha de dichas recomendaciones.

Cada una de las etapas incrementa significativamente los factores de error tanto debido a los sesgos intrínsecos del método como en función de las interferencias políticas por parte de los promotores.

<sup>16</sup>. Nos limitamos a las fases más importantes. El manual del SCM Network (2005) distingue 15 etapas distintas.

## **Elección arbitraria de las obligaciones de información**

Las directivas comunitarias sobre salud laboral insisten en la puesta en marcha de una gestión sistemática de la empresa para tener en cuenta el posible impacto de las condiciones laborales sobre la salud.

La Comisión eligió dos directivas para la evolución de los costes relacionados con las obligaciones de información: la directiva marco de 1989 y la de las obras de construcción temporales o móviles. Posteriormente añadió a la lista la directiva sobre agentes cancerígenos, que está en proceso de revisión. La elección de la directiva marco es importante ya que se trata del elemento central de la legislación comunitaria en la materia. Ignoramos las razones de la elección de estas dos directivas en particular, salvo que sea porque son objeto de presiones políticas particularmente fuertes por parte del mundo empresarial. Sus retos son cruciales para los trabajadores. El sector de la construcción acumula tasas particularmente elevadas de accidentes mortales y de exposiciones importantes a riesgos para la salud (Donaghy, 2009) que conllevan especialmente un aumento de la mortalidad por cáncer (Thuret, 2009). La subcontratación en cascada, la falta de coordinación entre las distintas empresas que intervienen y la falta de integración de las exigencias de salud y seguridad en la planificación de las obras figuran entre las causas determinantes de dicha situación. La exposición a agentes cancerígenos en el trabajo es la principal causa de mortalidad relacionada con el trabajo en Europa. El hecho de que las exposiciones causen cáncer tras largos periodos de latencia implica que las empresas no encuentren un incentivo económico para la prevención si se les deja "hacer su trabajo" al abrigo de las obligaciones públicas.

Salvo algunas excepciones, todo el contenido de las directivas (y, en especial, de la directiva marco) se puede describir como un sistema que organiza la recogida, el tratamiento, la transmisión y la discusión de información. Resulta artificial querer delimitar una parte "sustancial" que se podría realizar independientemente de las obligaciones de información.

El consorcio, prisionero de una metodología inadaptada, ha querido sin embargo separar las obligaciones específicas de información. Enumera cuatro en la directiva marco y tres en la directiva sobre obras de construcción temporales o móviles. Esta elección no sólo es responsabilidad del consorcio. También participaron otras direcciones generales de la Comisión. El informe no especifica las posibles divergencias que existieron.

La elección es arbitraria. Los criterios de inclusión y de exclusión no están definidos. La consecuencia es la elección de inclusiones discutibles así como de exclusiones inexplicables.

La inclusión de las visitas de la inspección laboral es uno de los motivos más rechazables. La directiva marco no habla de las inspecciones laborales. Se limita a recordar un principio que se aplica a todas las directivas comunitarias: los Estados miembros tienen la responsabilidad de que éstas se cumplan. Evidentemente, la inspección laboral no es la única institución que se encargue

de esto. Las autoridades judiciales y policiales también contribuyen. Si siguiésemos la lógica del consorcio de manera coherente, a las obligaciones de información habría que sumar el tiempo que pasan las empresas compareciendo ante los tribunales, preparando su defensa jurídica, etc. Resulta interesante constatar que, en otra directiva del ámbito social, los gastos relacionados con las acciones judiciales han sido incluidos como gastos administrativos (COM, 2009, d, p. 104). Parece verosímil que el contencioso judicial sobre la responsabilidad de la empresa, tal y como se define en la directiva marco, sea mucho más importante que el que se refiere a los procedimientos relativos a la puesta en marcha de los comités de empresa europeos.

Por otra parte, parece evidente que las intervenciones de la inspección laboral sobrepasan ampliamente el control de las prescripciones de la directiva marco. Cada Estado miembro de la Unión Europea dispone de un sistema de inspección con importantes particularidades, aunque todos comparten el hecho de no segmentar el trabajo de las inspecciones al controlar el cumplimiento de un texto en particular. De los seis países en los que el consorcio ha recogido datos, cinco disponen de una inspección laboral generalista que interviene sobre todos los aspectos del derecho laboral.

Si bien la evaluación del riesgo constituye la piedra angular de las actividades preventivas en la empresa, cuesta comprender cuáles han sido los criterios de exclusión de las demás actividades, a menudo relacionadas con la evaluación de riesgos. De este modo, la información a los trabajadores y sus representantes, el funcionamiento de los órganos específicos destinados a esta información y a la consulta –como los comités de seguridad e higiene o la vigilancia de la salud– son otras tantas actividades que podemos describir como obligaciones de información. La vigilancia de la salud consiste sobre todo en reunirse con los trabajadores, examinarlos e interrogarlos sobre su trabajo y su estado de salud, transmitir de manera colectiva y anónima la información pertinente a los organismos encargados de la prevención, etc. Dicho proceso no difiere en sus fundamentos de la evaluación de riesgos. De hecho, resulta deseable que se articule con ésta. Una reunión de un comité de seguridad e higiene es, evidentemente, por definición, un intercambio de información y de puntos de vista sobre las condiciones laborales, su impacto sobre la salud y las medidas de prevención. El único criterio que permitiría explicar las elecciones del consorcio parece ser la mención explícita de un documento en la directiva marco y en la directiva sobre obras de construcción temporales o móviles. Sólo se consideraría como una obligación de información cuando una directiva comunitaria especificara que se debe realizar un documento en concreto. En dicho caso, la inclusión de visitas de inspección laboral sería algo totalmente arbitrario. Por otra parte, la descripción de los costes va mucho más allá de la simple redacción de un documento.

La misma técnica arbitraria aparece en lo referente a las directivas sobre las obras de construcción temporales o móviles. El consorcio ha desechado ciertas disposiciones sin justificar su elección (la información a los trabajadores o el órgano de coordinación). De nuevo resulta interesante que, de un contrato a otro, la elección de lo que constituiría las obligaciones de información pueda variar. De este modo, en un estudio anterior redactado por el grupo Ramboll

para la DG de Empresa, la obligación de redactar un documento de salud y seguridad para los trabajos posteriores no se considera como una obligación de información.

El Reino Unido ha señalado estas incoherencias en un documento remitido a la Comisión. Partiendo de un enfoque maximalista, que considera que toda obligación de información se debe analizar como un coste administrativo, el Reino Unido señala que la información y la consulta a los trabajadores prevista por la directiva marco debería haber sido tenida en cuenta por el consorcio. En cuanto a la directiva sobre las obras de construcción temporales o móviles, las autoridades británicas consideran que el consorcio ha omitido cinco obligaciones de información.

## **Análisis de las directivas**

Para identificar las obligaciones de información, resulta evidentemente crucial el correcto análisis del contenido de las directivas. Tanto el consorcio como el CEPS parecen haber realizado una lectura tan rápida que fueron acumulando imprecisiones y contrasentidos en la continuación de su trabajo.

Ya hemos señalado la interpretación arbitraria de la directiva marco. Organiza un sistema de gestión. Los flujos de información que prevé son mucho más numerosos y sistemáticos que los retenidos por el consorcio.

Sin ser exhaustivos, la directiva marco prevé numerosas obligaciones que corresponden a la definición de obligación de información definida por los adeptos del MCE.

Podemos citar:

1. La consulta a los trabajadores sobre la introducción de nuevas tecnologías (art. 6, 3, c).
2. Las instrucciones adecuadas dadas a los trabajadores que acceden a zonas de riesgo grave y específico (art. 6, 3, d).
3. La información mutua entre empresarios de varias empresas que estén presentes en un mismo lugar de trabajo, así como la información a los trabajadores de estas empresas (art. 6, 4).
4. La información dada al personal de los servicios de prevención (art. 7, 4).
5. Una serie de información relacionada con la organización de primeros auxilios (art. 8).
6. La información y la consulta de los trabajadores (arts. 10 y 11).
7. La formación de los trabajadores, una formación adaptada en el tiempo en función de la evolución de los riesgos y de las necesidades (art. 12).
8. La puesta en marcha de la vigilancia de la salud (art. 14).

Resulta evidente que una aplicación rigurosa del MCE hubiera puesto en evidencia la inadaptación completa de este método en el ámbito que analizamos. Habría demostrado por el contrario que cualquier tentativa sería

de reducir la "carga administrativa" hubiera cuestionado el nuevo nivel de seguridad deseado e iría en contra de los derechos de los trabajadores. Antes que correr ese riesgo, el consorcio y la Comisión prefirieron quedarse a medio camino adoptando tan sólo algunas de las obligaciones de información realmente contenidas en la directiva marco, añadiendo de manera totalmente arbitraria la inspección de los centros de trabajo.

La directiva sobre las obras de construcción temporales o móviles se realizó en base a una estructura muy específica que la diferencia de las demás directivas comunitarias de salud y seguridad. Sólo contiene unas pocas obligaciones para los empresarios. Esencialmente tiende a responsabilizar al director de obra, es decir, casi siempre al propietario de los edificios o de las instalaciones. Le impone la adopción de medidas destinadas a garantizar la coordinación entre las distintas partes que intervienen para integrar, desde la fase de concepción del proyecto, las exigencias de salud y seguridad.

El análisis del consorcio asimila de manera abusiva las obligaciones del director de la obra con las obligaciones de las empresas intervinientes. Reconoce, sin embargo, que el coste a cargo de los clientes particulares es considerable en base a unos datos belgas que indican que más del 90% de los permisos de construcción son para proyectos privados (Rec. n° 124, 2009, p. 5). Cita este hecho, pero no extrae ninguna conclusión. Esta es una de las características generales de los informes del consorcio: forman un collage de textos escritos por autores diferentes y nadie se preocupa de la coherencia del conjunto. Este análisis erróneo lleva al consorcio a introducir el concepto de coordinador externo. Hay que recordar que la directiva sólo prevé la organización de la coordinación en caso de que intervengan varias empresas. Por tanto, toda coordinación será necesariamente externa ya sea en relación al conjunto de empresas (por ejemplo, cuando el arquitecto asume esta función o hay un coordinador especializado contratado solamente para dicha función), ya sea en relación a las demás empresas siempre que el coordinador sea parte del personal de una de las empresas intervinientes.

Las tres obligaciones analizadas por el consorcio superan por tanto ampliamente el campo de aplicación del ejercicio de evaluación de los costes administrativos, ya que no son tenidas en cuenta por las empresas, salvo en caso de que una empresa sea en sí misma un cliente. Paradójicamente, las pocas obligaciones de información que tienen las empresas han sido olvidadas por el consorcio. Este es el caso de la obligación de declarar los accidentes laborales así como una serie de obligaciones de señalización formuladas en el anexo IV de la directiva. Quizá el consorcio ignore que los anexos de una directiva tienen carácter obligatorio.

El consorcio ha limitado su trabajo a dos directivas. Posteriormente, la Comisión solicitó al CEPS que examinara asimismo la directiva sobre agentes cancerígenos (así como la directiva sobre los comités de empresa europeos) (Renda y Luchetta, 2009-b). El CEPS ha realizado críticas pertinentes sobre los numerosos errores del consorcio, aunque su propio análisis de la directiva sobre agentes cancerígenos es aún más desastroso.

El CEPS ha querido demostrar que la parte esencial de las obligaciones de información de la directiva sobre agentes cancerígenos sólo sería una repetición de lo que encontramos en la directiva marco. Esto conduce a afirmaciones grotescas. Así, la obligación de declarar los cánceres de origen profesional equivaldría, según el informe del CEPS, a retomar simplemente la obligación de notificación de los accidentes laborales. Aparentemente, los investigadores no tienen la menor idea de la noción de accidente laboral que, en los sistemas jurídicos de los distintos países comunitarios, equivaldría a un acontecimiento repentino que conlleva de manera inmediata una lesión a la integridad física. Esta definición, evidentemente, es incompatible con la aparición de un cáncer tras un largo periodo de latencia tras la exposición inicial a un agente cancerígeno. Para llegar a probar que la directiva sobre agentes cancerígenos no contendría ninguna obligación de información distinta de las ya determinadas por la directiva marco, el CEPS no tiene en cuenta la mayoría de artículos de esta directiva que prevé información diferente o más específica tanto respecto de los trabajadores como de las autoridades públicas. Podemos citar especialmente: la obligación de poner a disposición de las autoridades públicas la información sobre la sustitución y la reducción del uso de sustancias cancerígenas (art. 4); la delimitación y la señalización de zonas de riesgo (art. 5, 5, j); el etiquetado de los recipientes usados para las sustancias cancerígenas (art. 5, 5, l); un conjunto de obligaciones de información ante las autoridades públicas que supera ampliamente lo previsto en la directiva marco (art. 6); la información a los trabajadores en caso de exposición anormal (art. 7); una serie de disposiciones sobre la información y la formación de los trabajadores que están mucho más especificadas en la directiva marco (arts. 11 y 12); la organización de la vigilancia de la salud (art. 14); el respeto de los valores límite de exposición es inseparable de un cierto número de obligaciones de información como la medición de concentración de ciertos agentes en la atmósfera (art. 16).

De hecho, el extraño análisis del CEPS encuentra un mínimo de lógica si tenemos en cuenta las expectativas del promotor. En el caso de esta directiva, la solicitud de la Comisión era manifiestamente que se redujera, tanto como fuera posible, la estimación de costes en relación a las obligaciones de información. Quería convencer a las empresas de que la revisión de la directiva sobre agentes cancerígenos contribuiría a reducir las cargas administrativas. Todo lo que sabemos sobre el proyecto de revisión de la directiva desmiente esta afirmación. El objetivo de la revisión de la directiva es hacerla más eficaz imponiendo obligaciones más específicas a las empresas. Aparentemente, habrá un mayor número de valores límite, lo que evidentemente conllevará mayores obligaciones de información. La argumentación defensiva de la Comisión, según la cual la revisión de la directiva podría reducir eventualmente esas obligaciones de información, supone una señal de alarma sobre la degradación del sistema de decisión política. Según una estimación conservadora, los cánceres causados por exposiciones profesionales originan 80.000 muertes evitables al año en la UE. Está plenamente justificado que se impongan obligaciones legislativas específicas y detalladas a las empresas que usan agentes cancerígenos. Resulta absurdo que la Comisión intente justificarse a través de la reducción de la carga administrativa.

## Análisis de la situación por países

En todo el documento se encuentran diferencias inexplicables entre los distintos países, lo que obliga al consorcio a una explicación. En la mayoría de los casos alude a las diferencias objetivas entre las situaciones nacionales. Algunos ejemplos bastarán para demostrar que estas diferencias ilustran hasta qué punto el consorcio ignora la situación de los distintos países.

En principio, los datos fueron validados por "expertos" elegidos por el consorcio así como por "contactos" presentados por las autoridades públicas de los Estados miembros. La intervención de ambas categorías de actores se menciona en varias ocasiones en los documentos publicados por la DG de Empresa. En la práctica, podemos preguntarnos si las autoridades nacionales han sido informadas de manera regular y completa. Los errores son tan numerosos y algunos tan aparentes que debemos preguntarnos sobre la manera en que la DG de Empresa gestionó la puesta en marcha del contrato.

Nos limitaremos aquí a ofrecer algunos ejemplos especialmente chocantes. El coste estimado de la evaluación de riesgos varía considerablemente en función del país. Si pretendemos neutralizar el efecto de las diferentes tasas salariales, la unidad de medida pertinente será el cálculo del tiempo anual ocupado en esta obligación. En Suecia supondría 20 minutos tanto para las empresas que cuentan de 1 a 9 trabajadores como para las que tienen entre 10 y 50. Pasaría a 50 minutos para las empresas de más de 50 trabajadores. En el otro extremo, sería 150 veces mayor en las empresas búlgaras de 1 a 9 trabajadores (2.995 minutos); 175 veces mayor en las que tienen entre 10 y 50 trabajadores (3.595 minutos), y casi 200 veces mayor para las que tienen más de 50 trabajadores. Resulta sorprendente una diferencia tan abismal, sobre todo teniendo en cuenta que los datos se reunieron supuestamente sobre una base homogénea. Se trata de dos países en los que el consorcio organizó entrevistas basándose en su propio marco de análisis.

Para explicar la diferencia, el consorcio demuestra imaginación. Propone dos razones que podrían explicar el escaso tiempo dedicado a la evaluación de riesgos en Suecia:

1. La evaluación de riesgos, en gran medida, sería efectuada por representantes sindicales cuyo salario es soportado por el erario público. Aunque la evaluación de riesgos esté relacionada con una consulta a los representantes de los trabajadores, no por eso deja de ser una actividad llevada a cabo por la empresa con el eventual apoyo de los servicios de prevención. Éstos desaparecen en los cálculos del consorcio: según ellos, el recurso a asesores externos no existe en Suecia. Este aspecto se ve contradicho por toda la literatura que analiza la salud laboral en Suecia (Remaeus y Westerholm, 2001). En cuanto a los representantes sindicales no es verdad que su salario sea pagado por el erario público. Los únicos representantes que se benefician parcialmente de fondos públicos son los representantes regionales de seguridad, quienes sólo intervienen en pequeñas empresas. De un total aproximado de 100.000 representantes de seguridad, unos 2.000 son representantes regionales.

2. La evaluación del riesgo en Suecia se realiza en dos fases. Una evaluación general y una evaluación que tiene en cuenta los riesgos específicos de cada sector. Esta distinción no aparece en la legislación sueca ni en los análisis de la práctica de las empresas. Es una fantasía. El consorcio no ha comprendido la existencia de guías por sectores que existen tanto en Suecia como en la mayoría de los demás países comunitarios. Se trata aparentemente de una explicación añadida a posteriori por alguien que no tomó parte en las entrevistas. En efecto, el marco de análisis de las entrevistas mencionaba explícitamente la necesidad de tener en cuenta las listas de control por sectores en el trabajo de evaluación de riesgos.

La obligación de realizar un informe sobre accidentes laborales ante una autoridad competente da como resultado unas diferencias tan extrañas y permite al consorcio desplegar toda su fantasía al aventurar una explicación.

Para empezar, observaremos que el consorcio considera que en Malta la obligación de informar sobre accidentes laborales a una autoridad competente ocupa 0 minutos en las empresas de 1 a 50 trabajadores (FR, 2009, p. 78-79). No ofrecen ninguna explicación para este misterio. ¿Se tratará de un fenómeno paranormal de transmisión de pensamiento o sólo se producen accidentes laborales en las empresas de más de 50 trabajadores? Además del milagro maltés, el consorcio considera que la declaración de un accidente laboral requiere 5 minutos en una empresa sueca y 1.400 minutos en una empresa rumana. En Bulgaria, el tiempo varía caprichosamente en función de las dimensiones de las empresas, lo que constituye un fenómeno extraño en la medida en que se trata de rellenar el mismo cuestionario. Para empresas que tienen de 1 a 10 trabajadores hay que calcular 530 minutos. Para las que tienen entre 10 y 50 se ahorra una hora: 470 minutos. Para las de más de 50 trabajadores se llega a los 690 minutos. Se entendería una tendencia a aumentar el tiempo en empresas de dimensión superior motivada por la existencia de órganos específicos, pero la reducción del tiempo en la categoría intermedia sigue sin tener una explicación.

La diferencia entre los 5 minutos suecos y las 23 horas rumanas es merecedora de una explicación. El consorcio cree conseguirlo explicando que en Suecia la declaración de los accidentes se hace mediante comunicación telefónica. La persona que escribió esta explicación no debió leer lo escrito por el consorcio sobre las entrevistas. Las preguntas planteadas por el consorcio debían cubrir supuestamente una secuencia de cuatro etapas: mantener reuniones, buscar la información pertinente, escribir un informe y enviar dicho informe. Parece lógico considerar que las dos primeras etapas sean las que requieren mayor tiempo. La redacción del informe y su transmisión constituyen operaciones relativamente breves. Por lo demás, el informe solicitado contiene prácticamente los mismos apartados en los distintos países comunitarios. Las variaciones nacionales tienen poca importancia en la medida en que existe una armonización comunitaria de las estadísticas relativas a los accidentes laborales. El hecho de que en Suecia la transmisión del informe se haga por comunicación telefónica no permite explicar cómo las empresas suecas recabarían toda la información solicitada en sólo 5 minutos.

Los ejemplos podrían ser múltiples. Por razones de espacio no hemos recogido los numerosos errores sobre la directiva de las obras de construcción temporales o móviles. Todos los cálculos del consorcio presentan algún tipo de anomalía evidente. Ninguna de las explicaciones propuestas por el consorcio tiene sentido.

El desconocimiento de las situaciones nacionales se observa también claramente al leer las recomendaciones del consorcio. La técnica seguida es bastante simple. El consorcio ha ido en busca de las "buenas prácticas". La búsqueda ha sido muy selectiva. Salvo algunas excepciones, sólo se dan buenas prácticas en los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia. La idea subyacente es que las buenas prácticas sólo se dan en aquellos países que aplican el MCE en su legislación sobre salud y seguridad.

## **Realización de las entrevistas**

El consorcio seleccionó seis países para tomar datos directos: Bulgaria, Estonia, Malta, Portugal, Rumanía y Suecia. Las razones de dicha elección no se explican en ninguna parte. Observaremos que, tomados en conjunto, estos países representan aproximadamente un 10% del total de los trabajadores de Europa. Dos de ellos acababan de transponer las directivas comunitarias a su legislación nacional. Podemos preguntarnos si, al realizar las entrevistas, los empresarios rumanos y búlgaros disponían ya de la suficiente perspectiva para evaluar el impacto real de las directivas. Teniendo en cuenta el número de trabajadores, ambos países suponen ya la mitad de la muestra.

De los 238 millones de euros estimados en los seis países mencionados, Portugal representa por sí solo más del 70% de los costes, pero tan sólo aproximadamente el 20% de los trabajadores del grupo. Un resultado tan chocante merecería ser explicado. El consorcio se limita a afirmar que los costes portugueses se explican por el elevado número de empresas y el elevado número de accidentes laborales en este país. La explicación por el elevado número de empresas es incoherente. No tiene en cuenta la diferencia entre Portugal y Suecia (de 5 a 1 aproximadamente) o entre Portugal y España, si extendemos la comparación a aquellos países que han sido objeto de extrapolaciones. La comparación con Suecia resulta interesante. Desde hace muchos años, la legislación sueca se centra en la puesta en marcha de una gestión sistemática de todo lo relacionado con la salud laboral. La exigencia de un "control interno" a este respecto fue formulada antes incluso de que Suecia se integrara en la UE e incorporara la directiva marco a su legislación. Este contexto hace poco creíbles las estimaciones del consorcio sobre Suecia, según el cual las obligaciones de información se reducirían al nivel más bajo entre los Estados en que se han realizado entrevistas. La explicación de la diferencia entre Suecia y Portugal en cuanto al número de accidentes laborales es doblemente absurda. Por una parte, se basa en graves errores estadísticos: el consorcio le atribuye a Portugal un número demasiado elevado de accidentes, mientras que divide por 10 el número de accidentes en Suecia. Por otra parte, es incoherente con el hecho de que la obligación relacionada con los accidentes represente menos de un cuarto del coste total atribuido a Portugal.

En los informes hechos públicos por la DG de Empresa no se menciona el número de personas entrevistadas, los sectores económicos implicados o el tamaño de las empresas consideradas en la muestra. El secreto está tan bien custodiado que ni la DG de Empleo tuvo acceso a los datos. Sin embargo, en una nota de marzo de 2009 dice: "El número de entrevistas y talleres realizados para obtener los datos, costes y cargas que generan parece relativamente bajo para medir las 233 obligaciones de información en los 6 Estados miembros: se organizaron 29 talleres y 2.850 entrevistas para 11 políticas diferentes (excepto las políticas de servicios financieros y de derecho mercantil) con 33 actas legislativas y no menos de 233 obligaciones de información. Esto significa que, de media, un taller cubría hasta 10 obligaciones de información y que apenas se realizaron 12 entrevistas por cada obligación de información. El informe sobre derecho laboral no conlleva ninguna información específica sobre el número exacto de entrevistas y/o de talleres organizados. La información contenida en el informe principal sobre el número de talleres y el número de entrevistas parece haber sido suprimido en la última versión de este informe. Esto reduce aún más la transparencia de los métodos de análisis del consorcio y alimenta las dudas en cuanto a la fiabilidad de la extrapolación".

Al comparar los datos nacionales de los seis países resulta evidente que no se han calculado los datos de manera homogénea. Cada vez que aparecen grandes diferencias, el consorcio intenta explicarlo analizando las supuestas diferencias en la situación de cada país. En realidad, en todos y cada uno de los casos, no hacen sino mostrar su ignorancia sobre la situación.

## **Extrapolación de los datos a los demás países**

El consorcio ha usado dos técnicas para extrapolar los datos. Por una parte usa los datos preexistentes disponibles en cinco países (Alemania, Austria, Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido). Los datos recogidos usaron un marco de análisis con importantes diferencias respecto a los usados por el consorcio. La integración de los datos se hizo aplicando tres técnicas diferentes: toma de datos, ajuste manual o extrapolación. El consorcio no da más explicaciones sobre los métodos seguidos. Los resultados de la primera ola de extrapolaciones son sorprendentes. El coste de las obligaciones de información resulta más elevado en el Reino Unido que en Alemania, y en Austria que en los Países Bajos. Por otra parte, los ajustes realizados por el consorcio parecen enormes. Según el WiFo y el CEPS (Renda y Luchetta, 2009, a, p. 23), las estimaciones provenientes de los datos neerlandeses pasaron de 979 millones de euros en los cálculos nacionales a 83,5 millones de euros en los cálculos del consorcio<sup>17</sup>. En el caso de Dinamarca, el descuento fue superior al 50%: se pasa de 145 millones de euros a 59 millones. Resulta aún más inexplicable que, en el caso de Dinamarca, el consorcio pretenda haber recogido la totalidad de datos sin extrapolación ni "ajuste manual".

---

17. El consorcio se esfuerza en presentar a los Países Bajos como un modelo en materia de costes administrativos. La estimación neerlandesa de casi mil millones de euros de costes resultaba evidentemente incompatible con tal afirmación. Esto explicaría la reducción radical de los costes neerlandeses en los cálculos del consorcio.

Un ejemplo muestra hasta qué punto son heterogéneos los datos nacionales recogidos para el MCE. En Alemania, los costes estimados de la evaluación de riesgos resultan moderados en relación a lo calculado en otros países. La razón parece ser la siguiente: en los cálculos alemanes, la evaluación de riesgos como proceso permanente de producción de conocimientos para asegurar una mejor gestión no se considera como un coste administrativo. Este enfoque hubiera merecido ser discutido. Se justifica porque la evaluación de riesgos es un proceso de difusión de lo que a veces se da en llamar una cultura de la prevención que se incorpora en el conjunto de actividades de una empresa. Ya se trate de encender una máquina o de almacenar productos químicos, la evaluación de riesgos interviene en la definición de los modos operativos. En Alemania, los datos sobre la evaluación de riesgos se limitan por tanto al tiempo dedicado a la redacción de un documento específico.

Los investigadores italianos ya habían avisado sobre las comparaciones basadas en datos demasiados heterogéneos. "Para una buena evaluación (*benchmarking*) y una correcta interpretación de los resultados, resulta necesario no sólo comprender las diferencias sociales, económicas e históricas fundamentales entre los países, sino asegurarse asimismo de que las diferencias observadas se basan únicamente en diferencias en cuanto a la normativa y no en cuanto al recurso a técnicas de medición diferentes" (Cavallo, Coco y Martelli, 2007). Estas exigencias elementales no se tuvieron en cuenta debido a la precipitación de la DG de Empresa, que quería probar que existía un excelente instrumento europeo de evaluación de costes.

Para los demás 16 Estados, el consorcio se limitó a extrapolar datos sin tener en cuenta la manera en que las directivas habían sido transpuestas. Los documentos hechos públicos nos dejan en una ignorancia total sobre la alquimia de estas extrapolaciones. Sin embargo, constatamos elementos extraños. Así, el coste de las obligaciones de información analizadas en Italia correspondería a más del doble de lo que supone en Francia. Un análisis comparativo de las legislaciones en estos dos países no ofrece ningún elemento de explicación. En la República Checa representa más de 10 veces de lo que representa en Eslovaquia, mientras que el número de trabajadores en el primer país es 2,5 veces superior. En cuanto a la parte de las cargas administrativas, también varían desde un mínimo del 85% en España a un máximo del 97,55% en la República Checa.

En total, los datos originales representan menos del 5% de los costes calculados; los que provienen de extrapolaciones de bases de datos nacionales preexistentes representan algo más del 40% de los costes; alrededor del 55% de los costes estimados proviene de extrapolaciones sin datos nacionales.

Uno de los objetivos del consorcio era medir la amplitud de los costes en relación a una transposición que iría más allá de las prescripciones mínimas de las directivas. En total, estos costes parecen irrisorios: menos del 1% del total de costes (32 millones de 4.228 millones en total). El único país en el que los costes tienen cierta importancia es Irlanda (algo más de una tercera parte de los costes). En el Reino Unido, en donde el consorcio informa de que las

transposiciones de las directivas se aplican a los autónomos, esta parte tiene una estimación del 0%.

El carácter arbitrario de estas operaciones de extrapolación aparecen al compararlas con las extrapolaciones realizadas por las autoridades británicas<sup>18</sup> y las del consorcio. Según las autoridades británicas, el coste de la evaluación de riesgos para las empresas de la UE alcanzaría los 5.500 millones de euros (BRE, 2008). En la versión original del informe del consorcio, el importe era de 1.453 millones de euros. Menos de un año después, tras el proceso de re-escritura llevado a cabo bajo la supervisión de la DG de Empresa, los mismos datos otorgaban una evaluación total que doblaba el coste, llevándolo hasta los 2.900 millones de euros. Esta diferencia, que llega hasta multiplicarse por cuatro, parece reflejar sobre todo las reservas de los promotores sobre la obligación de evaluar los riesgos.

## **Estimación de la carga administrativa**

La estimación de la carga administrativa es un elemento clave de los cálculos. Prepara directamente el paso desde las estadísticas hasta la definición de las medidas políticas. En efecto, el objetivo fijado por la Comisión es la medición de los costes administrativos y la reducción en un 25% de la carga administrativa. El MCE considera que se pueden distinguir los costes de las cargas preguntando a los propietarios de las empresas entrevistadas sobre qué parte de la actividad continuarían efectuando en el supuesto de que se suprimiese la obligación legislativa.

Se trata de un enfoque totalmente subjetivo. En la mayoría de los casos, las obligaciones en materia de salud y seguridad convergen con las modalidades de gestión habituales de una empresa. La respuesta dada no es objeto de ninguna verificación objetiva. Generalmente, responde a una hostilidad casi congénita respecto a la legislación de salud y seguridad. En la práctica, el maximalismo expresado durante las entrevistas es poco susceptible de reflejar la realidad. De este modo, una parte importante del trabajo dedicado a la evaluación de riesgos encaja estrechamente con la gestión de la producción en sí misma. Se recoge numerosa información tanto para la evaluación de los riesgos como para la organización del trabajo. Esto hace poco creíble la estimación del consorcio según la cual el 92% del tiempo dedicado a la evaluación de riesgos se evitaría si no existiese una obligación legislativa. Ocurre lo mismo con los documentos emitidos por la coordinación de seguridad de las obras de construcción. Una parte importante de los documentos sirve para entender las interacciones entre las distintas empresas que intervienen en una misma obra de construcción. Incluso si desapareciera la obligación legal, es probable que una gestión racional de las obras de construcción implicara que esa misma información fuera recogida, resumida y puesta por escrito en un documento. Este aspecto ha sido

---

18. Las estimaciones británicas se basan en un estudio realizado en 2005 por la consultora privada PricewaterhouseCoopers. Hubo un informe parlamentario que se mostró muy crítico con estas estimaciones (CPA, 2008).

resaltado en especial por el profesor Rob Baldwin de la London School of Economics en un memorando para la Cámara de los Comunes presentado el 8 de julio de 2008: "El segundo problema [del Método de Costes Estándar] alude a la identificación de los costes impuestos por las obligaciones legislativas y que superan aquellos que los gestores competentes deberían asumir en el ejercicio ordinario de la actividad económica. Estos elementos parten de hipótesis discutibles. Si preguntamos a las empresas sobre los costes de dichas cargas administrativas, como aquí sucede, esto conlleva el riesgo de que todos los costes se mezclen, ya sean medidas políticas, administrativas, normativas o aquellos propios de la gestión ordinaria. El efecto será una exageración desmesurada de los costes relacionados con la carga de información y las ganancias potenciales que podrían realizarse suprimiendo las disposiciones normativas".

Las extrapolaciones también son cuestionables en la medida en que la hostilidad de los jefes de empresa frente a la legislación de salud laboral no es en absoluto uniforme. Un estudio inglés constata importantes variaciones en este ámbito (Vickers et al., 2001).

El carácter arbitrario del cálculo del ratio costes administrativos/cargas administrativas aparece claramente cuando se comparan las distintas estimaciones del ratio obtenidas aplicando el MCE. El grupo Ramboll Management ya realizó un estudio sobre los costes relacionados con la directiva sobre obras de construcción móviles y temporales para la DG de Empresa hace algunos años (COM, 2005, c)<sup>19</sup>.

Las preguntas planteadas son ligeramente diferentes unas de otras. El grupo Ramboll Management no identificó las mismas obligaciones de información en 2005 y en 2007. Sin embargo, no podemos dejar de destacar las enormes diferencias en las órdenes de magnitud de los cálculos sobre lo que las empresas continuarían haciendo si no hubiera una normativa.

En el informe de 2005, aproximadamente un tercio de las empresas eliminaría la actividad impuesta y aproximadamente dos tercios seguirían llevándola a cabo. En el informe de 2007 se sugiere que las empresas eliminarían dichas actividades de manera masiva. En el último informe, el consorcio considera que aproximadamente el 80% de las obligaciones de información son cargas administrativas a las que las empresas renunciarían si la normativa las autorizara.

---

19. Si tenemos en cuenta los límites intrínsecos del Método de Costes Estándar, el estudio publicado en 2005 era más preciso y estaba mejor elaborado que el de 2007. Nos preguntamos por qué la DG de Empresa solicitó otro estudio sobre el mismo tema a la misma organización (esta vez integrada en un consorcio) con un pliego de condiciones mucho menos exigente la segunda vez.

## Evaluación de la carga administrativa en 2005

|                                                  | La empresa no lo haría más o lo haría en menor medida | La empresa continuaría haciéndolo en la misma medida o en mayor medida | La empresa no sabe | Número de respuestas |
|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------------------|
| Nombramiento de un coordinador                   | 28%                                                   | 58%                                                                    | 13%                | 532                  |
| Elaboración de un plan de seguridad              | 27%                                                   | 58%                                                                    | 12%                | 544                  |
| Obligaciones del coordinador (fase de proyecto)  | 30%                                                   | 55%                                                                    | 16%                | 535                  |
| Obligaciones del coordinador (fase de ejecución) | 27%                                                   | 57%                                                                    | 16%                | 539                  |
| Notificación previa                              | 29%                                                   | 54%                                                                    | 16%                | 534                  |

Fuente: Ramboll Management *in* COM, 2005 c, p. 148-153.

## Evaluación de la carga administrativa en 2007

|                                | % del coste considerado como carga administrativa que las empresas suprimirían si no existiese una obligación legal | Número de empresas que han contestado |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| Notificación previa            | 89                                                                                                                  | no indicado                           |
| Plan de salud y seguridad      | 79                                                                                                                  | no indicado                           |
| Plan para trabajos posteriores | 79                                                                                                                  | no indicado                           |

Fuente: FR, 2009.

También sería interesante preguntarse por la incoherencia de los cálculos tomados país por país. El consorcio se ha limitado a recoger información en seis países. Para los demás países ha realizado extrapolaciones completadas a veces con datos nacionales ya existentes. En Alemania, la carga administrativa representa supuestamente el 100% de los gastos relacionados con las obligaciones de información de las dos directivas analizadas. Dicho de otro modo, según el consorcio, si las obligaciones legislativas desaparecieran, ninguna empresa alemana realizaría por escrito una evaluación de riesgos ni haría informe alguno sobre un accidente laboral. Esto parece más una caricatura que una estadística. El grupo Stoiber, que cuenta con tres "expertos de alto nivel" alemanes entre sus quince miembros (entre ellos el presidente), no puso ninguna objeción. A la inversa, uno de los países para los que el consorcio calculó los costes más elevados es también un país en que la carga administrativa de los gastos es de las menores. En Portugal, la carga administrativa sólo representaría, según el consorcio, el 78,95% de los gastos. Sólo el Reino Unido consigue resultados algo mejores con una carga administrativa evaluada en un 75% de los costes. En el mismo ámbito se observan diferencias sorprendentes entre los cálculos del consorcio y los cálculos realizados en el país con la misma metodología. Así, las estimaciones presentadas por el Gobierno esloveno informan de una carga administrativa

que representaría un 67%<sup>20</sup>. Las misteriosas extrapolaciones del consorcio llegan por su parte a un porcentaje exacto del 91,16%.

La evaluación de riesgos en Suecia supone otro caso interesante. Según los cálculos del consorcio se efectúa en muy poco tiempo: 20 minutos anuales para las empresas que tienen entre 1 y 50 trabajadores, 50 minutos anuales para las empresas de más de 50 trabajadores. Pasar menos de un minuto al año por miembro de personal para reflexionar sobre los riesgos del trabajo y la manera de organizar la prevención no parece excesivo. Sin embargo, según los cálculos del consorcio, si dejásemos que las empresas suecas se ocuparan libremente de su producción sin someterlas a obligaciones legislativas a este respecto, se desharían de la evaluación de riesgos en un 99% de los casos. Tan sólo debería considerarse importante para la normal gestión de una empresa (Business As Usual, para retomar la terminología del MCE) el 1% del tiempo que se le dedica en la actualidad. Esto representa 12 segundos al año para las empresas de entre 1 y 50 trabajadores y 30 segundos al año para las empresas de más de 50 trabajadores (FR, 2009, p. 70-71).

## Cálculo de la reducción de costes

Los asesores formulan una serie de recomendaciones que supuestamente reducirán la carga administrativa sin influir en los objetivos principales de la legislación. Estas recomendaciones van acompañadas de una estimación de la reducción de costes que conllevan.

Unas cifras muy esperadas por los políticos, que esperan anunciar unos ahorros espectaculares para las empresas. En su comunicación del 22 de octubre de 2009, la Comisión anuncia que espera que se ahorren anualmente 40.000 millones de euros. En el ámbito de la salud y la seguridad, los ahorros equivaldrían a 659,5 millones de euros.

La experiencia de los Países Bajos y de Dinamarca nos muestra también que es la etapa con mayores expectativas frustradas por parte de la patronal (NAO, 2007). Generalmente, los ahorros anunciados son muy superiores a los realizados. En Dinamarca, sólo un tercio de las pequeñas y medianas empresas consideró que se redujeron los costes.

Existen varios factores que contribuyen a esta situación:

1. No vamos a volver a hablar de la inconsistencia en las estimaciones de los costes. La tendencia a inflar los costes aumenta mecánicamente la masa sobre la que se calculan los ahorros.
2. En el MCE se supone que el conjunto de las empresas respetará la totalidad de sus obligaciones. Esta hipótesis es evidentemente errónea. Por lo demás, la parte de las cargas administrativas está hinchada por el método de cálculo

<sup>20</sup>. Expuesto por S. Patekar del Ministerio de Administración Pública durante una conferencia en Brdo pri Kranju, el 7 de noviembre de 2008.

puramente subjetivo que se sigue. Se produce aparentemente un fenómeno doble: las empresas que no aplican la legislación se benefician de una prima por fraude. Su comportamiento es legalizado. Las demás empresas no se benefician necesariamente de la reducción de costes en la medida en que existen numerosas consideraciones que pueden llevar a mantener una actividad sin que sea explícitamente exigida por la legislación. De este modo, si consideramos la evaluación de riesgos, parece verosímil que, frente a lo que sostiene el consorcio y la Comisión, un número relativamente elevado de pequeñas empresas continúe realizando documentos de evaluación de riesgos ya que quizá facilite su gestión, o les permita disponer de un documento de referencia para informar y asesorar a los trabajadores, o porque la aseguradora les obligue, o en la hipótesis de que quisieran certificar la gestión del sistema de salud y seguridad, etc. Para los adeptos al MCE, estas diferencias no tienen importancia. Nos contentaremos con observar que las empresas gastan su tiempo y su dinero en aquellas actividades que deciden libremente.

La diferencia entre las promesas y la realidad en la reducción de costes permite abordar un defecto intrínseco esencial del MCE. Parte de una visión extremadamente simplista de la regulación, reducida en realidad únicamente a su expresión legislativa. Defiende que existe una relación directa entre una norma legislativa y un gasto en concreto. La modificación de la norma legislativa conllevaría automáticamente una reducción del gasto considerado. Esta hipótesis es más una excepción que una regla. Puede ser apoyada por obligaciones simples que tienen un carácter puramente administrativo. Por ejemplo, si la renovación de un permiso de conducción se hace cada diez años en lugar de cada cinco, la modificación de la norma conllevará seguramente un ahorro en torno al 50% en relación a dicha obligación. Las modalidades de la normativa de salud laboral son mucho más complejas. La mayoría de estudios disponibles indica que la legislación juega un papel importante que pasa por un conjunto de mediaciones muy diversificadas: de la efectividad de la inspección laboral a la actividad de los representantes de los trabajadores, de la pertenencia a las redes de socialización a la conflictividad social, de las presiones ejercidas por la opinión pública a la actividad de los servicios de prevención.

La Comisión se podría haber percatado de dicha complejidad si se hubiera molestado en leer con atención los informes del consorcio. El Reino Unido es uno de los países de la UE en que la transposición de las directivas se ha hecho con una voluntad declarada de minimalismo. Es también uno de los países en que las presiones a favor de la desregulación son mayores. Al analizar la transposición británica de las directivas sobre salud y seguridad, este fenómeno se ve con claridad. En algunos casos hay incluso omisiones caracterizadas que no han podido ser sancionadas debido a la inercia de la Comisión. Es el caso de la exoneración de la obligación de documentar la evaluación de riesgos a las empresas de menos de 10 trabajadores. La Comisión ha tomado la iniciativa de formular un recurso por incumplimiento contra Alemania a este respecto, pero se ha abstenido de reaccionar ante el Reino Unido.

Y, sin embargo, los costes administrativos calculados por el consorcio para el Reino Unido están entre los más elevados de toda la UE. Representan casi

el doble de costes que en Francia, para una población activa comparable, y superan en más de un 20% los costes de Alemania, que tiene una población activa bastante más numerosa. Tan sólo Italia tendría mayores costes. Sin embargo, al analizar las recomendaciones del consorcio constataremos que en numerosas ocasiones se retoma el ejemplo británico. Si el consorcio hubiera retomado los costes calculados en los Países Bajos en el marco de la aplicación nacional del MCE, hubiéramos visto el mismo fenómeno: un país muy atento a una legislación minimalista que se encuentra con unos costes particularmente elevados.

Además de los numerosos y evidentes errores de cálculo hay, sin embargo, un elemento que merece un análisis más profundo.

Muchas empresas han externalizado una parte importante de las actividades de prevención. Sucede, en especial, en la evaluación de riesgos de un gran número de países. Se ha desarrollado un mercado poco regulado de asesores de todo tipo en el que se dan la mano lo bueno y lo malo. A menudo, las evaluaciones realizadas por asesores externos se consideran como simples formalidades burocráticas. No conducen a planes sistemáticos de prevención y raramente acuden a la experiencia de los trabajadores y a la consulta de sus representantes. Esta situación origina probablemente muchos gastos superfluos. En Gran Bretaña, esto se puso en evidencia a través de un informe del Parlamento británico (Work and Pension Committee, 2008). Frente a este problema real, el Gobierno británico y los "mejores reguladores" no hacen nada. La razón es puramente ideológica. Para reducir los gastos y mejorar la calidad de los servicios externos de prevención habría que definir un marco normativo más específico y extender los derechos de los representantes de los trabajadores al control de la actividad de los servicios externos. Tal solución práctica es rechazada con énfasis por quienes no creen en las virtudes de la autorregulación de las fuerzas del mercado. Resulta verosímil pensar que los servicios de prevención con fuerte regulación en algunos países y obligados a funcionar sin ánimo de lucro (Francia, Bélgica o España) son un instrumento de mediación entre la legislación y la práctica que resulta menos costoso que un mercado desregulado de asesores como ocurre en el Reino Unido (y, parcialmente, en Italia) o que servicios de prevención que obedecen principalmente a una lógica de mercado como en los Países Bajos. Se trata de una hipótesis en la que no profundizaremos en el marco de este informe.

## **La repetición como técnica de validación**

Los datos del MCE están marcados por un margen enorme de incertidumbre. Para evitar tener que someterlos a la dolorosa prueba de la verificación científica, la cadena de participantes –desde el consorcio hasta la DG de Empresa, pasando por el grupo Stoiber– prefiere practicar la técnica de la repetición. Cuanto menos seria sea una cifra, más aparecerá en los documentos y, en la medida de lo posible, con la firma de autores diferentes. Cuando se repite media docena de veces, la mentira o el error se convierten en verdad.

Podemos ilustrar este fenómeno con la evaluación de la parte de las cargas administrativas atribuible a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el campo de la salud laboral (FR, 2009, p. 42-45). El porcentaje del 98,6% (o del 99%) se repite de un documento a otro desde principios del año 2009.

¿De dónde sale el cálculo? El consorcio consideró que cierto número de obligaciones formuladas en las directivas sobre salud y seguridad correspondería a las disposiciones de acuerdos internacionales de trabajo. Realiza, por tanto, un cuadro de correspondencia entre las disposiciones comunitarias, en el que se esfuerza en medir los costes y los acuerdos de la OIT. El cuadro es bastante aproximativo, aunque no es realmente inexacto. En esta etapa, todavía nos encontramos en el ámbito del "aproximadamente", es decir, de la calidad óptima para los documentos del consorcio. En realidad, el contenido específico de las obligaciones comunitarias no corresponde exactamente al de las obligaciones formuladas por los acuerdos internacionales de trabajo, aunque presenta importantes similitudes. El consorcio concluyó que de las 7 obligaciones de información que evaluaba, 6 provenían de los acuerdos de la OIT. La única obligación de información específicamente comunitaria<sup>21</sup> representaría tan sólo un coste marginal de unos 40 millones de euros sobre un total de 4.200 millones.

En la siguiente etapa, el consorcio se refiere a una disposición del tratado comunitario (el artículo 307) según la cual las obligaciones de los tratados internacionales acordados por los Estados miembros antes de su adhesión a la UE no se verían afectadas por el tratado. La referencia jurídica no es muy rigurosa en la medida en que, en materia social, los Estados miembros pueden, evidentemente, superar el mínimo comunitario y continuar por tanto ratificando acuerdos con disposiciones más avanzadas, incluso después de su adhesión. Dicho esto, seguimos en el ámbito del "aproximadamente". Es vago y aproximativo, pero no es totalmente falso.

Después, el consorcio concluye que, como la mayoría de las obligaciones se encuentran ya en convenios internacionales de trabajo, éstas originarían aproximadamente un 99% de las cargas administrativas que conllevan. Esta conclusión es totalmente absurda. En efecto, los Estados miembros no están obligados a respetar las disposiciones de un acuerdo de la OIT que no han ratificado. Este punto es incluso mencionado por el consorcio (FR, 2009, p. 45) sin percatarse de que echa así por la borda todos sus cálculos.

El consorcio, para alcanzar el porcentaje del 99%, simplemente ha omitido verificar qué Estados habían ratificado los convenios analizados. La obligación más costosa, según los cálculos del consorcio, sería la evaluación de riesgos. La fuente internacional de esta obligación se encuentra principalmente en el artículo 5 del Convenio nº 161 de la OIT. ¿Cuántos Estados miembros han ratificado este convenio? 9 de 27. Ninguno de los Estados con mayor población de la UE ha ratificado dicho convenio. Por tanto, ni Alemania, ni el Reino Unido, ni Francia, ni Italia, ni Polonia, ni Rumanía están obligados a respetar una obligación internacional relativa a la evaluación de riesgos.

<sup>21</sup>. Se trata de la notificación previa de las obras de construcción.

Las obligaciones que se derivan del Convenio nº 167 sobre seguridad en la construcción sólo serán aplicables en un tercio de los Estados miembros (9 de 27). Representan, según el consorcio, algo más de un cuarto de los gastos. El Convenio nº 81 sobre inspección laboral es el único que ha sido ratificado por el conjunto de los Estados miembros, salvo por la República Checa. Según las alegaciones del consorcio, las obligaciones que se derivan sólo representarían un 5% del conjunto.

No hace falta ser un experto en estadística para darse cuenta de que la cifra del 99% es pura fantasía. Incluso admitiendo la relación entre los convenios citados y las obligaciones de información de las directivas comunitarias, parece lógico que la parte de las obligaciones que emanan de los convenios de la OIT no represente más del 20 al 25% del conjunto de gastos debido al elevado número de Estados que no han ratificado los acuerdos.

La cifra de "casi 99%" se convierte en 89,6% según el grupo Stoiber. Evidentemente, nadie ha comprobado los cálculos. El decimal ha aparecido probablemente para dar la impresión de una investigación estadística profunda y precisa. Decir "casi 99%" puede ser una opinión. Citar "89,6%" es referirse al ámbito sagrado de las ciencias exactas. A partir de entonces el porcentaje es validado. El bricolaje torpe y fantasioso del consorcio se ha consagrado como un dogma de fe.

Hay algo todavía mejor en este asunto. En 2005, el Gobierno neerlandés preguntó a distintos asesores privados cuál era la parte proveniente de las obligaciones internacionales que existía en las cargas administrativas de las empresas. El estudio fue realizado por uno de los tres grupos del consorcio: CapGemini.

Uno esperaría encontrar evaluaciones comparables entre el cálculo llevado a cabo por CapGemini en un contrato pagado por los contribuyentes neerlandeses y el cálculo realizado sobre la misma cuestión a cuenta del presupuesto comunitario (Kok et al., 2005). En absoluto. Los tres convenios analizados por el consorcio para la UE se encuentran entre los 106 convenios analizados por uno de los miembros del consorcio en los Países Bajos. El coste administrativo estimado en el informe para los Países Bajos es del 0%, mientras que sería de casi el 99% en la UE. Según CapGemini, en su estudio de 2005 ni las inspecciones del lugar de trabajo, ni la evaluación de riesgos, ni ninguna otra obligación formulada en los tres acuerdos de la OIT deben considerarse como cargas administrativas.

La contradicción es difícil de explicar. Podríamos adelantar la hipótesis de una mezcla de cinismo y resignación. Todo ocurre como si los investigadores supieran que su trabajo no tiene ningún valor real a nivel científico, por eso lo escrito en un documento para satisfacer las exigencias políticas de un cliente puede ser contradicho por lo escrito en otro documento solicitado por otro cliente algunos años después. Si esta hipótesis es exacta, la capacidad de calcular importa poco, lo que cuenta es el olfato político (y comercial). De hecho, más que en el campo de la estadística, nos encontramos en el de la comunicación publicitaria.

Ningún cálculo permite explicar esta variación de "casi el 99%" al 0%. Sin embargo, la lógica del cliente puede darnos una pista. Los objetivos principales del estudio de 2005 parecen dobles: convencer a los distintos ministerios neerlandeses de que hace falta aplicar de manera minimalista las obligaciones de información que se derivan de los acuerdos internacionales; convencer a las organizaciones internacionales del interés de adoptar el método de costes estándar y, en particular, el "marco de pensamiento de CapGemini" (ver el anexo 4 del documento). El segundo objetivo deja entrever un mercado prometedor para los asesores. Si facturaron a la UE 17 millones de euros por su trabajo, no nos atrevemos a dar un precio para las extrapolaciones a los cinco continentes.

## La aportación del grupo Stoiber

La aportación del grupo Stoiber ha resultado finalmente modesta desde un punto de vista técnico, pero fundamental desde un punto de vista político. Ha actuado como una correa de transmisión entre los documentos del consorcio y la adopción de un plan de acción de la Comisión.

Desde el principio de su colaboración, el grupo Stoiber ha sido informado con regularidad por distintos actores de los graves errores cometidos por el consorcio. Lo natural hubiera sido que estos temas se trataran en sus dictámenes. El problema es que el grupo tenía pocas cosas originales que decir más allá de lo que pudiera retomar del consorcio. Le era extremadamente difícil emitir críticas y reservas sobre el consorcio, al depender casi exclusivamente de las ideas de éste. Además, una actitud crítica del grupo Stoiber podría haber comprometido sus posibilidades de ser transformado en órgano permanente por parte de la siguiente Comisión.

Inicialmente, el grupo Stoiber mantuvo las distancias respecto a las estimaciones del consorcio. Podemos observarlo en el dictamen emitido el 10 de julio de 2008 sobre el derecho mercantil y la contabilidad anual, así como en el informe de la reunión del 18 de septiembre de 2008. Al hablar de salud laboral, un número minoritario de miembros puso de manifiesto la incoherencia de los datos. La señora Jongerius, miembro propuesto por la CES<sup>22</sup>, envió una nota detallada que se basaba en numerosos ejemplos. La DG de Empleo envió una nota aún más precisa y detallada. La actitud de Edmund Stoiber fue rechazar las críticas hechas al consorcio. Su respuesta demuestra que se debía a razones de oportunismo político. Decía: "En lo referente al trabajo del consorcio, indica (E. Stoiber) que, independientemente de las cuestiones de calidad, la medición es una de las bases más importantes para el trabajo del Grupo de Alto Nivel"<sup>23</sup>. Las primeras versiones de la opinión del 28 de mayo de 2009 aún contienen una crítica limitada de las estimaciones del consorcio. Fueron eliminadas en la versión final adoptada por una mayoría de ocho votos a favor y dos en contra.

---

22. La lista de miembros del grupo Stoiber se puede consultar en el siguiente enlace: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/>

23. Acta de la reunión de los días 16 y 17 de abril de 2009, p. 3.

## De la ignorancia a la manipulación

La mayoría de los errores cometidos por los distintos asesores contratados por la Comisión se deben a la ignorancia. En algunos casos, también ha habido manipulaciones flagrantes destinadas a satisfacer las injerencias políticas de los promotores del estudio.

El consorcio dirigido por Deloitte afirma que la legislación belga no impone la obligación de enviar un informe de accidentes laborales a la inspección laboral. Una rápida visita a la web del Ministerio de Trabajo desmiente dicha afirmación. La legislación belga modifica las obligaciones en función de la gravedad del accidente. En el caso de aquellos accidentes que no se consideran como graves, la situación corresponde a la descrita por el consorcio: se envía un informe a la compañía de seguros que transmitirá la información a las autoridades competentes. En los casos de accidentes graves y mortales, la legislación belga impone unas condiciones de obligación particularmente exigentes. La empresa deberá enviar un informe detallado a la inspección de trabajo. Si no resulta satisfactorio, podrá imponer a la empresa la figura de un experto externo que analice las causas del accidente y formule recomendaciones. Es un ejemplo típico –y perfectamente justificado– de lo que la Comisión llama *goldplating* o sobreregulación. Bélgica ha ido más allá del mínimo exigido por las normas comunitarias para alcanzar los objetivos de reducción de accidentes laborales. La manipulación del consorcio es tan grosera que ni siquiera ha intentado armonizar los cálculos estadísticos con el análisis. En el cálculo de costes, Bélgica aparece como un país en el que el coste de la obligación de información es particularmente alto mientras que, en los comentarios, el consorcio lo presenta como una actividad de coste igual a cero. Ni el grupo Stoiber ni la Comisión han reaccionado ante este flagrante absurdo.

El consorcio alude a un documento de la Organización Internacional del Trabajo según el cual habría que limitar la duración de las inspecciones a una hora en las pequeñas empresas, media jornada en las empresas medianas y una jornada en las grandes empresas.

Nos pusimos en contacto con Annie Rice, autora del documento usado por el consorcio. Nos hizo llegar una respuesta llena de indignación. La manipulación consiste en utilizar un documento escrito en un contexto muy específico, sin mencionar dicho hecho, y presentarlo como si tuviera un valor general. La señora Rice explica: " La cita está fuera de contexto; debe ser interpretada teniendo en cuenta el público al que iba dirigida –el servicio de inspección laboral del sudeste de Europa, que debía familiarizarse con un nuevo tipo de inspección–. Anteriormente, las inspecciones a empresas que tenían entre cien y doscientos empleados duraban de cuatro a cinco días. Este procedimiento implica una carga administrativa real que no es nada eficaz. Con un análisis de riesgos y de medidas escritas en materia de gestión de riesgos, el inspector de trabajo puede comprobar de manera eficaz si un empresario está cumpliendo las normas: en una o dos horas en caso de una pequeña empresa y en media jornada en caso de una empresa de mediano tamaño, incluyendo una visita a la empresa. En caso necesario, las empresas más grandes pueden ser visitadas por equipos para que los inspectores puedan concentrarse en aquellas partes de la empresa de mayor riesgo. Pero la mejora de la eficacia no puede implicar de ningún modo una disminución en el número de visitas. Queremos que las visitas de inspección sean eficaces para liberar tiempo de los inspectores y que éstos puedan así visitar otras empresas. Parece que este aspecto no ha sido comprendido por el consorcio" \*.

La mayor de las manipulaciones corresponde sin embargo al señor Telicka, uno de los miembros del grupo Stoiber y uno de los dos ponentes sobre temas de salud y seguridad. Durante la reunión celebrada los días 16 y 17 de abril de 2009, el señor Telicka defiende su postura en estos términos: " El señor Telicka alude a su experiencia como comisario encargado de salud y seguridad. Su intención no es la reducción de la legislación; no pertenece al grupo de alto nivel de hacer política" .

En realidad, el señor Telicka fue nombrado comisario adjunto de Salud Pública y Protección de los Consumidores entre mayo y noviembre de 2004. A pesar de la brevedad de esta experiencia, no podía ignorar que la salud y la seguridad están en manos del comisario de Empleo y Asuntos Sociales. Entre sus funciones como comisario nunca estuvo a cargo de la salud y la seguridad.

\* Comunicación de Annie Rice a Laurent Vogel, 16 de diciembre de 2009.

En cuanto a las recomendaciones, el grupo se alinea con el consorcio en la mayoría de aspectos. Sin embargo, elimina una de las recomendaciones del consorcio (en lo referente al documento de salud y seguridad de las intervenciones posteriores previstas por la directiva sobre obras de construcción móviles o temporales). Sobre todo radicaliza el enfoque desregulador del consorcio, introduciendo una nueva recomendación legislativa. Pide que las empresas de menos de 10 trabajadores queden exentas de documentar la evaluación de riesgos si realizan actividades de bajo riesgo.

Para justificar dicha recomendación, el grupo procede a una manipulación estadística que no tiene nada que envidiar a las técnicas del consorcio. Utiliza las estadísticas sobre accidentes laborales publicadas por Eurostat y pretende sacar la siguiente conclusión: "En la categoría de las Pyme, los resultados de las microempresas sobre el tiempo perdido a causa de los accidentes laborales son mucho mejores que para las pequeñas y medianas empresas. Están a mitad de camino entre estos dos grupos en lo referente a los accidentes mortales".

En realidad, esta conclusión no tiene en cuenta dos elementos importantes:

1. Las estadísticas no se ajustaron teniendo en cuenta la distribución sectorial de las distintas categorías de las empresas estudiadas. Numerosos análisis sectoriales, tanto nacionales como europeos, contradicen las afirmaciones del grupo Stoiber. En numerosos sectores se observa una correlación inversa entre el tamaño de la empresas y la tasa de accidentes laborales (UCATT, 2009). Asimismo, todos los datos disponibles indican que hay mayores carencias en la manera de administrar la salud y la seguridad de las pequeñas empresas y que la información dada a los trabajadores sobre riesgos es menos sistemática.
2. El grupo Stoiber se ha negado a tener en cuenta niveles variables de infradeclaración de accidentes. Este factor podrá explicar la contradicción aparente entre las tasas constatadas del total de accidentes y las tasas sobre accidentes mortales.

Más allá de la manipulación estadística, el episodio resulta revelador. Al considerar que correspondía a sus objetivos políticos, el grupo Stoiber no duda en ponerse en contacto directamente con el consorcio para convencerlo de la necesidad de apoyar una recomendación sobre la exoneración de una parte de las pequeñas empresas en cuanto a la evaluación de riesgos. Uno de los miembros ponentes sobre temas de entorno de trabajo inició gestiones en marzo de 2009, pero se enfrentó a un rechazo del consorcio.

El consorcio, evidentemente, no había calculado la reducción de costes en relación a una recomendación que había desechado. El grupo Stoiber, sin embargo, quiso destacar la amplitud de la exoneración solicitada. Según el informe intermedio de actividad del grupo adoptado el 17 de septiembre de 2009, la exoneración representaría un ahorro potencial de entre 1.000 y 2.000 millones de euros, por un coste total estimado por el consorcio en 2.900 millones de euros. En la medida en que la exoneración sólo afectaría a empresas muy pequeñas, el mensaje es claro: se cuestiona la totalidad del proceso de evaluación de riesgos

y no sólo la redacción de un documento escrito, como pretendía la mayoría del grupo.

## Contenido de las propuestas de la Comisión

La comunicación de la Comisión de 22 de octubre de 2009 contiene ocho medidas sobre derecho laboral. Siete de éstas hacen referencia a la salud y la seguridad. Una medida ya ha sido adoptada, tres están en preparación y las demás están planteadas. Básicamente retoman las recomendaciones del grupo Stoiber introduciendo algunas variantes en el cálculo de reducción de costes. La Comisión desinfla ligeramente la burbuja de las especulaciones sobre los ahorros que se realizarán. De un total de más de 650 millones de euros de promesas de reducción de costes, casi todo se refiere a salud laboral.

La primera medida, sorprendentemente, reagrupa dos iniciativas totalmente heterogéneas. Se trata, por un lado, de la producción de documentos orientativos y de listas de control relativas a la evolución de los riesgos por parte de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y, por otro lado, de la adopción por parte del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo de un documento sobre la adopción de principios comunes de inspección laboral. La primera iniciativa no pretende reducir el tiempo acordado a la evaluación de riesgos, sino hacerlo más eficaz mediante un esfuerzo de sistematización de la gestión de análisis. Se aplicará la misma premisa a la realización de una herramienta informática de evaluación de riesgos (objetivo de la medida nº 2). La segunda iniciativa no tiene ningún impacto directo sobre la evaluación de riesgos llevada a cabo en las empresas. Se refiere tan sólo a la eficacia de la inspección de trabajo. Nada permite afirmar que se traducirá en una reducción del número de inspecciones de trabajo o de su duración. Este aspecto, por lo demás, está confirmado por los asesores del CEPS (Renda y Luchetta, 2009, c, p. 75-76). La Comisión, sin embargo, ha querido que el documento figure entre las medidas que contribuyen a una reducción de costes en las empresas. Ambas medidas se unen aparentemente para disimular que la segunda medida conllevaba una reducción de costes igual a cero. Así, el total anunciado de reducción de costes para ambas medidas se limita al calculado por los asesores para la primera medida, es decir, 92,5 millones de euros.

La medida nº 5 también se refiere a la inspección laboral. Pide a los Estados miembros que adopten un "enfoque basado en el riesgo". La Comisión no especifica lo que entiende por esta noción, ni muestra cómo la inspección laboral de los distintos Estados miembros impone demasiadas obligaciones de información a las empresas. Tanto el consorcio como el grupo Stoiber no hacen sino repetir generalidades sobre este aspecto, lo que refleja ante todo su rechazo a tener en cuenta la complejidad de los sistemas de inspección. El ahorro prometido es de 62 millones de euros (frente a los 109 millones anunciados inicialmente por el consorcio y retomados por el grupo Stoiber).

La medida nº 4 –que, según la Comisión, conllevaría la mayor reducción de costes– se refiere a la orientación dada a los Estados miembros para conseguir

una transposición más flexible de la directiva marco. Esto permitiría reducir las obligaciones de información de la directiva en torno a un 7% (230 millones de euros). El informe del consorcio no aporta el menor elemento que indique que los Estados miembros hayan interpretado mal la directiva. Esta propuesta refleja un problema mucho mayor. Desde hace varios años, la Comisión se enfrenta directamente a lo que se denomina como *goldplating* o sobrerregulación. Tanto en el ámbito de la salud laboral como en el del medio ambiente, esto equivale a exigir una transposición minimalista de las directivas. Tal presión va en contra de lo previsto en el tratado comunitario que indica claramente que las directivas formulan indicaciones mínimas en el ámbito de la salud y la seguridad, y que los Estados miembros podrán mantener o adoptar normas que garanticen una mayor protección de los trabajadores. Las directivas fueron negociadas con esa perspectiva y los Estados miembros a veces aceptaron el compromiso a sabiendas de que podrían mantener disposiciones nacionales más eficaces. Actualmente, la Comisión replantea dicha facultad en el plano político. Considera que los Estados miembros deberían eliminar completamente aquellas situaciones que exceden los mínimos de las directivas (COM, 2009, c, p. 7).

La medida nº 3 afecta a la revisión de la directiva marco. La Comisión plantea una exoneración a las microempresas en caso de que las actividades que realizan sólo sean calificadas de "bajo riesgo". Este replanteamiento de la evaluación de riesgos es, evidentemente, el elemento más inquietante de todos. No retomaremos aquí el análisis de la función central de la evaluación de riesgos en la organización de la prevención. Esta medida generaría una diferencia mayor entre los trabajadores de las empresas cubiertas por la derogación y las demás. Eliminaría la posibilidad de que los trabajadores del primer grupo fueran consultados sobre temas de salud laboral. La medida debería suponer un ahorro de 135 millones de euros. Dicho importe no ha sido calculado ni por el consorcio ni por los asesores del CEPS, por lo que la Comisión debería explicar en qué hipótesis se basa para efectuar el cálculo<sup>24</sup>.

### ¿Cuáles son las empresas de bajo riesgo?

Ni la Comisión ni el grupo Stoiber se han molestado en definir lo que es una empresa de bajo riesgo. Si hubiera que determinar la situación empresa por empresa, equivaldría a una evaluación previa de riesgos. La propuesta de exoneración resulta por tanto absurda a menos que la Comisión permita que cada empresa determine por sí misma si está exponiendo a sus trabajadores a un riesgo bajo.

Desde un punto de vista práctico, la determinación de las empresas eximidas se hará en base a los sectores de actividad. Este enfoque pone en peligro la prevención por tres razones:

1. Las variaciones que se dan de una empresa a otra en el seno de un mismo sector son mayores que las variaciones entre sectores.

---

<sup>24</sup>. El grupo Stoiber estimó en septiembre de 2009 que la reducción de costes relacionada con esta recomendación se situaría entre mil y dos mil millones de euros. Dicha cantidad parece superior al coste total de la evaluación de riesgos en el conjunto de las empresas de menos de 10 trabajadores. Resulta revelador de la manera demagógica de abordar cuestiones que merecerían un mínimo de seriedad.

2. La noción de "de bajo riesgo" no tiene realmente sentido si le damos un valor general. Los riesgos son concretos. Una actividad puede ser de bajo riesgo respecto a los accidentes, pero exponer a riesgos elevados en el ámbito psicosocial.
3. Uno de los principios básicos de la directiva marco es la adaptación del trabajo a las características del trabajador. La evaluación de riesgos tiene un papel decisivo al respecto, ya que permite que se analice cada actividad concreta para verificar si es necesario hacer cambios en función de los individuos implicados. La falta de una evaluación de riesgos pondría en cuestión la protección de las trabajadoras embarazadas o la adaptación de un puesto de trabajo a las características individuales.

El grupo Stoiber no define ningún criterio para los bajos riesgos. Aparentemente, se trataría de un concepto con un mero valor retórico. La estimación de la reducción de costes realizada por el grupo Stoiber (de mil a dos mil millones de euros) es superior al coste total de la evaluación de riesgos del total de empresas de menos de 10 trabajadores.

La Comisión ha calculado una reducción de costes de 165 millones de euros al año. No especifica cuáles son las bases del cálculo.

Las autoridades británicas sí han propuesto unos criterios específicos (BERR, 2008). La Better Regulation Executive determinó en un controvertido informe qué sectores podrían ser considerados de bajo riesgo (Fidderman, 2008). Los criterios principales son los accidentes laborales y las enfermedades causadas por el trabajo, declarados por los trabajadores en una encuesta sobre las fuerzas de trabajo. Otros criterios se refieren a la inspección laboral y la percepción de los trabajadores de la gestión de la salud y la seguridad en su empresa.

Existen cuatro sectores considerados de bajo riesgo:

- Actividades financieras y de seguros.
- Hoteles y restaurantes.
- Comercio mayorista y minorista, así como reparación de vehículos.
- Educación.

Los criterios británicos están marcados por un sesgo propatrolal. Privilegian los riesgos que tienen consecuencias financieras inmediatas y directas en la empresa. En base a estos criterios se ignoran los efectos del trabajo a largo plazo sobre la salud. De este modo, un sector podrá entrar en la definición de bajo riesgo a pesar de que exista un elevado porcentaje de trabajadores expuestos a sustancias cancerígenas (como sucede en el caso del mantenimiento y la reparación de vehículos). Asimismo, los riesgos psicosociales son despreciados ya que no conducen directamente a patologías.

Los cuatro sectores clasificados "de bajo riesgo" coinciden exactamente con los cuatro sectores en que los costes de accidentes y enfermedades para la patronal son inferiores a la media (BERR, 2008, p. 78). No tiene por qué tratarse necesariamente de un resultado intencional. Es consecuencia de los criterios seleccionados y de la ponderación relativa otorgada a cada factor. Si se le hubiera dado una mayor ponderación a las enfermedades, la educación no hubiera sido considerada de bajo riesgo. Si se le hubiera dado mayor importancia a la percepción de los trabajadores en lo referente a la calidad de la prevención, tanto el comercio como la hostelería y la restauración no hubieran sido considerados de bajo riesgo.

Los criterios británicos refuerzan la tendencia a obviar la prevención en sectores fuertemente feminizados. Constatamos una concentración de mujeres en los cuatro sectores descritos como de "bajo riesgo", principalmente en la educación y la hostelería. Al no haber un documento de evaluación de riesgo, el reconocimiento de enfermedades profesionales será mucho más difícil en estos sectores, sobre todo en cuanto a las enfermedades que aparezcan a medio y largo plazo, lo que reforzará la visión estereotipada de que se trata de sectores de bajo riesgo.

La medida nº 6 se refiere a la redacción de un documento de orientación de la directiva sobre obras de construcción móviles o temporales. La idea de que dicho documento serviría para reducir el tiempo dedicado a la prevención resulta chocante, ya que se trata más bien de hacer más sistemática y eficaz la gestión de la información. Por lo demás, resulta dudoso que un documento comunitario tenga un impacto automático sobre la comprensión de las normas nacionales resultante de la transposición de la directiva. En cualquier caso, el objetivo anunciado por la Comisión es una reducción de costes de un 21%, sobre un importe estimado de 140 millones de euros.

La medida nº 8 afecta a la revisión de la directiva sobre los agentes cancerígenos. La Comisión se cuida de explicar concretamente cómo podría reducir las obligaciones de información de las empresas en este ámbito. No se calcula la reducción de costes.

## **El mensaje de la Comisión**

El enfoque adoptado por los adeptos de una "mejor reglamentación" es discutible en cuanto a los principios. Las obligaciones de información son la columna vertebral de la prevención y no un simple parche que se pone o se quita por gusto. ¿Qué habría que pensar ante el mensaje central del grupo Stoiber y de la Comisión según el cual las obligaciones de información sobre seguridad y salud en el trabajo supondrían una importante carga que impediría a las empresas ser competitivas?

En la práctica, el tiempo dedicado a la salud en el trabajo en las empresas es muy inferior a las necesidades. El Reino Unido es uno de los países en que el Gobierno se ha movilizadado en mayor medida a favor de una "mejor reglamentación" sobre salud y seguridad. El objetivo es la reducción de la carga administrativa de las pequeñas y medianas empresas. Un informe publicado por la Health and Safety Executive desmonta el mito de la asfixia a las Pyme debido a sus obligaciones en el ámbito de la gestión de salud y seguridad (Heriot Watt University, 2007). Este informe fue realizado con unas bases metodológicas mucho más consistentes que la literatura destinada a cuantificar la carga administrativa según modelos de cálculo de costes. Las conclusiones del informe demuestran que el tiempo dedicado a la salud y la seguridad es muy reducido. Los autores indican: "Sorprende constatar que las Pyme dedican poco tiempo a las actividades de salud y seguridad, un 59% de las empresas dedican una hora o menos por semana, y una de cada cuatro no dedica ningún tiempo". Los datos disponibles en otros países van en el mismo sentido: el tiempo dedicado a las actividades de prevención, en sentido amplio, no es suficiente para garantizar una política eficaz de salud y seguridad.

En lo que se refiere específicamente a las obras de construcción móviles o temporales, una estimación británica indica que ningún participante le dedica más del 2% del valor del proyecto a estas medidas esenciales para la gestión de la salud y la seguridad (HSE, 2007, p. x).

En Francia, sólo un 19% de los trabajadores ha recibido información sobre los riesgos en su trabajo durante 2005 (Coutrot, 2008). El porcentaje cae hasta un 15% en las empresas de menos de 10 trabajadores. Sigue siendo bajo, inferior a un 30%, incluso en sectores de alto riesgo como la construcción. Las mujeres reciben aún menos información que los hombres (13% frente a 25%). En España, tan sólo un 25% de los trabajadores indica que ha realizado un estudio de riesgos en su puesto de trabajo durante el año 2007 (MTAS, 2008). Los trabajadores con contrato temporal son tenidos en cuenta en menor medida que los trabajadores con contrato indefinido (18,2% frente a 33,8%). Los datos que emanan del estudio europeo sobre condiciones laborales apuntan en el mismo sentido: en las empresas de menos de 10 trabajadores se constata el mayor número de carencias en cuanto a la información de los trabajadores sobre riesgos laborales (Eurogip, 2009).

Un estudio realizado por el Gobierno irlandés conduce a una estimación aproximativa de costes que parece bastante verosímil<sup>25</sup>. El conjunto de medidas de salud y seguridad representaría aproximadamente un 1% de los costes laborales en las empresas que no forman parte del sector de la construcción. En este sector, el coste estaría en torno al 2%. Si pensamos en lo que está en juego, el porcentaje es muy bajo. Recordemos que casi 160.000 personas mueren cada año en la UE debido a una mala prevención en los centros de trabajo.

Basándose en un estudio comparado, el investigador sueco Kaj Frick relataba en una conferencia internacional que tras los riesgos técnicos y organizativos hay una gestión insuficiente de salud y seguridad en el trabajo. En las pequeñas empresas (de 1 a 49 trabajadores), la gestión insuficiente puede describirse como un tipo de riesgo separado. La falta de competencia y/o de planificación sobre salud y seguridad expone a menudo a los trabajadores a riesgos que podrían haber sido evitados de una manera fácil y a bajo coste. Los riesgos superiores de las pequeñas empresas se deben en parte al hecho de tener más trabajadores manuales y/o de trabajar en sectores peligrosos. El problema principal proviene sin embargo del mayor riesgo debido a una gestión insuficiente de salud y seguridad<sup>26</sup>.

## Ignorando los verdaderos problemas

Defender la legislación existente no implica ponerse un velo ante los problemas reales. La legislación se aplica a menudo erróneamente. No se ponen en marcha estrategias coherentes de prevención. Lo más chocante del inmenso gasto de recursos que supone la campaña Legislar Mejor, es precisamente que los problemas reales no se analizan. Supuestamente, una solución milagrosa estándar podrá responder a todas las dificultades: la reducción de un 25% de la carga administrativa. No se ha propuesto ningún análisis específico en lo referente a las dificultades de aplicación de las normas. "Simplemente hay que" redactar una lista de las quejas patronales y ofrecer una rebaja general del 25% independientemente del ámbito considerado o del objetivo pretendido por la legislación.

25. Daniel Kelly, *Economic Impact Assessment of Occupational Safety & Health Legislation in Ireland*, presentación realizada en la Conferencia del 7 de noviembre de 2008 en Brdo pri Kranju (Eslovenia).

26. Notas tomadas durante la conferencia del profesor Kaj Frick en el Foro Internacional de Trabajo y Salud, París, 3 de noviembre de 2008.

Un análisis más serio demuestra que sería posible conseguir una legislación más eficaz y evitar gastos si se orientara hacia otras soluciones que no fueran la reducción de la producción de información pertinente.

La socialización de los conocimientos y de las experiencias es un aspecto vital a través del cual las autoridades públicas pueden ayudar a las empresas a poner en marcha políticas de prevención más eficaces. La experiencia de los Fondos por el Entorno de Trabajo en los países escandinavos durante veinte años, después de las reformas de los años 70, supone uno de los mejores ejemplos. Independientemente de la categoría del riesgo, la existencia de sistemas de información e intercambio de experiencias sobre los problemas encontrados y las posibles soluciones ayuda enormemente a las empresas (y en particular a las Pyme) a instaurar una política de prevención. Diferentes estudios nacionales indican que las mejores prácticas de prevención se encuentran generalmente en las empresas que colaboran en red, que intercambian información y que se mantienen al corriente de las innovaciones técnicas. En este ámbito, las estrategias nacionales de prevención pueden tener una función esencial y resultaría útil que la política comunitaria integrase dicha dimensión de manera más activa. En un sector como la construcción, que sufre una gran disgregación en numerosas pequeñas empresas cuya duración puede ser corta, la existencia de bases de datos sobre sustitución de sustancias químicas peligrosas ha obtenido resultados muy positivos.

La socialización parte de un enfoque totalmente distinto de la campaña Legislar Mejor. Ésta se basa en un tipo de empresa ideal que podríamos describir como los pioneros de la conquista del Oeste, cowboys solitarios, molestos con las dificultades de las normas públicas y que no quieren dar cuentas de su actividad. Cualquier tipo de comunicación verbal, escrita o de otro tipo, es un factor de irritación insoportable. Tener que informar a las autoridades públicas, a los trabajadores, a las demás empresas es una carga. La historia económica no aporta argumentos a favor de esta concepción. Lejos de ser un impedimento para la actividad directamente productiva, las tareas de gestión son un factor de desarrollo. Los mercados sólo funcionan con la doble base de la producción y el intercambio sistemático de información y de mecanismos de regulación. En sentido opuesto, E. Stoiber dice: "Las empresas y sus trabajadores deberían concentrarse en los productos y no estar obligados a realizar trabajos inútiles para el Estado"<sup>27</sup>. Resulta enormemente demagógico abrazar el resentimiento y la saña de una parte del mundo patronal respecto a la regulación pública, mientras que los mismos empresarios no dejan de solicitar nuevas normas de intervención pública cuando encuentran un beneficio inmediato.

El segundo elemento de eficacia está formado por el desarrollo de la participación organizada de los trabajadores para la salud y la seguridad. Distintos estudios indican que siempre que existe un sistema de representación de los trabajadores defendiendo de manera autónoma la salud y la seguridad y dotado de medios de intervención suficientes, las prácticas

---

<sup>27</sup>. Comunicado de prensa del Grupo de Alto Nivel, 29 de mayo de 2008. Traducción propia, no emana de las instituciones de la UE.

### **ELENA: un modelo de correcta aplicación del MCE**

Según el Nationaler Normenkontrollrat (NKR), el archivo ELENA (registro electrónico de ingresos) es un modelo de buena aplicación del Método de Costes Estándar. El sistema permitiría que las empresas ahorraran 86 millones de euros al año. Ha sido elaborado en base a un detallado análisis de costes en la fase de preparación de la legislación. El archivo ELENA se presentó como un sistema con tres beneficiarios: empresas, ciudadanos y Estado. El informe del NKR de 2008 le dedica un capítulo entero y ve la prueba de que el Método de Costes Estándar permite llegar a soluciones objetivas y comunes en materia legislativa (NKR, 2008, p. 34-37). El NKR lamentaba sin embargo la timidez del proyecto y estimaba que se debería haber incluido un mayor número de datos. En su informe de 2009, el NKR cita de nuevo a ELENA como una de las diez mayores contribuciones a la reducción de la carga administrativa de las empresas (NKR, 2009, p. 14). Uno de los autores de los informes, Johannes Ludwig, presidente del NKR, es también uno de los tres miembros alemanes del grupo Stoiber.

Antes de ELENA, cada empresario tenía que entregar una nómina a los trabajadores. Cuando un trabajador iba a beneficiarse de las prestaciones de seguridad social por desempleo, debía transmitir esa información a la autoridad competente. ELENA es un archivo central al que llega un conjunto de información enviada por el empresario. Esta solución técnica permitiría, aparentemente, reducir el tiempo dedicado a las obligaciones de información. No sólo se aplica a las prestaciones por desempleo, también a las prestaciones por nacimiento y a las ayudas al alquiler. Sin embargo, esto no quiere decir que se trate de una solución neutra que sólo genere beneficiarios. El gran perjudicado puede ser la protección de la vida privada de los trabajadores. El archivo central recogerá datos muy amplios que incluirán, en especial, las ausencias por enfermedad y la participación en huelgas. Contendrá información sobre los motivos por los que se ha puesto fin a un contrato (dimisión, despido, etc.).

El archivo ELENA ha sido denunciado por considerarse una amenaza para la vida privada y las libertades fundamentales por Peter Schaar, presidente de la Comisión federal de Protección de Datos Personales y Libertad de Información (BfDi), organismo vinculado al Ministerio de Interior para velar por el respeto de los derechos de los ciudadanos. El señor Schaar considera que ELENA incumple la Constitución alemana. Por su parte, Frank Bsirske, dirigente de la federación sindical Ver.di, ha denunciado los abusos que podría generar el sistema. Su posición es clara: "ELENA es un agujero negro que amenaza el derecho de huelga, el respeto del individuo y las ventajas sociales". Tanto Die Linke, en la oposición, como el Partido Liberal Demócrata, miembro de la comisión gubernamental, han mostrado su desacuerdo con ELENA.

Ni siquiera la patronal se muestra entusiasta con dicho sistema. Estima que se ha sobreestimado en gran medida la reducción de costes. Esto confirma que las estimaciones basadas en el Método de Costes Estándar seducen más a los políticos que a las empresas.

En enero de 2010, el Gobierno alemán dio marcha atrás y anunció que se revisarían algunos aspectos de ELENA.

de prevención son mucho más sistemáticas, concretas y permiten abordar mejor los problemas a largo plazo. Esta perspectiva es también totalmente opuesta de la campaña Legislar Mejor, según la cual la existencia de un sistema de representación de los trabajadores sólo supone un coste adicional.

El tercer elemento está formado por una inspección de trabajo eficaz, competente y creíble. La mayoría de los estudios dedicados a la regulación de la salud laboral indica que la inspección de trabajo juega un papel esencial

(Davis, 2004). Las propuestas de la Comisión en este ámbito son irresponsables. Se refieren tanto a una reducción de las obligaciones de información de las empresas como a una reducción de las actividades de control. El problema ya fue abordado en el Reino Unido por el profesor Rob Baldwin de la London School of Economics. Al comentar la doble recomendación de reducir las obligaciones de información de las empresas y enfocar mejor las inspecciones laborales, escribía: "Los problemas se dan, en primer lugar, porque para enfocar las operaciones de control es necesario que las inspecciones y las demás acciones se basen en información y, además, si se reducen las obligaciones de las empresas de entregar información a los reguladores, será aún más difícil para éstos realizar un enfoque sin generar fuentes de información independientes, lo que podría ser extremadamente caro para los reguladores y, de hecho, mucho más caro para ellos que para las empresas que controlan (que podrían tener fácil acceso a la información)".

## Conclusiones y recomendaciones

La hipótesis de partida según la cual el MCE sería políticamente neutro, que sólo habría ganadores y que se podrían reducir los costes administrativos sin afectar a los objetivos sustanciales de la legislación, se ve contradicha por lo que hemos podido analizar en el ámbito de la salud laboral. Las medidas promovidas por la Comisión pretenden disminuir las actividades de prevención en las empresas y favorecer un enfoque totalmente reactivo que considera como un problema el esfuerzo de anticipación que representa la evaluación de riesgos. Los beneficios de la patronal no son aparentemente económicos, sino políticos. En cuanto a la reducción de costes, surgen serias dudas. Sin embargo, una reducción de las obligaciones de información dificultará la consulta de los trabajadores y el control por parte de la inspección laboral.

El MCE procede a una estimación de costes basada en una segmentación de la legislación en unidades: las "obligaciones de información". Generalmente, se olvida de las interacciones entre los distintos elementos de una legislación compleja. Las recomendaciones también se formulan de manera segmentada. En algunos casos parece que el método conduce a recomendaciones contradictorias y a un simple desplazamiento de costes antes que a su reducción. Por ejemplo, existe una contradicción entre las dos principales medidas planteadas por la Comisión en lo referente a la directiva marco. Por una parte, cierto número de pequeñas empresas estarían eximidas de la obligación de documentar la evaluación de riesgos; por otra parte, las inspecciones en los lugares de trabajo se verían reducidas en número y/o duración. Lógicamente, podemos considerar que si no existen documentos sobre la evaluación de riesgos, la inspección de trabajo deberá realizar un estudio mayor y más sistemático en las empresas visitadas. Actualmente, en numerosos países, el envío de un documento sobre evaluación de riesgos permite que la inspección oriente mejor sus prioridades. Al suprimir, para ciertas empresas, la obligación de elaborar tal documento, la inspección deberá

verificar sobre el terreno cuáles son los riesgos y las medidas de prevención. Asimismo, podemos suponer que en numerosos casos las recomendaciones basadas en el MCE no acabarán con una actividad determinada. Se limitarán a desplazar los costes desde la partida "costes administrativos" a la de "business as usual".

El MCE parece básicamente un instrumento de propaganda destinado a justificar una política desreguladora. Su uso en el marco comunitario ha amplificado aparentemente el carácter incierto de las estimaciones realizadas. La gestión política por parte de la DG de Empresa también ha contribuido a alcanzar unos resultados poco creíbles. Para dar muestras de algo de transparencia política, la versión europea del MCE debería ser evaluada de manera crítica en base a ese primer ejercicio de aplicación a gran escala, antes de aplicar el método a otros cuerpos legales.

La adopción del MCE por la Comisión Europea se inscribe en un contexto político más general. La campaña Legislar Mejor presenta similitudes con los sistemas de sufragio censitario existentes en muchos países europeos durante el siglo XIX. Los dispositivos adoptados para controlar y limitar las prerrogativas del poder legislativo están concebidos para retener una sola voz, la de la patronal. Esto se observa de manera flagrante en el cálculo de lo que constituiría la carga administrativa. El hecho de establecer con anterioridad un objetivo de reducción del 25%, antes incluso de haber calculado y analizado lo que se pretende reducir, surge tan sólo de las supuestas necesidades de la patronal. No tiene en cuenta los costes eventuales que pueda tener para otras clases sociales.

El grupo Stoiber no aparece como un órgano útil en la discusión sobre la regulación. Ha ejercido una función negativa al intentar legitimar el trabajo del consorcio en lugar de analizar de manera independiente su actividad. Nada justifica la prórroga del mandato de este grupo anunciada por el presidente de la Comisión, José Manuel Barroso. Al leer los dictámenes, no podemos dejar de pensar en lo que ya dijera George Orwell: *"Political language (...) is designed to make lies sound truthful and murder respectable, and to give an appearance of solidity to pure wind"*<sup>28</sup>. Va siendo hora de que el Parlamento Europeo asuma sus responsabilidades y realice un análisis crítico sobre la manera en que la campaña Legislar Mejor se ha llevado a cabo hasta ahora.

<sup>28</sup>. George Orwell, *Politics and the English Language*, 1946. (El lenguaje político (...) está diseñado para hacer que las mentiras suenen veraces y que el homicidio parezca respetable, y para dar al viento una apariencia de consistencia).

## Fuentes institucionales

### Documentos de la Comisión Europea

- Comisión Europea (2005, a) *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*, COM(2005)97, 16.3.2005.
- Comisión Europea (2005, b) Commission staff working document, *Minimizing Administrative Costs Imposed by Legislation, Detailed Outline of a Possible EU Net Administrative Cost Model, Annex to the Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union Minimising administrative costs imposed by legislation Detailed outline of a possible EU Net Administrative Cost Model*, COM(2005)97 final, SEC(2005)175, 16.3.2005.
- Comisión Europea (2005, c) *Final report of the pilot project "ex-post evaluation of EC legislation and its burden on business"*.
- Comisión Europea (2005, d) *Comunicación de la Comisión relativa a una metodología común de la UE para la evaluación de los costes administrativos impuestos por la legislación*, COM(2005)518 final, 21.10.2005.
- Comisión Europea (2005, e) Commission staff working document, *Outline of the proposed EU common methodology and Report on the Pilot Phase (April– September 2005), Annex to the Communication on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation*, COM(2005)518 final, SEC(2005)1329, 21.10.2005.
- Comisión Europea (2006, a) *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 14 de noviembre de 2006, Análisis estratégico del Programa Legislar Mejor en la Unión Europea*, COM(2006)689 final, 14.11.2006.
- Comisión Europea (2006, b) *Documento de trabajo de la Comisión - Primer informe de evolución sobre la estrategia para la simplificación del marco regulador*, COM(2006)690 final, 14.11.2006.
- Comisión Europea (2006, c) *Documento de trabajo de la Comisión - Medir los costes administrativos y reducir las cargas administrativas en la Unión Europea*, COM(2006)691, 14.11.2006.
- Comisión Europea (2007, a) *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea*, COM(2007)23 final, 24.1.2007.
- Comisión Europea (2008, a) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Segundo análisis estratégico del Programa Legislar Mejor en la Unión Europea*, COM(2008)32 final, 30.1.2008.
- Comisión Europea (2008, b) *Documento de trabajo de la Comisión - La reducción de las cargas administrativas en la Unión Europea - Informe de evolución de 2007 y perspectivas para 2008*, COM(2008)35 final, 30.1.2008.
- Comisión Europea (2009, a) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Tercer examen estratégico del Programa Legislar Mejor en la Unión Europea*, COM(2009)15 final, 28.1.2009.
- Comisión Europea (2009, b) *Documento de trabajo de la Comisión - Reducción de las cargas administrativas en la Unión Europea - Anexo del tercer análisis estratégico del Programa Legislar Mejor*, COM(2009)16 final, 28.1.2009.
- Comisión Europea (2009, c) *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la*

*Unión Europea - Planes de reducción sectoriales y acciones en 2009*, COM(2009)544 final, 22.10.2009.

Comisión Europea (2009, d) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU, Sectoral Reduction Plans and 2009 Actions*, COM(2009)544 final Annex, 22.10.2009.

## Documentos del grupo Stoiber

Hemos consultado los documentos que se encuentran en la web: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm) (documentos consultados entre el 10 de diciembre de 2009 y el 20 de enero de 2010).

## Documentos del consorcio Deloitte, CapGemini y Ramboll Management

Una parte de los documentos está en la web de la DG de Empresa, pero no se prevé ningún acceso para los visitantes que no dispongan del siguiente enlace: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/documents/ab\\_studies\\_2009\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/documents/ab_studies_2009_en.htm)

DFR, 2008: *Draft Final report. Measurement data and analysis as specified in the specific contract on Modules 3&4 for the Priority Area Working Environment/Employment Relations of the Framework Contract n° ENTR/06/61, 31 juillet 2008.*

FR, 2009: *Final report. Measurement data and analysis as specified in the specific contracts 5&6 on Modules 3&4 under the Framework Contract n° ENTR/06/61. Report on the Working Environment/Employment Relations Priority Area*, junio 2009.

Recommendations n° 103, 104, 107, 112, 118, 121, 122, 123, 124, 127 (junio de 2009).

Detailed Recommendations:

- Make labour inspection visits more efficient (26 June 2009).
- Simplify the obligation to report on occupational accidents suffered by workers (26 June 2009).
- Provide more and better targeted information of practical use (26 June 2009).

## Documentos del grupo CEPS-WiFo

Boenheim M. (Coordinator), *Pilot Project on Administrative Burdens, Prepared by WiFo and CEPS for the European Commission, DG Enterprise under Contract Nr. B2/ENTR/05/091-FC, FINAL REPORT*, 14.12.2006.

Renda A., Luchetta G. (2009, a) *Measurement of Administrative Burdens Generated by EU Legislation, Prepared by WiFo and CEPS for the European Commission, DG Enterprise under Specific Contract Nr. B2/ENTR/05/091-FC. Final Report on Task 1*, 28.9.2009.

Renda A., Luchetta G. (2009, b) *Measurement of Administrative Burdens Generated by the Acts included in the "extension list" attached to the action programme on Administrative Burdens, Prepared by CEPS for the Directorate General of Enterprise and Industry of the European Commission under Specific Contract No. SI2.513744 implementing Framework Contract No. B2/ENTR/05/091-FC*, 19.10.2009.

Renda A., Luchetta G. (2009, c) *Measurement of Administrative Burdens Generated by the Acts included in the "original list" included in the action programme on Administrative Burdens. Prepared by CEPS for the DG Enterprise of the European Commission. Specific Contract Nr. SI2.513744*, 19.10.2009.

## Bibliografía

- Ackerman, F. y L. Heinzerling (2004) *Priceless: on knowing the price of everything and the value of nothing*, New York, The New Press.
- Ackerman, F., L. Heinzerling et R. Massey (2004) "Applying Cost-Benefit to Past Decisions: Was environmental protection ever a good idea?", Georgetown Public Law Research Paper No. 576161.
- Arrow, K. et al. (1996) *Benefit-cost analysis in environmental, health, and safety regulation: a statement of principles*, AEI/Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington, DC. [http://aeibrookings.org/publications/books/benefit\\_cost\\_analysis.pdf](http://aeibrookings.org/publications/books/benefit_cost_analysis.pdf)
- ACTAL, Nationaler Normenkontrollrat, Regelrådet, Regulatory Policy Committee (2009) *Position paper on Achieving a sustainable reduction of administrative burdens in the European Union*.
- Department for Business Enterprise & Regulatory Reform (2008) *Improving outcomes from health and safety: a report to government by the better regulation executive*, Londres, BERR.
- Better Regulation Executive (2008) *25 ideas for simplifying EU law*, Londres, BRE. [http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2008/07/25\\_ideas\\_for\\_simplifying\\_eu\\_law\\_517.pdf](http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2008/07/25_ideas_for_simplifying_eu_law_517.pdf)
- Better Regulation Task Force (2005) *Regulation - less is more: reducing burdens, improving outcomes, a brtf report to the prime minister*, Londres, BRTF.
- Cavallo L., G. Coco y M. Martelli (2009) *Evaluating administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience*, Bari, Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Bari.
- Coutrot, T. (2008) "La prévention des risques professionnels vue par les salariés", *Premières synthèses de la DARES*, n° 5-01.
- CPA. House of Commons. Committee of Public Accounts (2008) *Reducing the cost of complying with regulations: the delivery of the administrative burdens reduction programme 2007. Thirty-second report of session 2007-08*, Londres, CPA.
- Davis, C. (2004) *Making companies safe: what works?*, Londres, Centre for Corporate Accountability.
- Dansk Industri (2007) *Making business easier. 20 proposals to reduce administrative burden on EU business*, Copenhage, DI.
- Dodds, A. (2006) "The core executive's approach to regulation: from 'better regulation' to 'risk-tolerant deregulation'", *Social Policy & Administration*, (40) 5, 526-542.
- Donaghy, R. (2009) *One death is too many, inquiry into the underlying causes of construction fatal accidents*, Londres, Secretary of State for Work and Pensions.
- Eurogip (2009) *La prévention des risques professionnels dans les PME en Europe, note thématique*, Paris, Eurogip.
- Fidderman, H. (2007) *RoSPA NOSHC Inquiry into OSH assistance to SMEs: a map*. <http://www.rospa.com/occupational-safety/sme/map.pdf>
- Fidderman, H. (2008) "What will better regulation mean for low-risk firms?", *Health and Safety Bulletin*, 372,8-12.
- Frick, K. et D. Walters (1998) "Worker representation on health and safety in small enterprises: Lessons from a Swedish approach", *International Labour Review*, 137 (3), 395-417.
- Frick, K. (2002) "Sweden: occupational health and safety management strategies from 1970-2001", in D. Walters (ed.) *Regulating health and safety management in european union: a study of the dynamics of change*, Bruselas, P.I.E.-Peter Lang, 211-234.

- Frick, K. (2009) "Health and safety representation in small firms: a Swedish success that is threatened by political and labour market changes", in D. Walters et T. Nichols (eds.) *Workplace health and safety - international perspectives on worker representation*, New York, Palgrave-Macmillan, 154-176.
- Frick, K., L.P. Jensen, M. Quinlan y T. Wilthagen (2000) *Systematic occupational health and safety management, perspectives on an international development*, Oxford, Elsevier.
- Geradin, D. (2004) "The development of European regulatory agencies: what the EU should learn from the American experience", *The Columbia Journal of European Law*. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=877922](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=877922)
- Gunningham, N. et R. Johnstone (1999) *Regulating workplace safety: system and sanctions*, Oxford, Oxford University Press.
- Vander Hauw, P.A. y J.J. Boog (2005) *Weten voor meten: leerpunten nulmetingsonderzoeken op het terrein van de administratieve lasten*, Zoetermeer, EIM.
- Heriot-Watt University (2007) *Health and safety in the small to medium-sized enterprise. Psychosocial opportunities for intervention*, HSE, research report RR 578.
- HSE (Health and Safety Executive), *Administrative Burdens of Regulation, 2006. HSE (Health and Safety Executive), Construction (Design and Management) Regulations 2007. Baseline Study*, Prepared by BOMEL Ltd for the HSE, Research Report n° 555, Berk, 2007.
- IDLUAF, 2004: Irish, Dutch, Luxembourg, UK, Austrian and Finnish Presidencies of the European Union, *Joint statement on Advancing Regulatory Reform in Europe*, 7 December 2004.
- Kok, E., J. van der Tang, M. de Weger y V. Viool (2005) *Administratieve lasten uit verdragen van vijf internationale organisaties*, Utrecht, Capgemini. <http://www.actal.nl/research/Administratieve+lasten+uit+verdragen+van+vijf+internationale+organisaties/926/3754/nl/>, <http://www.actal.nl/research/Administratieve+lasten+uit+verdragen+van+vijf+internationale+organisaties/926/3757/nl/>
- Löfstedt, R. E. (2003) "The swing of the regulatory pendulum in Europe: from precautionary principle to (regulatory) impact analysis", AEI-Brookings Center for Regulatory Studies, Working Paper No 04-07.
- Meuwese, A.C.M. (2008) *Impact assessment in EU law-making*, Alphen van den Rijn, Kluwer Law International.
- Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales (2008) *VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo*, Madrid, MTAS.
- Morrison, A. (1986) "OMB interference with agency rulemaking: the wrong way to write a regulation", *Harvard Law Review*, 99 (1059).
- National Audit Office (2007) *Reducing the cost of complying with regulations: the delivery of the administrative burdens reduction programme*, 2007, Londres, NAO.
- Nijssen, A. y N. Vellinga (2002) *A model to measure the administrative burden of businesses*, Zoetermeer, EIM.
- Nationaler Normenkontrollrat (2008) *Reduction of bureaucracy: time to decide, Annual Report of the National Regulatory Council*, Berlin, NKR.
- NKR, 2009: Nationaler Normenkontrollrat, *A Good Star. Expectations still to be met!, Annual Report of the National Regulatory Council*, Berlin, 2009.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2003) *From red tape to smart tape: administrative simplification in OECD countries*, Paris, OECD.
- Radaelli, C. M. (2007) "Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda?", *Journal of European Public Policy*, 14 (2), 190-207.
- Radaelli, C. M. (2009) "Desperately seeking regulatory impact assessments: diary of a reflective researcher", *Evaluation*, 15 (1), 31-48.

- Radaelli, C. M. (2010) "Rationality, power, management and symbols: four images of regulatory impact assessment", *Scandinavian Political Studies*, in press.
- Remaues, B. y P. Westerholm (2001), "Official Supervision and the Occupational Health Service", in S. Marklund (ed) *Worklife and Health in Sweden 2000*, Stockholm, Arbetslivinstitutet, 51-70.
- SCM Network (2005) *International standard cost model manual: measuring and reducing administrative burdens for businesses*. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>
- Smith, K. E. et al. (2010) "Working the System"—British American tobacco's influence on the European Union Treaty and its implications for policy: an analysis of internal tobacco industry documents, *PLoS Medicine*, 7 (1). <http://www.plosmedicine.org/article/info:doi%2F10.1371%2Fjournal.pmed.1000202>
- Sunstein, C. R. (2002) *Risk and reason: safety, law and the environment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Telicka, P. (2009) "Doing even better on 'Better Regulation'", *Challenge Europe*, 19, 69-74.
- Thuret, A. et al. (2009) "Analyse de la mortalité prématurée dans le secteur de la construction", *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, 30, 325-328.
- Torriti, J. (2007) "The Standard cost model: when better regulation fights against red-tape" in: S. Weatherill (ed.) *Better Regulation*, Oxford, Hart.
- Treibner, G. (1996) *Droit et réflexivité: l'auto-référence en droit et dans l'organisation*, Paris, L.G.D.J.
- UCATT (2009) *Small isn't beautiful. Construction worker deaths 2007/8: employer size and circumstance*, Londres, Centre for Corporate Accountability.
- Van den Abeele, E. (2009) *L'agenda mieux légiférer en Europe*, Bruselas, CRISP.
- Vibert, F. (2004) *The EU's new system of regulatory impact assessment – A scorecard*, Londres, European Policy Forum.
- Vickers, I., P. James, D. Smallbone, R. Baldock (2005) "Understanding small firm responses to regulation: the case of workplace health and safety", *Policy Studies*, 26 (2), 149-169.
- VNO y MKB (2008) *Better regulation for better business. European action programme for better regulation. First set of proposals from Dutch business for the reduction of administrative burdens, inconsistent regulations and simplification of European regulation*.
- Vogel, L. (2004) "Soft law et initiatives volontaires: les habits neufs de la dérégulation", *Newsletter du BTS*, 26, 27-30.
- Vogel, L. (2009) "Dossier spécial: better regulation", *Newsletter du BTS*, 35.
- Walters, D. (2001) *Health and safety in small enterprises: European strategies for managing improvement*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.
- Walters, D. (ed.) (2002) *Regulating health and safety management in European union: a study of the dynamics of change*, Bruselas, P.I.E.-Peter Lang.
- Walters, D. et al. (2005) *The role and effectiveness of safety representatives in influencing workplace health and safety*, HSE Books.
- Wegrich, K. (2009) "The administrative burden reduction policy boom in Europe: comparing mechanisms of policy diffusion", CARR Discussion Paper No 52. <http://www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/DPs/Disspaper52.pdf>
- Weidenbaum, M. (2000), *Regulatory Process Reform from Ford to Clinton*, Washington, DC. [www.cato.org/pubs/regulation/reg20n1a.html](http://www.cato.org/pubs/regulation/reg20n1a.html)
- Work and Pensions Committee (2008) *The role of the health and safety commission and the health and safety executive in regulating workplace health and safety: third report of session 2007–08*, House of Commons Paper No. 246.

## Parte 2 - El Programa Legislar Mejor: ¿una nueva religión en busca de fieles?

**Eric Van den Abeele**

Investigador invitado del Observatorio Social Europeo y profesor colaborador de la Universidad de Mons-Hainaut

### Introducción

"El Programa Legislar Mejor continuará siendo un factor clave para consolidar la competitividad de la actividad empresarial –en particular, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas– y para crear un crecimiento económico y un empleo sostenible". "(...) Es necesario que en todas las instancias de las instituciones de la UE y de los Estados miembros los principios del Programa Legislar Mejor ocupen un lugar privilegiado en sus procesos de toma de decisiones". Consolidar la competitividad de las empresas, crear crecimiento económico y empleo sostenible, garantizar el buen funcionamiento del mercado interior..., grandes responsabilidades para el Programa Legislar Mejor. ¿Demasiado grandes? ¿Se trata de un acto de fe en las virtudes del Programa Legislar Mejor, capaz, por sí solo, de relanzar el modelo comunitario? En las páginas siguientes nos concentraremos en tres de los seis ejes básicos del Programa Legislar Mejor: evaluación de impacto, consulta a las partes interesadas y reducción de la carga administrativa. Observamos cómo estos tres ejes se han ido reorientando e instrumentalizando poco a poco, más allá de su objetivo inicial que era la mejora... de la calidad de la legislación comunitaria. Veremos cómo la Comisión, emulando al aprendiz de brujo de Paul Dukas, ha creado un sistema que tiende a una autonomía cada vez mayor, hasta querer acabar con su tutela y externalizar una parte de las tareas que le ha conferido el tratado.

### Evolución del Programa Legislar Mejor (PLM)

El Consejo Europeo de Lisboa, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000, declara en sus conclusiones que “la competitividad y el dinamismo de las empresas dependen directamente de un clima regulador que motive la inversión, la innovación y el espíritu empresarial. Se requieren mayores esfuerzos para reducir los costes de la actividad empresarial y suprimir trámites burocráticos innecesarios, elementos ambos especialmente onerosos para las Pyme. Las instituciones europeas, los gobiernos nacionales y las autoridades regionales y locales deben seguir prestando especial atención a las repercusiones y a los costes que supone el cumplimiento de la normativa propuesta, y deberían proseguir el diálogo con el sector empresarial y con los ciudadanos sin perder de vista este objetivo”<sup>1</sup>.

1. Consejo Europeo de Lisboa, conclusiones de la Presidencia, 22 y 23 de marzo de 2000, punto 14.

El periodo que se inicia en 2007 tras el Consejo Europeo de los días 15 y 16 de marzo de 2007 supone una ruptura con la Estrategia de Lisboa renovada, esto es, cómo acentuar la contribución de la agenda Legislar Mejor en la competitividad de las empresas. Este periodo está marcado por la premisa “todo por la competitividad”. Lo atestigua el objetivo de disminución de la carga administrativa en un 25%, la profundización y la cronofagia de los procedimientos de evaluación de impacto, la multiplicación de una serie de estructuras intermedias (el comité de análisis de impacto en 2006 y el grupo Stoiber en 2007) encargadas de analizar las iniciativas de la Comisión y la multiplicación de las pruebas previas a cualquier acto legislativo: evaluación de impacto integrado, test de subsidiariedad y proporcionalidad, test de mercado interior, test Pyme, test de competitividad externa... Esta fase de reorientación de la agenda Legislar Mejor alcanza su apogeo en 2009.

Recordemos que el PLM se basa en seis principios básicos:

- El análisis de impacto existente de las propuestas de la Comisión.
- La simplificación de la legislación existente (a través de la codificación, la refundición y la anulación de leyes).
- La consulta a las partes implicadas sobre las propuestas en fase de elaboración.
- El análisis del acervo existente y la retirada de las propuestas que se consideren obsoletas o superadas.
- La reducción de la carga administrativa.
- El acceso al derecho.

## El sistema del análisis de impacto

### Bases de partida

En el plan de acción de junio de 2002<sup>2</sup>, la Comisión pretendía integrar, reforzar, coordinar y sustituir todos los mecanismos del análisis de impacto de sus propuestas legislativas, que a veces contenían profundas diferencias. El objetivo perseguido con el análisis de impacto era la mejora de la calidad y la coherencia de la decisión política, concentrándose en “iniciativas políticas mayores” presentadas en el marco de la estrategia política anual o del programa de trabajo de la Comisión.

En el Acuerdo Interinstitucional de 2003<sup>3</sup> se especifica que “la Comisión seguirá desarrollando un proceso integrado de análisis de impacto previo para los ‘principales proyectos legislativos’, asociando en una única evaluación los análisis de impacto referentes, en especial, a los aspectos económicos, sociales y medioambientales” (punto 29). También declara que “cuando se aplique

---

2. Comunicación de la Comisión, “Plan de acción: simplificar y mejorar el marco regulador”, COM (2002), 278 final.

3. Acuerdo interinstitucional “Legislar Mejor”, publicado en el DO C 321, de 31.12.2003, p. 1-5.

el procedimiento de codecisión, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán encargarse también, sobre la base de criterios y procedimientos definidos conjuntamente, análisis de impacto previos a la aprobación de una modificación sustancial, bien en primera lectura, bien en la fase de conciliación” (punto 30).

El enfoque común interinstitucional sobre el análisis de impacto de 2005 confirma el acuerdo interinstitucional de 2003: *“El análisis de impacto es una herramienta para ayudar<sup>4</sup> a que las tres instituciones consigan llegar a una decisión madurada. No se trata de un sustituto del proceso democrático de toma de decisiones”*<sup>5</sup> (punto 6).

Esta especificación es importante ya que demuestra claramente que los colegisladores deben seguir siendo dueños del proceso de decisión política y que no puede ser sustituido por un análisis de impacto. Aunque las cosas han evolucionado.

#### **El papel del comité de análisis de impacto (2006)**

El 14 de noviembre de 2006, el presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, forma un comité de análisis de impacto para garantizar el apoyo cualitativo y el control independiente de los análisis de impacto de la Comisión. Dicho comité de análisis de impacto trabaja bajo la autoridad directa del presidente de la Comisión. Sus miembros son altos funcionarios procedentes de distintos departamentos de la Comisión, relacionados de manera directa con las tres dimensiones de evaluación de impacto integrado (impacto económico, social y ambiental). Sus miembros han sido designados en función de sus capacidades personales, en base a sus conocimientos y actuando de manera independiente.

El mandato del comité de análisis de impacto consiste en verificar y emitir dictámenes sobre la calidad de las evaluaciones de impacto individuales. Sus dictámenes no son vinculantes. Acompañan al proyecto de iniciativa junto al informe de evaluación de impacto durante el proceso de decisión de la Comisión. En definitiva, el órgano colegiado de los comisarios es quien debe tomar una decisión sobre una propuesta, teniendo en cuenta el análisis de impacto y el dictamen del comité.

La función del comité se ha visto reforzada, en especial después de que la asesoría británica *The Evaluation Partnership* (Richmond)<sup>6</sup> destacara que la mayoría de los análisis de impacto carecían de un enfoque apropiado:

- Campo de aplicación limitado: falta de claridad del test de proporcionalidad y ausencia de análisis de impacto de ciertas iniciativas importantes tanto legislativas como no legislativas.

4. El subrayado es del autor.

5. Traducción propia, no emana de las instituciones de la UE.

6. Informe disponible en la página web: <http://ec.europa.eu/governance>

- Plazo y enfoque tardíos: *The Evaluation Partnership* recriminaba a la Comisión sus intervenciones tardías además de no anticipar correctamente el impacto de los escenarios anteriores.
- Cantidad desigual en términos de contenido, de presentación y de procedimiento.
- Falta de disponibilidad pertinente para efectuar las evaluaciones de impacto.
- Falta de equilibrio en el enfoque: debilidad del capítulo social y ambiental.
- Dimensión interinstitucional poco considerada.

### Últimos desarrollos bajo la Presidencia de la UE

De manera esquemática, las posiciones de los países son las siguientes: Reino Unido, Alemania, Dinamarca, Países Bajos, Suecia, República Checa, Polonia, Austria, Estonia y, en menor medida, Finlandia y Eslovenia tienen intenciones de usar la agenda Legislar Mejor para liberar la competitividad empresarial, desregular en parte el acervo comunitario y recurrir a instrumentos no legislativos cada vez que sea posible. Se muestran más bien favorables a los grupos encargados *ad hoc* de asesorar a la Comisión. Por otro lado, Francia, Bélgica, España, Italia y Luxemburgo generalmente se decantan por garantizar una gestión “integrada” que tenga en cuenta las características sociales y ambientales en toda su dimensión. Estos Estados están muy pendientes de la ortodoxia institucional, quieren respetar el acervo comunitario y pretenden recurrir, siempre que sea posible, a la armonización de las normas a nivel comunitario.

Durante la Presidencia checa (primer semestre de 2009) se llevó a cabo un amplio debate sobre la “*evidence based decision making process*”, esto es, la necesidad del Consejo y del Parlamento Europeo de que la presentación de una enmienda a un texto legislativo esté condicionada a un análisis de impacto previo en base a elementos concretos y probatorios. Las conclusiones del Consejo recogían a este respecto “el uso del análisis de impacto en el proceso de elaboración de las políticas” y no solamente de las propuestas legislativas específicas.

Durante el debate del grupo de trabajo del Coreper previo al Consejo de Competitividad de 4 de diciembre de 2009, bajo Presidencia sueca, Alemania, con el apoyo del Reino Unido, los Países Bajos y Dinamarca, intentó que en las conclusiones figurara la posibilidad de que se realizara un análisis de impacto para cualquier propuesta de la Comisión, incluyendo los actos no legislativos. Hizo falta una acción determinada de la Comisión, de Bélgica, de Luxemburgo y de Francia, para recordar los términos del Acuerdo Interinstitucional (AII) de 2003. Como compromiso, los Estados miembros pudieron acordar que tan sólo los “actos importantes futuros” deberían ser objeto de un análisis de impacto. Si comparamos el AII de 2003 con las conclusiones de diciembre de 2009, podremos constatar una doble renuncia respecto al AII que citaba los

“actos legislativos mayores”. Alemania y sus “*like-minded*”<sup>7</sup> han conseguido extender el recurso a los análisis de impacto: se podrán solicitar para actos no legislativos (comunicaciones, recomendaciones, líneas directrices...) y con una frecuencia superior (el adjetivo “importante” se refiere a una cobertura mayor de propuestas que el calificativo “mayor”). Más allá de las palabras, Alemania y sus aliados pretenden analizar la producción de nuevas normas de la Unión Europea (UE) para controlar la legislación comunitaria e intentar reducirla. Tras esta voluntad se esconde la convicción, no fundada, de que la legislación puede lastrear la competitividad, estancar el crecimiento y mermar la rentabilidad de las empresas. Si se confirma, el recurso creciente a los análisis de impacto podría tener varias consecuencias importantes: gravar más el presupuesto de la UE (realización de pliegos de condiciones, selección y pago de asesores...) y retrasar significativamente cualquier toma de decisión (un análisis de impacto tiene una duración media de entre 6 y 12 meses). Si a esto le añadimos que los colegisladores deberán, a su vez, recurrir a un análisis de impacto para toda enmienda importante, el riesgo de bloqueo de la maquinaria comunitaria es real. Ni el Consejo ni el Parlamento cuentan con los especialistas ni con el presupuesto necesario para tales estudios. Y el tiempo de estudio se añadiría al tiempo que ya le dedica la Comisión a sus propios análisis de impacto. Los asesores-especialistas, venidos al rescate, realizarían los análisis y se convertirían en el verdadero eje del proceso de decisión. Esta tendencia al recurso sistemático a los expertos y al debilitamiento del proceso democrático de decisión debería ponernos en alerta.

Destaquemos la reciente decisión de José Manuel Barroso de añadir una etapa complementaria al análisis de impacto recurriendo *motu proprio* a una evaluación *a posteriori* “para garantizar que las propuestas cumplen las promesas y permitirnos revisarlas y corregirlas en caso de que no respondan a sus objetivos”<sup>8</sup>.

## Consulta a las partes implicadas

### Partes implicadas del Programa Legislar Mejor

Las partes implicadas del Programa Legislar Mejor se pueden dividir en tres grupos cuyos intereses, objetivos, participación y retos son sensiblemente diferentes.

La consulta a las partes implicadas es una parte integrante del proceso político. En la mayoría de los casos, la consulta es una obligación legal que cumple un procedimiento regulado por el tratado de la UE. La consulta pública, al igual que el análisis de impacto, es una ayuda que se le ofrece al legislador, una especie de espejo. Tal y como lo especifica el Parlamento Europeo<sup>9</sup>, “la consulta

7. Países con ideas afines (nota de la Redacción).

8. Traducción propia, no emana de las instituciones de la UE. José Manuel Barroso, *Political Guidelines for the next Commission*, p. 29.

9. Resolución del Parlamento Europeo sobre el *Libro Blanco sobre la gobernanza* A5-0399/2001, punto 4.

a los sectores afectados tan sólo puede complementar, pero no sustituir, las decisiones de las instituciones legislativas legitimadas democráticamente: en el procedimiento legislativo solamente podrán decidir responsablemente el Consejo y el Parlamento, en su calidad de legisladores”.

### Principales partes implicadas y sus retos

|                      | <b>Autoridades públicas – Unión Europea</b>                                                                                                                                                                                                          | <b>Empresas</b>                                                                                                                                                                  | <b>Consumidor - ciudadano</b>                                                                                                           |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Intereses</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Reflejar el consenso global</li> <li>– Garantizar el interés general y una situación ganadora para todos</li> </ul>                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Garantizar la competitividad, la rentabilidad y la productividad</li> </ul>                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Alcanzar un coste de beneficios positivo</li> <li>– Protegerse frente a los riesgos</li> </ul> |
| <b>Objetivos</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Buscar un equilibrio entre crecimiento económico, condiciones sociales y protección ambiental</li> <li>– Redistribuir los beneficios del crecimiento</li> <li>– Garantizar la seguridad jurídica</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Minimizar los costes</li> <li>– Perpetuar los beneficios</li> </ul>                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Obtener un mayor bienestar</li> <li>– Aumentar su confianza</li> </ul>                         |
| <b>Participación</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Arbitraje constante</li> <li>– Iniciativa y liderazgo</li> </ul>                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mantener la presión para disminuir la carga normativa y orientarla favorablemente</li> <li>– Intentar orientar la gobernanza</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mantener la presión para garantizar sus derechos</li> </ul>                                    |
| <b>Retos</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Legitimidad</li> <li>– Credibilidad</li> <li>– Buena gobernanza</li> </ul>                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Creación de valor</li> <li>– Competitividad global</li> <li>– Beneficios</li> </ul>                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Maximizar el bienestar</li> <li>– Minimizar los costes</li> </ul>                              |

Fuente: Hardacre, A., "What is at stake?", en Eipascopie, European Institute of Public Administration, n° 2008/2, p. 7.

### Considerar la opinión de los ciudadanos y de las empresas

La Comisión realiza sus consultas tradicionalmente a través de distintos medios: libros verdes, libros blancos, comunicaciones, foros (como el foro europeo de energía y transportes o el foro europeo de salud), talleres, grupos asesores permanentes y consultas por internet. Todos estos medios aparecen en el marco común de criterios mínimos de consulta y son parte integrante de las evaluaciones de impacto. El diálogo entre la Comisión y las organizaciones de la sociedad civil es multiforme. Existen procesos estructurados, como el diálogo social con los sindicatos y las organizaciones patronales o el diálogo entre la Comisión y las asociaciones europeas y nacionales de colectividades locales y territoriales.

### Últimos desarrollos en el Consejo de la UE

Durante las presidencias checa y sueca de la UE, el debate se polarizó en dos sentidos:

- La prolongación de la duración de la consulta previa.
- El periodo de consulta.

En primer lugar, bajo influencia de poderosas federaciones patronales o empresariales y de varios Estados miembros, entre los que estaba Alemania, el Consejo de Competitividad de 28 de mayo de 2009 abrió la posibilidad “de aumentar la duración del periodo de consulta más allá de las 8 semanas”<sup>10</sup> para permitir una mejor recogida de información y reacciones.

Posteriormente, el Consejo de 4 de diciembre de 2009 destacaba “la necesidad de consulta temprana y oportuna de los interesados, utilizando métodos apropiados, incluida la consulta en red, en todas las fases del ciclo de formulación de normas a fin de conseguir una reglamentación de mayor calidad”<sup>11</sup>. Vemos aquí de nuevo una evolución neta con respecto a los textos anteriores. Al observarlo detenidamente, esto significaría que las partes implicadas (es decir, esencialmente, las federaciones patronales) podrían intervenir en cada etapa de la elaboración de políticas comunitarias, lo que supone un privilegio en relación a los representantes de los trabajadores, menos presentes en las consultas previas, y a los legisladores de la UE que sólo pueden pronunciarse en el marco del procedimiento de codecisión<sup>12</sup>.

La consulta se ha convertido en un reto mayor del Programa Legislar Mejor y podemos prever que los interlocutores volverán a la carga para intentar influir en el proceso de decisión política en un sentido que les sea más favorable.

## Reducción de la carga administrativa

### Propuestas de la Comisión

En enero de 2007, la Comisión presentó un programa de acción con el objetivo de reducir las cargas administrativas superfluas para las empresas de la UE. El Consejo Europeo mostró su acuerdo con el programa en marzo de 2007 y aprobó el objetivo de reducir en un 25% de aquí a 2012 las cargas administrativas derivadas de la legislación comunitaria y de las medidas nacionales de aplicación o de transposición. El 22 de octubre de 2009, la Comisión depositaba su nuevo programa de acción para la reducción de cargas administrativas<sup>13</sup>. La Comisión identificaba la reducción de las cargas administrativas como uno de los principales campos de acción del plan de recuperación económica

10. Conclusiones del Consejo de Competitividad relativas al Programa Legislar Mejor de 13 de mayo de 2009, Documento n° 9663/09, 13 de mayo de 2009.

11. Punto 12 de las conclusiones del Consejo sobre el Programa Legislar Mejor, adoptado por el Consejo de Competitividad de 4 de diciembre de 2009, documento 16111/09 de 30 de noviembre de 2009.

12. El texto de las conclusiones de 4 de diciembre fue mejorado respecto a la versión original de la Presidencia sueca que decía así: “Invites the Commission to enhance the use of consultation during the whole policy-making cycle”.

13. Comunicación de la Comisión relativa al programa de acción para la reducción de cargas administrativas en la UE. Planes de reducción sectoriales y acciones para 2009, COM (2009) 544 final de 22.10.2009.

europeo. En cuanto al importe de 123.800 millones de euros que representa la carga administrativa estimada en los 13 ámbitos prioritarios<sup>14</sup>, la Comisión estimaba haber realizado propuestas de ahorro por un total de 40.400 millones de euros, es decir, un -33% de la carga total de origen comunitaria. La Comisión consideraba en cualquier caso que era posible hacer “aún más” y amplió la lista inicial de 42 actos cubiertos por su programa de ahorro completándola, en enero de 2009, con 30 actos complementarios.

### Situación del Consejo

Si nos fijamos en el Consejo, la situación está clara. Por una parte, la Comisión señala la inconsistencia del Consejo, ocupado en exigir mayores esfuerzos mientras que tanto ellos como el Parlamento Europeo se demoran en concretar las propuestas de reducción aprobadas por la Comisión. Por otra parte, constatamos que, bajo la influencia de Alemania, Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos y Suecia, el Consejo presiona y obliga a una cierta ruptura en relación a la Comisión.

De este modo, en el párrafo 8 de las conclusiones de 4 de diciembre de 2009, el Consejo de Competitividad “recuerda que el progreso de la reducción de la carga administrativa se vería socavado por los costes administrativos adicionales que resulten de nuevas propuestas legislativas”. Esta frase, tomada del “Key issue paper” del Consejo de Competitividad de marzo de 2009 destinado al Consejo Europeo de primavera, es la traducción del “net target”, esto es: cualquier carga adicional de una nueva medida legislativa deberá ser compensada por una reducción equivalente en el stock administrativo del cuerpo legislativo existente. Esta orientación debe ponernos en alerta por dos razones. En primer lugar, el principio es peligroso ya que menoscaba, en cierto modo, el derecho de iniciativa de la Comisión y su papel de guardián del derecho comunitario reconocido por los tratados. En segundo lugar, tomar esta vía significa una reducción sustancial de los costes de etiquetado, de realización de informes de seguimiento, de registro de vigilancia y de evaluación necesarios para los fines de información a las autoridades públicas, más allá de lo que la Comisión ya ha realizado como reducción, y esto sucede mientras que, por ejemplo, la crisis financiera ha demostrado que lo que ha fallado es precisamente la vigilancia y el control de los mercados financieros.

Por lo demás, en el párrafo 18 de las conclusiones de 4 de diciembre de 2009, el Consejo introduce un nuevo concepto, que puede resumirse en una nueva aceleración de la agenda Legislar Mejor en el sentido de una desregulación del acervo comunitario

Así, el Consejo “considera que el PLM debe basarse en un planteamiento general que en el futuro podrá comprender, cuando proceda, nuevos incentivos,

---

14. Agricultura y subsidios agrícolas, cuentas anuales/derecho de sociedades, política de cohesión, medio ambiente, servicios financieros, pesca, seguridad alimentaria, legislación farmacéutica, contratación pública, estadísticas, fiscalidad/unión aduanera, transporte, entorno de trabajo/relaciones laborales.

indicadores y objetivos que también tengan en cuenta aspectos de la carga reglamentaria distintos de los meros trámites administrativos, como los costes de cumplimiento y la percepción de los efectos de los requisitos reglamentarios”. Aquí también Bélgica, apoyada por la Comisión, tuvo que lidiar con firmeza hasta el Coreper para incluir las palabras mágicas “cuando proceda” (*where appropriate* en inglés) y evitar así el envío a la Comisión de un mensaje demasiado unilateral.

Con el enunciado, tal y como aparece en el párrafo 18, se mantiene abierta una nueva vía: la reducción de la carga reglamentaria, y no sólo la reducción de la carga administrativa, es decir, la desregulación en estado puro. ¡El matiz es enorme! Este párrafo supone una importante vuelta de tuerca política en el informe Legislar Mejor y anuncia nuevos intentos de instrumentalización del PLM.

## **Instrumentalización del PLM**

### El poderoso ascenso de los grupos técnicos

Desde que la agenda Legislar Mejor tomara la importancia que hoy se le reconoce, diversos grupos técnicos, independientes o de alto nivel, han sido creados para acompañar a la Comisión o al Consejo, de manera a veces poco transparente. Existen al menos cinco grupos estructurados encargados, en diversos grados, de realizar un seguimiento del PLM.

#### **Comités, grupos de expertos y asesores del Programa Legislar Mejor**

##### *- Grupo técnico de supervisión del Acuerdo Interinstitucional (2003)*

La Comisión puso en marcha un grupo técnico de alto nivel de cooperación interinstitucional encargado del seguimiento de la puesta en marcha del Acuerdo Interinstitucional de diciembre de 2003. Este grupo de contacto, compuesto por representantes de las tres instituciones, se reúne una o dos veces al año. El grupo podría tener un papel más importante a tenor de la evolución de la agenda.

##### *- Grupo de expertos nacionales sobre Legislar Mejor (2006)*

La Comisión, por decisión de 28 de febrero de 2006, creó un nuevo grupo de expertos nacionales de reglamentación encargado de asesorar sobre la estrategia global de simplificación y mejora de la legislación europea y de facilitar el desarrollo de las medidas de Legislar Mejor, tanto a nivel nacional como europeo. El grupo se reúne unas cuatro veces al año. Su mandato consiste en promover y evaluar la puesta en marcha de los esfuerzos de los Estados miembros sugeridos en los planes de acción de Legislar Mejor. Estudia los proyectos específicos relativos a la evaluación de impacto normativo, a los indicadores y a las medidas de simplificación a nivel nacional.

##### *- Comité de análisis de impacto (2006)*

- *Asesores externos de la Comisión*

La Comisión recurre a un consorcio de expertos independientes externos para realizar el trabajo de simplificación y seleccionar la reglamentación candidata a reducir su carga administrativa. Las empresas que asesoran con regularidad son: Deloitte et Touche, Rambol Management, Price Waterhouse Cooper, Capgemini, London Economics, Copenhagen Economics, KPMG, NordWest Consult, etc. Su cometido es ayudar a la Comisión a identificar la “fruta madura” (*low hanging fruits*), esto es, la legislación de fácil simplificación en base a los criterios definidos por la Comisión. También encontramos estos asesores –u otros– tras la realización de los análisis de impacto *a priori* o *a posteriori*.

El papel de los asesores no siempre es tan neutro como parece. A veces consiste en reflejar las elecciones estratégicas de la Comisión, lo que puede llevar a pensar, en el caso de los asesores, en una actitud de portador de la palabra de la Comisión para llevar un mensaje específico. En este sentido, podemos preguntarnos si los asesores son tan independientes como la Comisión pretende hacerlo ver. Lo que no deja de provocar preguntas es el hecho de que todos estos asesores-expertos se encuentran con regularidad entre los consejeros de los grandes grupos internacionales o federaciones profesionales.

En el caso del consorcio destinado a ayudar a la Comisión a seleccionar los informes, podemos observar una forma de impregnación recíproca que a veces crea un efecto perverso y una forma de manipulación mutua. Por una parte, la Comisión está interesada en favorecer medidas espectaculares de reducción de la carga administrativa que supongan una significativa reducción de costes, que obligue al consorcio a encontrar “frutas maduras” disponibles rápidamente. Por otra parte, el Consorcio se ha contentado con sobrevolar el acervo comunitario en aquellos sectores en que parecía más fácil proceder a su reducción. No se ha hecho necesariamente en aquellos ámbitos en los que hubiera sido más útil reducir la carga administrativa, en especial para las Administraciones públicas o para el ciudadano. Tampoco lo ha hecho allí donde la carga administrativa inútil no representaba un ahorro sustancial o porque esta carga fuera sólo irritante pero no costosa para las empresas.

**El caso concreto del Grupo de Alto Nivel de Partes Implicadas Independientes sobre Cargas Administrativas (2008)**

- *Grupo Stoiber: el “perro guardián” externo impuesto por Angela Merkel*

Aprobado el 31 de agosto de 2007<sup>15</sup> y creado el 17 de enero de 2008, el Grupo de Alto Nivel de Partes Implicadas Independientes sobre Cargas Administrativas está presidido por Edmund Stoiber, ex presidente del land de Baviera. La duración del mandato del grupo de alto nivel se estableció en tres años. Este grupo de alto nivel está dotado de un presupuesto de 2 millones de euros en

---

15. Decisión de la Comisión Europea, 31 de agosto de 2007, 4063.

el marco del proyecto piloto del Parlamento Europeo. Está compuesto por 15 miembros: personalidades políticas y académicas, empresarios, interlocutores sociales y representantes de ONG. Su papel principal es apoyar los esfuerzos de la Comisión en la puesta en marcha de su programa de acción para la reducción de cargas administrativas en la UE, así como identificar la normativa candidata a este ejercicio de simplificación. En especial, el grupo Stoiber asesora a la Comisión sobre las medidas de reducción de las cargas administrativas sugeridas por los asesores, por consultas de internet y por los seminarios organizados en los Estados miembros. Asesora a la Comisión, a petición, sobre temas de índole metodológico susceptibles de estar en el marco del programa de acción.

José Manuel Barroso nombró a Edmund Stoiber a petición expresa de la canciller alemana, Angela Merkel, como “perro guardián” para ejercer una presión externa sobre la Comisión y, más específicamente, sobre la DG de Empresa<sup>16</sup>, principal promotor de la reducción de la carga administrativa.

El 18 de septiembre de 2009, bajo presión de Angela Merkel, el presidente Barroso anunciaba la prórroga del mandato de Edmund Stoiber durante dos años más, hasta diciembre de 2012. Stoiber conseguía una nueva tarea: verificar que, hasta finales de 2012, el proceso de carga administrativa esté plenamente integrado en los métodos de trabajo internos de la Comisión y asegurarse de que los objetivos nacionales de reducción de la carga administrativa del -25% se realizarían en los tiempos decretados por los Estados miembros. El mandato era lógico por dos razones. Por una parte, permitía que Stoiber se centrara en un objetivo concreto. Por otra parte, esta reformulación del mandato permitía al presidente –y a la Comisión– retomar la iniciativa sobre el informe Legislar Mejor. Sin embargo, Edmund Stoiber concluía, en una comunicación dirigida al presidente Barroso, que el presidente le otorgaba un refuerzo y una ampliación de su mandato. Stoiber estimaba haber comprendido que podía proceder a analizar cualquier legislación en preparación y que su mandato cubriría todo el PLM (y no sólo lo relativo a la reducción de la carga administrativa). La oficina del presidente mostró su desacuerdo sobre esta interpretación indicando que era inaceptable la idea de externalizar una parte de la responsabilidad de la Comisión a un grupo independiente de opinión.

### **La tentativa abortada de reforzar el grupo Stoiber**

El refuerzo del mandato de Edmund Stoiber ha sido objeto de atención por parte de las dos formaciones implicadas del Consejo.

#### *- Consejo ECOFIN*

El Consejo ECOFIN de 10 de noviembre de 2009 se pronunció inicialmente sobre la cuestión de una manera ambigua declarando que “el Consejo tiene

<sup>16</sup>. Resulta curioso constatar que la materia prima con la que trabaja Edmund Stoiber proviene precisamente de la DG de Empresa. Dicho de otro modo, sin la contribución de la DG de Empresa, el trabajo del grupo de alto nivel sería inoperativo.

en cuenta la aportación positiva del Grupo de Alto Nivel de Partes Implicadas Independientes sobre Cargas Administrativas y la intención del presidente Barroso de extender su mandato”<sup>17</sup>. Aunque el texto era prudente (“tiene en cuenta”), no es menos cierto que tenía en cuenta el aspecto positivo del trabajo realizado y la intención del presidente de ampliar el mandato de Stoiber.

#### - Consejo de Competitividad

La cuestión llegaba después al Consejo de Competitividad puesto que Alemania, con el sustento de un grupo “*like minded*” (Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos, Irlanda y... la Presidencia sueca), lo apoyaba en un grupo de trabajo y luego en el Coreper de 13 de noviembre de 2009 para que “la Comisión y los Estados miembros se comprometan a reforzar los grupos de opiniones existentes”. Añadamos además que si el Consejo ECOFIN se centró en la extensión del mandato de Edmund Stoiber, el Consejo de Competitividad lo hizo en su refuerzo. Alemania presionaba fuerte a la Comisión para orientar el informe en base al modelo del Normenkontrollrat alemán. Gracias a la acción determinada de Bélgica, el Consejo de Competitividad de 4 de diciembre invita a las instituciones de la UE y los Estados miembros a “plantear reforzar los grupos asesores existentes”. El refuerzo del grupo Stoiber no ha tenido el efecto esperado hasta ahora, pero no hay duda de que el tema se volverá a retomar.

#### Cuestiones políticas e institucionales surgidas por la ofensiva Stoiber

A través de Edmund Stoiber, Alemania retoma el testigo en poder del Reino Unido, los Países Bajos y Dinamarca. Esta ofensiva ha dejado sus huellas. Lo hemos visto. Las cuestiones políticas e institucionales que plantea son cuatro.

**Cuestiones institucionales:** intrusión e interferencia de “expertos” externos, en origen, en la fase en que la Comisión ejerce su derecho de iniciativa. El efecto sería que el control de los análisis de impacto se externalicen (actualmente se organiza internamente por el “*Impact Assessment Board*”). Se pondría así un límite (externo) a la capacidad de acción de la Comisión. El principio de independencia de la Comisión (artículo 17 del Tratado de Lisboa) se vería así afectado.

**Sustancia/impacto político:** control y análisis (paralelo y externo) del alcance político de la acción de la Comisión a través del prisma de Legislar Mejor. El análisis de la carga administrativa ya está previsto por las líneas directrices de la Comisión sobre los análisis de impacto (analiza y cifra sistemáticamente las consecuencias de sus propuestas en términos de carga administrativa). Los análisis de impacto de la Comisión analizan además la oportunidad de las propuestas desde la perspectiva de la proporcionalidad y de la subsidiariedad. Además, la tendencia a focalizar el

---

17. Traducción propia, no emana de las instituciones de la UE.

análisis de las propuestas desde el ángulo de los costes, minimizando los beneficios eventuales de la legislación, corre el riesgo de no ser favorable a las empresas de los pequeños y medianos Estados que a veces están interesados –en mayor medida que los Estados miembros grandes– en que haya normas armonizadas y obligatorias (creación de un *level playing field* a nivel comunitario) para conseguir un beneficio en términos de acceso al mercado interior.

**Composición, representatividad y legitimidad del grupo Stoiber:** los miembros del grupo fueron elegidos por Edmund Stoiber en persona, sin establecer previamente un perfil de competencias, ni adoptar un equilibrio político y geográfico. Así, hay tres representantes alemanes entre los quince miembros. Además, la composición parece muy irregular al mezclar políticos, expertos de distintos ámbitos y empresarios. Los representantes de los trabajadores y de la sociedad civil están marginados.

**Interferencia con la consulta “clásica” e institucionalizada a los interlocutores:** el grupo actúa de manera “oscura” en segundo plano de la consulta oficial de los distintos comités asesores, de consultas en línea, de toma de posición oficial de las federaciones nacionales y europeas. ¿Qué valor tienen las consultas oficiales? El diálogo estructurado e institucionalizado que practica la Comisión es precisamente una barrera útil para que se respeten los equilibrios.

## La irrupción en el debate de las agencias de vigilancia de la carga administrativa

Existen varias agencias en Europa de simplificación o de vigilancia de la carga administrativa, pero cuatro de ellas son particularmente activas a nivel comunitario y comparten una visión común. Esto se debe a que estos cuatro países –Países Bajos, Reino Unido, Alemania y Suecia– se encuentran entre los más decididos a reducir la carga administrativa y entre los más ambiciosos en términos de desregulación.

### **ACTAL (Adviescollege Toetsing Administrative Lasten)**

Los Países Bajos son seguramente pioneros en la materia. En 2002, los neerlandeses fueron los primeros en utilizar la metodología llamada “de costes estándar” (*standard cost model*)<sup>18</sup> para calcular la carga administrativa de su legislación. Ellos fueron también los primeros en formar, en 2000, un órgano asesor independiente llamado ACTAL (*Adviescollege Toetsing Administrative Lasten*), creado a iniciativa del Gobierno neerlandés<sup>19</sup> y bajo la autoridad

18. Este método empírico se concibió como una herramienta para medir el avance de los programas de reducción de la carga administrativa a nivel nacional. Consiste en una evaluación específica de los distintos textos legislativos, basada básicamente en entrevistas directas con las empresas y en las opiniones de expertos (microevaluaciones), lo que confiere al método un carácter particularmente subjetivo.

19. <http://www.actal.nl/pagina/Nederlands/>

del Ministerio de Economía. Su función ha sido renovada y ampliada desde entonces. Su actual mandato termina el 1 de junio de 2011. ACTAL pretende crear las condiciones para un cambio cultural analizando todas las normativas de los departamentos de aquellos ministerios con los que ha firmado un acuerdo. ACTAL asesora al Gobierno neerlandés sobre la presión normativa y los costes administrativos de las empresas, los ciudadanos y las autoridades públicas. No solamente se centra en las obligaciones de información, sino también en los costes de conformidad. En 2008, ACTAL trabajó en 198 expedientes y publicó un dictamen formal sobre 47 expedientes<sup>20</sup>.

### **Regulatory Policy Committee**

El Reino Unido es, junto a los Países Bajos, el país líder del Programa Legislar Mejor. El informe *Hampton*<sup>21</sup> de 2005 definió los principios, todavía aplicados, e identificó las pistas de acción que permitirían reducir la carga administrativa adaptando la reglamentación de las empresas. El Gobierno británico manifestó su intención, el 2 de abril de 2009, de crear un nuevo comité de política normativa externa para asesorarlo sobre los costes y beneficios de la legislación. Este nuevo organismo ha sido el encargado de realizar un análisis externo efectivo durante el proceso de decisión política. El comité asesorará al Gobierno sobre la manera de minimizar los costes de las medidas, maximizando los beneficios y verificando que los beneficios justifican los costes soportados. Además, resulta una herramienta muy útil para ayudar a mejorar la calidad del análisis. El comité no se pronunciará sobre los objetivos políticos del Gobierno, que son un ámbito reservado a los ministros, aunque se focalizará en los costes y beneficios de los instrumentos para realizarlo.

### **Normenkontrollrat**<sup>22</sup>

El Consejo Nacional de Control de la Normativa se creó en 2006. Su mandato expira en 2011. Este nuevo organismo independiente, compuesto por ocho miembros, está presidido por Johannes Ludewig y está bajo la autoridad directa de la canciller Merkel. Su papel es ser un “perro guardián” para prevenir la nueva burocracia y garantizar la conformidad con el método de costes estándar. No dispone de derecho de veto. Sus propuestas se envían a la Cancillería y acompañan a los proyectos legislativos del Parlamento. El Normenkontrollrat instaaura un método de medición *a priori* y *a posteriori* de la carga administrativa y garantiza la coordinación centralizada de reducción de la carga administrativa. Este dispositivo termina con las experiencias anteriores basadas en la descentralización de la lucha contra la burocracia. Desde que el Instituto de Economía Alemana (*Institut der*

---

20. [http://www.ez.nl/english/Subjects/Reducing\\_the\\_regulatory\\_burden/Documents](http://www.ez.nl/english/Subjects/Reducing_the_regulatory_burden/Documents)

21. El informe final *Hampton Review on regulatory inspections and enforcement* se publicó el 16 de marzo de 2005.

22. Véase en especial: Bastian Jantz, *The Nationaler Normenkontrollrat in Germany: How to control the regulators?*, informe presentado en la segunda conferencia bianual del ECPR Standing group on Regulation and Governance en Utrecht, 5-7 junio 2008.

*Deutschen Wirtschaft*) anunciara que Alemania podía conseguir a corto plazo un programa de crecimiento del 1,5% y un aumento significativo de creación de empleo, el Gobierno de Angela Merkel se convirtió al Programa Legislar Mejor. Y como cualquier converso, inició una férrea cruzada a nivel comunitario a favor de la reducción de la carga administrativa, a pesar de que algunos investigadores resaltarán que “concentrarse exclusivamente en la supresión de los costes administrativos podría conllevar efectos perversos” (Wiener, 2006) o que “la relación que existe entre la disminución de la carga administrativa y el crecimiento del PNB hay que tomarla con cautela” (Van den Abeele, 2006 ; Torriti, 2007).

### Consejo Sueco para Legislar Mejor

El Consejo Sueco para Legislar Mejor –*Regelrådet*, en sueco– es un organismo independiente, bajo la autoridad del Ministerio de Empresa, Energía y Comunicaciones<sup>23</sup>. Está formado por cuatro personas y asistido por un secretario. Como el ACTAL, su mandato es de corta duración (octubre 2008 - diciembre 2010). La función del *Regelrådet* es analizar las nuevas propuestas legislativas y aquellas que son objeto de enmiendas por los departamentos o agencias gubernamentales y que afectan a las empresas (condiciones laborales, competitividad...). El consejo se focaliza principalmente en los costes administrativos que resultan de las legislaciones y analiza la calidad de los análisis de impacto. El consejo forma parte del plan de acción gubernamental sueco para la simplificación legislativa y está claramente relacionado con el objetivo de reducción de la carga administrativa. El *Regelrådet* se ocupa únicamente de los costes provocados por la normativa en las empresas.

### La iniciativa conjunta de las cuatro agencias de control de la normativa

ACTAL y sus tres organizaciones hermanas, el Normenkontrollrat<sup>24</sup>, el *Regelrådet* sueco y el comité de reglamentación británico, elaboraron un documento de toma de postura con recomendaciones a nivel comunitario “para lograr un nivel de reglamentación ambicioso y eficaz”.

### La voluntad del grupo de los cuatro de influir en la Comisión

En un “*position paper*”<sup>25</sup> fechado el 18 de octubre, estos cuatro organismos de control de la reglamentación dirigieron al nuevo presidente de la Comisión sus recomendaciones para el periodo 2009-2014. Insisten sobre todo en el hecho de que la crisis económica actual aumenta la necesidad de reforzar la competitividad de la UE liberando a las empresas de la presión normativa inútil.

23. <http://www.regelradet.se/Bazment/regelradet-eng/sv/startpage.aspx>

24. <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Homepage/home.html>

25. *Position paper on Achieving a sustainable reduction of administrative burdens in the European union* firmado por el Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Países Bajos), el Nationaler Normenkontrollrat (Alemania), el *Regelrådet* (Suecia) y el Regulatory Policy Committee (Reino Unido).

Enviaron cinco recomendaciones a la Comisión:

1. Medidas de reducción apreciables: apoyándose en la propuesta de la Comisión de eximir a las pequeñas empresas de la obligación de presentar sus cuentas anuales, los cuatro organismos piden a la Comisión que no se centre sólo en iniciativas de reducción de la carga con efectos puramente macroeconómicos, sino también en propuestas que aporten un beneficio sustancial a las categorías específicas de empresas.
2. Análisis de base de la carga administrativa de todo el acervo comunitario: el grupo de los cuatro recomienda pasar de un ejercicio de análisis limitado en la actualidad a 42 actos legislativos a un ejercicio de análisis a gran escala que cubra las cargas administrativas que se aplican a las empresas. Concretamente, le piden a la Comisión una lista del conjunto de obligaciones de información de las empresas. Esto permitiría determinar un objetivo de partida para cada nueva obligación de información que sería compensado por una reducción correspondiente de otra obligación de información en la dirección general en cuestión. Con esta base se haría una medición en euros de la carga administrativa de todas las obligaciones. Además de las mayores exigencias administrativas, la Comisión también debería adoptar medidas de reducción que tuvieran en cuenta los ámbitos que las empresas identificarían como más engorrosos, incluso aunque el coste no fuera particularmente elevado.
3. Objetivo de reducción neta para la totalidad del acervo comunitario y para cada Dirección General (DG): los cuatro piden una reducción neta de la carga del acervo comunitario en su totalidad (y no sólo en los 13 ámbitos prioritarios), incluyendo la reglamentación adoptada en el marco del procedimiento de comitología. El objetivo neto debería determinarse una vez realizado el cálculo de cargas administrativas para el conjunto del acervo.
4. Medidas *a priori* del cuerpo administrativo para cada nueva iniciativa de la Comisión: el grupo de los cuatro recomienda que se realice una evaluación de impacto de la carga administrativa antes de cada medida legislativa de la Comisión.
5. Creación de un comité independiente y externo para la carga administrativa: los cuatro piden la creación de un comité externo independiente que tenga un papel formal en el proceso legislativo. Analizaría cualquier propuesta legislativa, justificada previamente por un análisis de impacto, y tendría la competencia de asesorar a la Comisión para reducir la carga administrativa del conjunto del acervo comunitario. Tendría derecho a revisar cualquier legislación nueva o enmendada para verificar que sea fácilmente comprensible, transponible y aplicable. Este nuevo comité contaría con personal suficiente y disfrutaría de cierto nivel de independencia.

### Reacción de la Comisión

En un mensaje fechado el 19 de noviembre, Catherine Day, secretaria general de la Comisión, pone las cosas en su sitio. Recuerda que el objetivo de reducción ha sido alcanzado y que un mayor avance dependerá del Consejo y del Parlamento Europeo. La secretaria general indica que el objetivo de “reducción neta” no es compatible con su enfoque integral de hacer política:

“Las cargas administrativas son sólo un aspecto de cualquier iniciativa política, se deben integrar en la evaluación del conjunto de beneficios y de costes económicos, sociales y ambientales”<sup>26</sup>. Por último, recuerda que el presidente Barroso estima que un órgano externo europeo no es apropiado, por razones institucionales relacionadas con el derecho de iniciativa de la Comisión, “y también porque estamos convencidos de que el cambio cultural en el seno de una reglamentación inteligente se realizará mejor desde el interior de la institución que desde el exterior”<sup>27</sup>.

## El discreto papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo (PE) se ha ocupado de la cuestión en varias ocasiones<sup>28</sup>. En su resolución de junio de 2008 critica la agenda Legislar Mejor en dos aspectos. El PE considera que “en numerosos casos, las evaluaciones de impacto constituyen un requerimiento burocrático complementario que ralentiza el proceso de elaboración de las propuestas legislativas y no aporta un valor añadido en cuanto a la calidad y la eficacia” (punto 4). A este respecto, el PE subraya “la importancia que reviste la evaluación política realizada, a nivel de la UE, por las instancias de representación ciudadana, como el Parlamento o las colectividades locales y sociales como, respectivamente, el Comité de Regiones y el Comité Económico y Social” (punto 6).

En su resolución de 21 de octubre de 2008, el PE interviene en diferentes aspectos de la agenda. Aunque “pide un control externo independiente de la conducta (por la Comisión) de los análisis de impacto” (punto 7), “subraya la importancia que reviste la evaluación política realizada, a nivel de la UE, por las instancias de representación ciudadana, tanto el Parlamento o las colectividades locales y sociales como, respectivamente, el Comité de Regiones y el Comité Económico y Social” (punto 13). Por lo demás, “reconoce que los análisis costes-ventajas no pueden reemplazar al debate político con argumentos a favor o en contra de tal o cual texto legislativo” (punto 9).

Al tratarse de las cargas administrativas, el PE “destaca que el objetivo de la Comisión de reducir en un 25% las cargas administrativas de aquí a 2012 debería ser un objetivo neto, lo que significa que las reducciones obtenidas en ciertos ámbitos no pueden reducirse a nada por el hecho de que se impongan en otra parte nuevas cargas administrativas” (punto 27). Al igual que la resolución de junio de 2008, esta resolución fue adoptada por una gran mayoría. No ha habido mayores debates al respecto en el PE desde 2008.

<sup>26</sup>. Traducción propia, no emana de las instituciones de la UE.

<sup>27</sup>. Traducción propia, no emana de las instituciones de la UE.

<sup>28</sup>. Véase en especial: Parlamento Europeo, Decisión del Parlamento Europeo sobre la celebración del acuerdo interinstitucional Legislar Mejor entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (2003/2131(ACI)), Comisión de Asuntos Constitucionales, ponente: Monica Frassoni, Informe A5-0313/2003, 25 de septiembre de 2003.

## Las derivas del PLM

### Burocratización del proceso en marcha

Paradójicamente, durante su desarrollo, el PLM ha generado, en etapas sucesivas, su propia burocracia a pesar de que la lucha contra este fenómeno sea su propia razón de ser.

### Multiplicación de los principios de Legislar Mejor

El PLM se basa en seis principios principales. El 3 de septiembre pasado, José Manuel Barroso sugería añadir un séptimo principio: la evaluación *a posteriori* de la puesta en marcha de la legislación comunitaria. La multiplicación de dichos principios implica una gestión cada vez más compleja y menos transparente, lo que exige a menudo el recurso a asesores y expertos externos. Como ejemplo citemos la multiplicación de los tests previos a cualquier acto legislativo: evaluación de impacto integrado, test de subsidiariedad y proporcionalidad, test de mercado interior, test Pyme, test de competitividad externa...

### Multiplicación de órganos de control intermedios nacionales y comunitarios

Se han creado nuevos órganos encargados de controlar su puesta en marcha, de evaluar su pertinencia, de impartir nuevos objetivos. Esta tendencia de añadir capas intermedias al mecanismo clásico de decisión ha hecho, poco a poco, que el control del ejercicio sea mucho más complicado de gestionar. A este respecto no hay que subestimar el riesgo inherente al método de costes estándar de crear la ilusión de que todo se puede medir. El peligro de una cuantificación sistemática de la legislación y de la carga que genera podrá, paradójicamente, conducir a confiscar el debate de fondo sobre las opciones políticas que se deben privilegiar y a desalentar el derecho de iniciativa de la Comisión. Aunque este sea probablemente el objetivo. A esto hay que sumar el hecho de que las agencias nacionales de control de normativa se suman al debate y formulan nuevas exigencias.

### El acercamiento progresivo del PLM al "todo por la competitividad"

La agenda Legislar Mejor ha pasado por cuatro periodos de evolución progresiva que, en parte, se han pisado y han conducido a una instrumentalización de la agenda.

- 1. Período 1993-1999:** se adopta el Programa Legislar Mejor como elemento base de la buena gobernanza de la Unión Europea: garantizar el respeto de la subsidiariedad y la proporcionalidad, mejorar la calidad de redacción de la legislación comunitaria, simplificar el acervo comunitario.
- 2. Período 2000-2006:** el lanzamiento de la Estrategia de Lisboa en 2000 aparece como el primer cambio importante en la agenda y como el principio

de una forma de “reorientación” del PLM: debe contribuir al relanzamiento del crecimiento y a la mejora de la competitividad de las empresas. El tema de la gobernanza de la UE y la connotación institucional de la agenda ceden su lugar poco a poco a temas más concretos para las empresas. El periodo 2000-2004 (Comisión Prodi) está marcado por una existencia “pacífica” de los temas desarrollados entre 1993 y 1999. El Acuerdo Interinstitucional de 2003 y las conclusiones de la Presidencia británica de 2005 representan en este sentido un compromiso equilibrado: simplificar la legislación respetando el acervo y contribuir a la competitividad de la UE.

3. **Período 2007-2009:** tras el Consejo Europeo de los días 15 y 16 de marzo de 2007, el PLM busca un segundo impulso, a saber: ¿cómo acentuar la contribución de la agenda Legislar Mejor en la competitividad de las empresas? Este periodo está marcado por la premisa “todo por la competitividad”. La prueba es el objetivo de disminución de la carga administrativa del 25%, la reorientación de la evaluación de impacto en un sentido más favorable a las empresas, la multiplicación de una serie de estructuras intermedias encargadas de analizar las iniciativas de la Comisión y la multiplicación de los tests previos a cualquier acto legislativo. Esta fase de reorientación del PLM alcanza su apogeo en 2009. El Reino Unido, Alemania, Países Bajos y Dinamarca, así como el Parlamento Europeo y las confederaciones de empresas, piden que la reducción de cargas administrativas se convierta en un objetivo “neto”. Como símbolo de reorientación manifiesta, la obligación normativa, y no sólo el “cuerpo administrativo”, se cita como una barrera en la competitividad de las empresas (véanse las conclusiones de competitividad de 28 de mayo de 2009) o susceptible de conducir a “*production leakages*”, es decir, a la deslocalización.
4. **El cuarto periodo (2010-2014)** quizá haya comenzado el 3 de septiembre pasado con el anuncio de un nuevo giro en el Programa Legislar Mejor: José Manuel Barroso anuncia “una reglamentación inteligente para que los mercados trabajen por la gente”<sup>29</sup>. El atractivo título de esta nueva estrategia no puede ocultar una ofensiva de gran calado llevada a cabo por Alemania, seguida por el Reino Unido, los Países Bajo, Dinamarca y Suecia, a favor de la desregulación.

## Perspectivas futuras

José Manuel Barroso ha decidido centralizar el programa en la Secretaría General, mientras que antes se repartía entre la DG de Empresa y la Secretaría General. Se trata de un acto de coherencia que es menester celebrar. A partir de ahora, dos mujeres tendrán la responsabilidad política del ejercicio en el seno de la Secretaría General de la Comisión: la francesa Catherine Day, secretaria general, y la alemana Marianne Klingbeil, directora. En adelante, tres unidades coordinarán la acción de la Comisión. El presidente Barroso debería delegar la gestión del expediente a uno de los comisarios.

<sup>29</sup>. Traducción propia, no emana de las instituciones de la UE.

El enfoque del presidente es pragmático, centrado en resultados prácticos. Pretende privilegiar el tipo de cooperación que le parezca más indicado: cooperación intergubernamental o método comunitario.

El presidente de la Comisión no es un ardiente defensor del Tratado de Lisboa, aunque tampoco es favorable a la externalización de las responsabilidades otorgadas a la Comisión por el Tratado. Debería ser suficiente en relación a las exigencias de Edmund Stoiber.

Por último, el presidente se opone al “*net target*” (obligación de compensar cualquier carga administrativa adicional nueva mediante una reducción equivalente de una carga adicional existente) o a la creación de una agencia comunitaria externa –de tipo Normenkontrollrat– que supervise y controle la actividad de la Comisión Europea. No es que quiera mantener cueste lo que cueste el marco institucional tradicional o por razones de defensa del acervo o del método comunitario, sino por razones prácticas.

## Conclusiones

Para terminar este artículo, debemos reconocer que han pasado no pocas cosas desde 2007, fecha decisiva de la agenda Legislar Mejor. Nos quedaremos con tres elementos. Para empezar, el entusiasmo inicial de la Comisión, manifestado por Günter Verheugen, se vio seguido, en el seno de la Comisión, por una franca reticencia en relación a ciertas propuestas (*net target*, externalización de Legislar Mejor...) realizadas por un grupo muy activo de Estados miembros (Alemania, Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca y Suecia). Günter Verheugen (SPD) y Edmund Stoiber (CDU) tenían el encargo de Angela Merkel de reducir la burocracia de la Unión Europea. El resultado es moderado. Por una parte, hay que reconocer que la ofensiva ha sacudido las bases del funcionamiento de la UE y del derecho de iniciativa de la Comisión. Por otra parte, este *blitzkrieg* no ha conseguido todos los resultados esperados. La Comisión Barroso II, más que nunca, deberá convencer de que su idea de “*smart regulation*” es, más que una fórmula, un camino hacia el futuro. En segundo lugar, tratándose de otros actores, el Consejo, que se ha apropiado del proceso, ha enviado mensajes ambiguos. El Parlamento aparece, sin embargo, como el gran ausente de la escena comunitaria mientras que los asesores-expertos se convierten, poco a poco, en el eje del proceso de decisión y muestran una tendencia a sustituir a los legisladores. En tercer lugar, frente al objetivo de restaurar la competitividad de las empresas y relanzar el crecimiento, el PLM aparece renqueante. Con 40.000 millones de euros de ahorro virtual en el contador (pero sólo 7.600 millones de ahorros conseguidos), el PLM se queda muy lejos de las cantidades necesarias para conseguir un impulso de la economía, facilitar las inversiones y dar confianza a los empresarios. Se puede observar una forma de desconexión del PLM con los grandes retos empresariales y sociales y un tipo de acto de fe cercano al “*wishful thinking*”. Es hora de que el PLM vuelva a ser lo que nunca debió dejar de ser: un elemento de ayuda para las decisiones políticas.

## Referencias bibliográficas

Alemanno, Alberto, “The Better Regulation Initiative at the judicial gate: a Trojan horse within the Commission’s Walls or the Way forward?” *European Law Journal*, vol. 15, n° 3, mayo 2009, p. 382-401.

Jants, Bastian, *The Nationaler NormenKontrollrat in Germany : How to control the regulators ?*, expuesto en la conferencia “(Re)regulation in the Wake of Neoliberalism. Consequences of Three Decades of Privatization and market liberalization“, Utrecht, 5-7 de junio de 2008.

Van den Abeele, Eric, *L’agenda Mieux légiférer de l’Union européenne*, CRISP, 2009.

