

## ALEMANIA

### **ESTUDIO SOBRE LA LEY GENERAL DE IGUALDAD DE TRATO**

---

#### **Análisis de costes presentado por la “Iniciativa Nueva Economía Social de Mercado”**

La Ley General de Igualdad de Trato (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz - AGG) entró en vigor el 18-08-2006. Un año después la Iniciativa Nueva Economía Social de Mercado, organización fundada el año 2000 por la patronal alemana del sector metalúrgico, presentó un balance empírico de los gastos ocasionados por la Ley y las mejoras alcanzadas, teniendo en cuenta todos los efectos directos e indirectos para las empresas y el Estado alemán<sup>15</sup>. El estudio se basó en entrevistas a expertos y en una encuesta por escrito en la que participaron 501 entidades. Los resultados fueron los siguientes:

- Las empresas adoptaron una serie de medidas para prevenir sanciones. El 63% de las empresas llevó a cabo acciones formativas para sus empleados, el 64% planeaba introducir un catálogo de actuaciones conformes a la nueva Ley. En particular preocupaba el riesgo derivado de la inversión de la carga de la prueba (de no haber incurrido en tratos discriminatorios).
- En el primer año de vigencia de la Ley, las empresas tuvieron que afrontar gastos adicionales de por lo menos 1.730 millones de euros. El 35% de esos gastos se empleó en medidas estratégicas, y el 31% en la formación de los empleados. Por cada trabajador cotizante a la seguridad social se produjeron 72,50 euros de gastos, sin contar con las consecuencias cualitativas de la Ley, que según los autores del estudio se tradujeron en gastos adicionales.
- Como efecto secundario de la Ley se observó que en la mayoría de los casos (80%) las empresas renuncian a exponer los motivos de las decisiones de sus contrataciones. En el 84% de los casos, las respuestas denegatorias enviadas a solicitantes de trabajo son cartas tipo, de manera que los demandantes de empleo no se enteran de las razones por las que no se les tuvo en cuenta para un puesto de trabajo.
- Los beneficios de la Ley son mínimos en comparación con los gastos. El 87% de los encuestados considera que el efecto principal de la Ley es la burocracia adicional, el 74% opina que la Ley sobra, el 80% teme incluso que implique posibilidades de abuso porque ofrece a solicitantes de empleo una base para interponer demandas.

---

<sup>15</sup> <http://www.in-sm-tagebuch.de/wp-content/uploads/2007/08/in-sm-studie-agg-in-sm-tagebuch.pdf>

- Resumiendo las críticas, el estudio concluye que la mayoría de las empresas considera que con la Ley no se alcanza el objetivo de un trato igual, que la Ley está técnicamente mal redactada y que implica riesgos.

### Procedimiento empírico

Se realizó la captación de datos en forma de triangulación metodológica. Se llevaron a cabo 27 entrevistas a expertos del ámbito empresarial, jurídico y asociativo. Se enviaron cuestionarios que permitieron analizar la heterogeneidad de la aplicación de las nuevas normas de igualdad. Además de tratar factores económicos, los cuestionarios se referían a otros cambios provocados por la Ley. Se enviaron a los responsables de recursos humanos de las empresas, que por lo general son quienes adaptan los trámites de contratación a las normas legales. Las respuestas obtenidas se evaluaron en diferentes planos, separando temáticamente los gastos esperados y calculando el coste aproximado para el total de los empleadores.

### Medidas a adoptar por parte de las empresas

En primer lugar se trata de medidas de prevención de condiciones que puedan causar perjuicios a personas o grupos. En parte, estas medidas emanan directamente de los requerimientos organizativos, por ejemplo la obligación de llevar a cabo cursos de formación para los trabajadores conforme al art. 12 (2) de la Ley. La realización de estos cursos es relevante en el contexto de la inversión de la carga probatoria y puede ayudar a impedir reclamaciones por daños y perjuicios materiales (que se excluyen si el empresario puede demostrar que ha cumplido con su obligación formativa).

En el momento de la encuesta, el 62,7% de las empresas ya había realizado cursos. El 45,5% de las empresas encuestadas había preparado estándares, recordatorios o manuales y los había integrado en la rutina empresarial, y otro 18,6% planeaba su elaboración. El 36%, en cambio, no consideraba necesario redactar algo parecido, por una parte porque existen los estándares divulgados de empresas angloamericanas, y por otra porque algunas empresas prefieren esperar hasta que se produzca una situación concreta de desigualdad de trato. Finalmente, gran parte de las empresas se han visto obligada a adaptar su sistema de documentación y archivo a fin de poder documentar los trámites realizados por parte de la empresa en caso de litigio judicial.

### Los costes

En el estudio se tomaron en cuenta sólo los gastos relacionados directa o indirectamente con las preguntas contestadas. Según los autores del estudio los gastos reales son superiores en cualquier caso (si se tienen en cuenta consecuencias del derecho civil y gastos relacionados con fallos de tribunales). En sus respuestas, las empresas tuvieron que desglosar el tiempo de trabajo invertido por

horas y personas de trabajo. Multiplicado por las empresas y adaptado a la cantidad respectiva de trabajadores, se llegó a un total de 1.730 millones de euros al año, desglosados en los siguientes conceptos:

- 35%: trabajos estratégicos, de reflexión sobre la implementación y realización de las nuevas normas, divididos por gastos externos e internos (25,38 euros por trabajador)
- 31%: formación y cursos impartidos a los trabajadores, según número de participantes, tiempo invertido, etc. (22,48 euros por trabajador)
- 22%: gastos relacionados con medidas preventivas, screening y estándares (15,95 euros por trabajador)
- 7%: documentación (5,08 euros por trabajador)
- 4%: gastos de información y adaptación de procesos internos (2,90 euros por trabajador)
- 1%: otros gastos, por ejemplo, de la ventanilla de quejas, de programas informáticos, etc. (0,73 euros por trabajador)

#### Modificaciones cualitativas derivadas de la Ley General de Igualdad de Trato

El 84% de las empresas contestaron que en el futuro los solicitantes de empleo sólo iban a recibir repuestas denegatorias estandarizadas, por temor a que una repuesta justificada pudiera dar pie a quejas o demandas. Para los solicitantes, la desventaja de las respuestas estándar es la falta de información sobre los aspectos que quizás pudiesen mejorar en próximas solicitudes. El 76,1% criticó que la Ley está mal redactada, con una serie de nociones jurídicas poco transparentes, por lo cual también son difíciles de pronosticar las consecuencias jurídicas. El 80% expresó su preocupación por el peligro de un abuso masivo de la nueva posibilidad de impugnar contrataciones. Por otra parte, en el momento de la elaboración del estudio faltaban datos sobre empresas con casos de abuso de la Ley, aunque el 11,8% ya tuvo experiencia con solicitudes fingidas destinadas a comprobar la aplicación de la misma.

Los autores consideran que gran parte de la directiva europea ya estaba cubierta por leyes existentes en Alemania, por lo que ponen en cuestión en términos generales la necesidad de la Ley. Sólo el 6,8% de las empresas expresó que en resumen la Ley es positiva.

## El estudio de la Oficina de Antidiscriminación del Estado

Dos años después de la introducción la Ley General de Igualdad de Trato, la Comisión científica de la Oficina de Antidiscriminación del Estado presentó en agosto de 2008 un balance de gastos realmente vinculables con la Ley, llegando a la conclusión de que la suma pronosticada en 2007 por la “Iniciativa Nueva Economía Social de Mercado”, de 1.730 millones de euros, es poco realista<sup>16</sup>.

El informe hace hincapié en las ventajas empresariales y comerciales de una gerencia empresarial basada en valores y sostenibilidad. En total, según el estudio se han originado gastos directos de sólo 26 millones de euros, y sólo si se acepta el procedimiento del estudio anteriormente citado. Es decir, que con el método del estudio de la “Iniciativa” se llega sólo al 1,5% de los gastos afirmados por sus autores. Asimismo critica que no incluyen en sus cuentas los beneficios de la Ley, y en particular:

- El carácter sugestivo de la carta que acompañaba al cuestionario, que insinuaba riesgo de altos gastos ocasionados por la Ley.
- Sólo en el caso de gastos directos se puede hablar de los que realmente pueden haberse producido, mientras que la mayor parte (88 %) son gastos indirectos y poco plausibles.
- Falta un análisis real y empírico, por ejemplo comparando los balances empresariales antes y después de la entrada en vigor de la Ley.
- Al rellenar los cuestionarios, que se enviaron en abril de 2007, muchas empresas todavía no tenían experiencia de la Ley, que había entrado en vigor en agosto de 2006.

### La cuestión de los gastos originados por la Ley

La cifra que constata la “Iniciativa” carece de una base aceptable. La Directora de la Oficina de Antidiscriminación del Estado, Martina Köppen, ha entablado un diálogo con las principales confederaciones empresariales alemanas y apuesta por un entendimiento progresivo de los beneficios de la Ley como base para una gestión empresarial guiada por valores y sostenibilidad. Aparte de los reparos sobre el procedimiento del estudio de la “Iniciativa”, que llega a gastos directos de 360,4 millones de euros, se ha llegado a la conclusión de que se originaron gastos directos de sólo 26 millones.

En particular critica que el estudio de 2007 se basa, por la falta de datos exactos y experiencias, en meras conjeturas. Por otra parte recuerda que la transposición de la directiva europea en derecho alemán es una obligación incuestionable, siendo el objetivo común la exclusión de la discriminación de personas por su etnia, género, confesión, cosmovisión, discapacidad, edad o identidad sexual. Siguiendo el “diversity management”, muchas empresas internacionales han desarrollado políticas

---

<sup>16</sup> <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/ADS/antidiskriminierungsstelle.html>

explicitas de no discriminación convirtiéndose en “corporate integrity”, lo que subraya su prestigio en los mercados laborales.

De esta forma, la Oficina de Antidiscriminación aboga por medidas de prevención que por un lado previenen gastos por sanciones, y por otro mejoran la reputación empresarial.

#### La falta de objetividad

En la carta que los autores del estudio, Hoffjan y Bramann, dirigieron a las empresas pidiendo que rellenaran el cuestionario se mencionaba por una parte los posibles gastos y nuevos trámites burocráticos, y se afirmaba por otra que la participación en la encuesta podría ayudar a reducir esas cargas. Esto podría haber motivado a las empresas a pronosticar gastos más elevados a fin de propiciar la revisión de la Ley. La mezcla de métodos que según los mismos autores se aplican por ausencia de otros instrumentos apropiados tampoco sirve para disipar las dudas. Muchos trámites ahora reformados o mejorados forman parte de la rutina diaria de las empresas, por lo que no conviene contar el tiempo gastado en los mismos sólo por el hecho de que ahora se basen en la Ley. La Comisión científica de la Oficina de Antidiscriminación del Estado encontró una serie de arbitrariedades poco plausibles, así como conclusiones contradictorias.

#### La reacción de los autores del estudio de 2007

Los autores (Hoffjan y otros) del estudio de 2007 defienden sus hipótesis señalando que hasta la actualidad no hay otro cálculo de posibles gastos, y destacan que el presunto beneficio del “diversity management” es en realidad la posibilidad de las empresas de utilizar el pluralismo, para lo que no requieren una ley como la que nos ocupa. Hoffjan advierte sobre los riesgos económicos para las PYMEs y afirma que es evidente que se produzcan también gastos indirectos, sobre todo por el tiempo laboral perdido por la necesidad de organizar cursos de formación para los trabajadores.

#### Otras reacciones

El 19 de septiembre la Segunda Cámara se sumó a las críticas a la propuesta de directiva presentada por la Comisión Europea para aplicar el principio de igualdad con independencia de la religión, convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Hasta esa fecha, las principales críticas provenían de la CSU, partido conservador radicado en la región de Baviera, que goza de un peso relativo considerable en el conjunto de la Democracia cristiana alemana.

El primero en manifestar su rechazo a la propuesta fue el Ministro de Economía y Tecnología, Michael Glos (CSU). El día 3 de julio, siguiente a la presentación de la propuesta, el Ministro mostró su más firme rechazo: “Con la Ley General para la Igualdad de Trato, aprobada en 2006, se han transpuesto la cuatro directivas europeas existentes hasta esta fecha y en Alemania se han incluido

todos los supuestos de discriminación que estaban siendo debatidos. La quinta propuesta de directiva presentada ahora va mucho más allá de la protección contra la discriminación que existe hoy en día en Europa. Tememos que las ciudadanas y los ciudadanos y sobre todo las PYMEs alemanas se vean condicionadas de una manera inaceptable por las nuevas regulaciones de Bruselas. Por todo ello, como Ministro de Economía y Tecnología me pronuncio decididamente en contra del proyecto de directiva”.

Glos, que cifra en 1.700 millones de euros el coste de la normativa nacional de protección contra la discriminación, afirma que la propuesta de la directiva incrementará el gasto de las empresas. Critica el contenido del proyecto por su excesivo afán regulador y, por último, insiste en que supone una considerable intromisión en materias reguladas hasta la fecha a nivel nacional. Destacados políticos de la CSU han hecho suyo este planteamiento, entre otros el portavoz del grupo parlamentario conservador en política familiar Johannes Singhammer que, en nombre de todo el grupo parlamentario conservador, informó del rechazo de la ampliación de los supuestos ya recogidos por las cuatro directivas actualmente en vigor, con la única excepción de la discapacidad. En esa misma línea se manifestó la Ministra de Trabajo y Asuntos Sociales de Baviera, Christa Stewens, en un acto celebrado el 17 de septiembre en la representación que esa región mantiene en Bruselas.

Este posicionamiento claramente contrario a la nueva directiva sólo había encontrado respaldo público por parte de las diferentes organizaciones de la patronal. Así, nada más conocerse la propuesta, la Federación Alemana de Cámaras de Industria y Comercio advertía el 2 de julio de los riesgos que, en su opinión, implica la aprobación de esta directiva. Argumentación prácticamente idéntica se encuentra en un comunicado de la Federación de la Patronal Alemana. Por lo tanto, la aprobación de la resolución por el Senado, Cámara de representación de los länder, el día 19 significa que se amplía el frente de rechazo a la propuesta de la Comisión.

El Senado cree superfluas las iniciativas de la Comisión Europea en esta materia, que instan a evaluar la eficacia y eficiencia de la normativa nacional, alguna de reciente implantación. La Comisión señala en su resolución que, además, en algunos Estados miembros como Alemania la legislación nacional ofrece más garantías que la propia normativa comunitaria. El Senado se muestra especialmente reacio a la mención expresa del ámbito de la educación, en que la competencia comunitaria debe ceñirse estrictamente a la coordinación, apoyo y complemento. Advierte que el proyecto de directiva puede generar inseguridad jurídica y hace suyo el argumento del Ministro de Economía de que esta directiva supondría una carga económica excesiva para las empresas. Argumenta finalmente que pondría en cuestión la libertad contractual y exige que un delegado propio forme parte del grupo de expertos nombrado por la Comisión.

El grupo parlamentario “Los Verdes” reaccionó nada más conocer la resolución del Senado mostrando su contrariedad por lo que considera un ataque no ya a la propuesta de la Comisión sino también a la normativa nacional.

El Comisario Vladimir Spidla participó en Berlín los días 21 y 22 de septiembre en el Foro Internacional de Discapacidad y aprovechó su discurso de inauguración para hacer un alegato a favor de la propuesta: “Es cierto que con su Ley General de Igualdad Alemania ya cuenta con una protección muy amplia contra la discriminación. De ahí que podamos sin falsa modestia calificar a Alemania como un modelo para Europa. Precisamente por eso las reformas a nivel nacional motivadas por esta propuesta de nueva directiva serían mínimas en Alemania.

Pero la UE cuenta con 27 Estados miembros, y no en todos la situación es tan positiva como lo es aquí. Ése es el motivo por el que necesitamos de una directiva europea que establezca un mínimo de seguridad jurídica en toda la Unión. (...)

Esta propuesta necesita contar con la aceptación unánime de todos los Estados miembros de la UE y en gran medida la rápida aprobación (...) dependerá precisamente de la posición que adopte el Gobierno Federal”.