

Salarios mínimos en la Unión Europea: propuesta de Directiva e implicaciones para España

Minimum wages in the European Union: proposal for a directive and implications for Spain

DIEGO ÁLVAREZ ALONSO*

Resumen:

En desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Comisión Europea presentó el 28 de octubre de 2020 una Propuesta de Directiva “sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea” [COM (2020) 682 Final], texto actualmente en tramitación. Dicha propuesta de Directiva trata de favorecer la convergencia entre los estados miembros en el establecimiento de salarios mínimos adecuados, a través de un sistema de fijación transparente y previsible. No obstante, no se pretende por el momento llegar a implantar un “salario mínimo europeo” como tal, y ni siquiera se impone la instauración de un salario mínimo legal propiamente dicho en los estados miembros que actualmente carecen de él, siempre que la garantía de una remuneración suficiente quede adecuadamente cubierta por la negociación colectiva. Dentro de los límites derivados de las restringidas competencias de la UE en este ámbito y del respeto a las legislaciones y prácticas nacionales de los estados miembros en la materia, la iniciativa se ciñe a una intervención indirecta, estableciendo un marco común de pautas para la promoción de la negociación colectiva y de criterios en cuanto a la adecuación de los salarios mínimos legales y los procedimientos para fijarlos y actualizarlos. Este trabajo analiza el contexto, los antecedentes los contenidos y la significación y alcance de esta Propuesta de Directiva, así como sus posibles implicaciones para España.

Palabras clave: Salario mínimo; remuneración suficiente; negociación colectiva; convenios colectivos; Unión Europea.

Abstract:

In accordance with the Action Plan to implement the European Pillar of Social Rights, the European Commission presented on October 28, 2020, a Proposal for a Directive “on adequate minimum wages in the European Union” [COM (2020) 682 Final], a draft text currently following the proceedings for its debate and approval. The proposed Directive seeks to promote convergence among the member states in the establishment of adequate minimum wages fixed in a transparent and predictable way. However, it does not intend to implement a “European minimum wage” as such, and the establishment of a legal minimum wage itself is not even imposed to the member states where it does not exist nowadays, provided that the guarantee of sufficient remuneration is adequately covered by collective bargaining. Thus, within the limits derived from the restricted competencies of the EU and the obliged respect for the national legislation and practices of the member

* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo. Experto nacional en la red European Labour Law Network (ELLN). ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8559-8520>

states on the matter, the initiative is limited to an indirect intervention, establishing a common framework on the promotion of collective bargaining and on the criteria regarding the adequacy of legal minimum wages and the procedures for setting and updating them. This study analyses the context, the background, the contents and the significance of this Proposal for a Directive, as well as its implications for Spain.

Keywords: Minimum wage; fair wages; collective bargaining; collective agreements; European Union.

INTRODUCCIÓN

El 28 de octubre de 2020, tras dos rondas de consultas con los agentes sociales, la Comisión Europea presentó una Propuesta de Directiva “sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea”¹. Dicha iniciativa se adopta en desarrollo del denominado Pilar Europeo de Derechos Sociales, concretamente, de su Capítulo II (Condiciones de trabajo justas), principio 6 (Salarios), enunciado como se transcribe a continuación:

“a. Los trabajadores tienen derecho a salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno.

b. Deberá garantizarse un salario mínimo adecuado que permita satisfacer las necesidades del trabajador y de su familia en función de las condiciones económicas y sociales, y que al mismo tiempo salvaguarde el acceso al empleo y los incentivos para buscar trabajo. Deberá evitarse la pobreza de los ocupados.

c. Todos los salarios deberán fijarse de manera transparente y predecible, con arreglo a las prácticas nacionales y respetando la autonomía de los interlocutores sociales”.

Estando prevista ya en la Agenda Estratégica 2019-2024 aprobada por el Consejo Europeo en 2019, y luego recogida en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales

establecido por la propia Comisión², la medida está asimismo en consonancia con algunas exhortaciones previas del Parlamento Europeo sobre la conveniencia de un instrumento legal para garantizar salarios mínimos justos en la UE, lo que debería contribuir a eliminar la pobreza laboral y garantizar condiciones de vida dignas para todos los trabajadores³. En el momento en que se escriben estas líneas, la propuesta se encuentra aún en tramitación, habiéndose emitido ya la opinión consultiva del Comité de las Regiones⁴ y del Comité Económico y Social⁵, y quedando pendiente el debate y, en su caso, aprobación en el Consejo, con la preceptiva intervención del Parlamento Europeo.

Si finalmente fuese aprobada, la nueva Directiva sobre salarios mínimos adecuados en la UE supondría un hito indudablemente relevante. De entrada, por la importancia misma de la cuestión de fondo, ya que la fijación de salarios mínimos constituye un elemento de singular transcendencia en relación con los objetivos de procurar una distribución más

² COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, COM (2021) 102 Final, p. 13.

³ En particular, Resolución del Parlamento Europeo sobre empleo y políticas sociales en la Zona Euro, de 10 de octubre de 2019 [2019/2111(INI)], así como también otras referencias anteriores (véase [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659294/EPRS_BRI\(2020\)659294_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659294/EPRS_BRI(2020)659294_EN.pdf)).

⁴ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – Salarios mínimos adecuados en la Unión Europea (2021/C 175/08).

⁵ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea” (2021/C 220/16).

¹ Propuesta de Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, de 28 de octubre de 2020, COM (2020) 682 Final.

equitativa de la riqueza, reforzar la cohesión social y combatir las desigualdades, la pobreza y la exclusión, atendiendo particularmente a las situaciones de vulnerabilidad económica y a la realidad de los denominados “trabajadores pobres” (*in-work poverty*)⁶. En este sentido se orienta el texto presentado que, según su propia exposición de motivos, está en consonancia al respecto con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), subrayando el papel de los salarios mínimos en este terreno:

“Si los salarios mínimos se fijan en cuantías adecuadas, su protección garantiza una vida digna a los trabajadores, contribuye a sostener la demanda interna, refuerza los incentivos al trabajo y reduce tanto la pobreza de los ocupados como la desigualdad en el tramo inferior de la distribución salarial. La protección del salario mínimo también contribuye a la igualdad de género, ya que más mujeres que hombres perciben sueldos que se encuentran en torno al salario mínimo”⁷.

La garantía de una remuneración equitativa y suficiente que garantice un nivel de vida digno a los trabajadores es un derecho social “clásico”, reconocido ya en la Carta Social Europea (art. 4.1) y, aunque llamativamente carente de una referencia directa en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (aunque subsumible en el art. 31 sobre condiciones de trabajo justas y equitativas), acogido ya en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989

(art. 5). Por supuesto, también aparece proclamado en algunas constituciones nacionales, como es el caso de la Constitución Española de 1978 (art. 35.1)⁸. Sin embargo, es posible que se trate de uno de los derechos sociales más desatendidos o menos firmemente garantizados en la práctica, apareciendo a veces la acción de los poderes públicos en la materia rodeada de ciertas insuficiencias y hasta de algunas controversias, por lo que una intervención como la que ahora se propone podría suponer una novedad de calado.

Además, sin perjuicio de algunas otras actuaciones previas que también han influido en la materia salarial, pero desde una perspectiva más específica o acotada, sería la primera vez que la política social de la UE aborda así de explícitamente y con un alcance tan general la cuestión de las remuneraciones, aunque lo hace de manera hasta cierto punto indirecta, por las razones que luego se comentarán. Es por esto último que algunos comentarios y reacciones se muestran críticos frente a la insuficiencia o incluso “vaguedad” de esta propuesta de Directiva⁹, probablemente con algo de razón. Ahora bien, por lo dicho antes, y teniendo en cuenta el contexto en que se plantea, no puede desdeñarse la trascendencia de esta Propuesta de Directiva sobre salarios mínimos adecuados en la UE. Quizá hubiera podido ser más ambiciosa (o quizá no), pero, en todo caso, si se aprueba, introducirá algunas novedades importantes que podrían forzar cambios en los sistemas de fijación de salarios mínimos de muchos estados miembros, suponiendo un avance –aunque sea pequeño– en el sentido de asegurar que aquellos sean adecuados, transparentes y previsibles, lo que, sin duda, debe ser bienvenido.

⁶ Sobre la noción de “trabajadores pobres”, CALVO GALLEGU, J., “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación”, *Temas laborales*, n. 134, 2016, pp. 63 y ss. Asimismo, véanse las diversas contribuciones recogidas en AA.VV. (CALVO GALLEGU, J. / GÓMEZ ÁLVAREZ DÍAZ, R., Coord.), *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo. Concepto y evolución de la pobreza en la ocupación: el impacto de las últimas reformas legales*, Laborum, 2017.

⁷ Propuesta de Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, de 28 de octubre de 2020, COM (2020) 682 Final, Exposición de Motivos, apartado 1.

⁸ Sobre la proclamación de este derecho en nuestra Constitución y su significación, GARCÍA MURCIA, J., “Derecho a una remuneración suficiente”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. / MOLINA NAVARRETE, C. / MORENO VIDA, M. N., Coord.), *La Constitución socioeconómica de España*, Comares, 2002, pp. 1193 y ss.

⁹ LOFFREDO, A. / ORLANDINI, G., “La Propuesta de Directiva de la Unión Europea sobre el salario mínimo adecuado”, *NET21*, n. 4, 2021, pp. 1 y ss.

CONTEXTO DE LA PROPUESTA: EL DISPAR PANORAMA DE LOS SALARIOS MÍNIMOS EN EUROPA

La Propuesta de Directiva sobre salarios mínimos adecuados en la UE tiene ante sí un contexto nada fácil, marcado por la disparidad de situaciones que en esta materia cabe apreciar en los diferentes estados miembros, tanto desde una perspectiva cualitativa como desde el punto de vista cuantitativo¹⁰. Para empezar, en cuanto al instrumento para proveer unos niveles mínimos de remuneración, caben dos grandes modelos (que, a su vez admiten formulas mixtas en mayor o menor medida). De una parte, hay países donde no existe como tal un salario mínimo legal, estableciéndose la garantía de remuneraciones mínimas exclusivamente mediante la negociación colectiva. De otra parte, hay otros estados que cuentan con salarios mínimos legales propiamente dichos, fijados directamente en disposiciones normativas aprobadas por los poderes públicos. En la actualidad, hay seis estados miembros en los que los salarios mínimos se fijan a través de los convenios colectivos: Austria, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Italia y Suecia. De estos estados miembros, Chipre también establece salarios mínimos legales para algunas clases de ocupaciones caracterizadas por sus bajos salarios. Alemania también pertenecía al grupo antes citado hasta el año 2015, cuando introdujo una regulación legal del salario mínimo¹¹. Desde entonces, al igual que España, pertenece al bloque de los otros 21 Estados miembros donde existen salarios mínimos nacionales establecidos por disposiciones normativas de obligado cumplimiento, que se aplican

¹⁰ Para una panorámica mundial reciente, OIT, *Global Wage Report 2020-21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19*, 2021, pp. 58 y ss. En lo que a Europa se refiere, EUROFOUND, *Minimum wages in 2021: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, 2021.

¹¹ MARTÍNEZ GIRÓN, J., "La nueva Ley alemana reguladora del salario mínimo general: Comentario, estudio contextualizador y traducción castellana", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 41, 2015, soporte electrónico.

universalmente en el país a la generalidad del empleo por cuenta ajena, aunque a veces con algunas excepciones o matices. En todos estos estados miembros con salarios mínimos nacionales legales, por su parte, los convenios colectivos establecen salarios por encima de aquellos mínimos en una pluralidad de sectores, o bien en los niveles de empresa, grupo o centro de trabajo.

En la Tabla 1 pueden verse y compararse los salarios mínimos normativamente fijados en los diversos países de Europa (UE y otros), así como la media, a julio de 2021. Se muestran con el valor correspondiente en blanco aquellos países donde no hay salario mínimo fijado por disposiciones legales, estableciéndose las remuneraciones mínimas mediante la negociación colectiva.

En dicha tabla, pueden apreciarse las notables diferencias existentes en torno a las cuantías de los salarios mínimos, que oscilan entre la cifra más baja de los 332,34 € de Bulgaria y la más alta de los 2.201,93 € de Luxemburgo. De este modo, el salario mínimo mayor es aproximadamente siete veces superior al más bajo. La media de la UE se sitúa en 866,15 euros mensuales. Para una visualización gráfica, la Figura 1 ofrece la comparativa de los salarios mínimos legales en los países de la UE.

Conviene aclarar que en algunos países el salario mínimo se ha visto incrementado con posterioridad, pero la comparativa ha debido hacerse a julio de 2021, por disponer de datos actualizados para todos los países y aptos para comparación sólo hasta esa fecha. Así, en el caso de España, el salario mínimo interprofesional (SMI) era hasta agosto de 2021 de 950 euros (en 14 pagas) / 1.108,33 euros (en 12 pagas), pero ha subido a 965 euros (en 14 pagas) / 1.125,83 euros (en 12 pagas), con efectos de uno de septiembre¹².

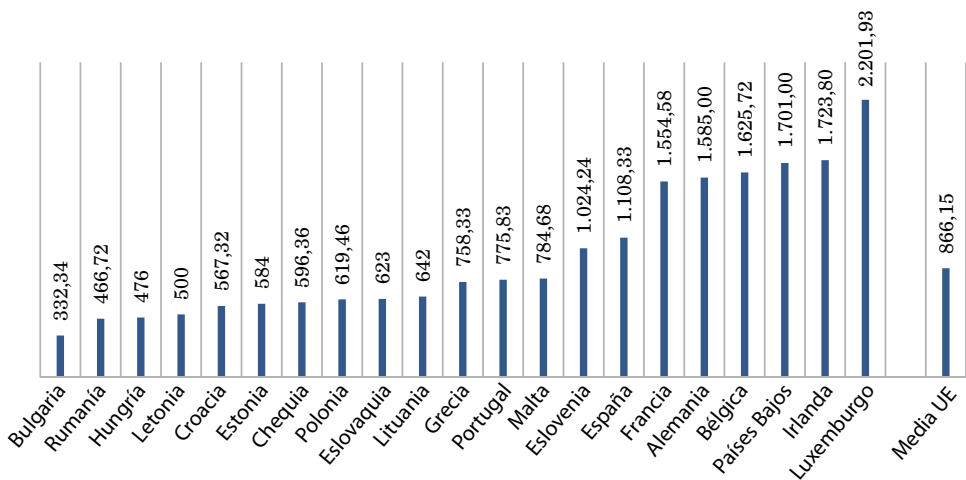
¹² En virtud del Real Decreto 817/2021, de 28 de septiembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2021.

TABLA 1. SALARIOS MÍNIMOS EN EUROPA (julio 2021)

País	Salario Mínimo (Eur)	País	Salario Mínimo (Eur)
Albania	244,56	Islandia	
Alemania	1.585,00	Italia	
Austria		Letonia	500
Bélgica	1.625,72	Lituania	642
Bulgaria	332,34	Luxemburgo	2.201,93
Chequia	596,36	Macedonia del Norte	358,97
Chipre		Malta	784,68
Croacia	567,32	Montenegro	331,33
Dinamarca		Noruega	
Eslovaquia	623	Países Bajos	1.701,00
Eslovenia	1.024,24	Polonia	619,46
España	1.108,33	Portugal	775,83
Estonia	584	Reino Unido	
Finlandia		Rumanía	466,72
Francia	1.554,58	Serbia	366,13
Grecia	758,33	Suecia	
Hungría	476	Suiza	
Irlanda	1.723,80	Turquía	346,62
Media UE	866,15	Media Europa	842,24

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (julio 2021).

Nota: Comparativa sobre la cuantía anual del salario mínimo dividida en 12 pagas mensuales.

FIGURA 1. CUANTÍA DE LOS SALARIOS MÍNIMOS EN LA UE (julio 2021)

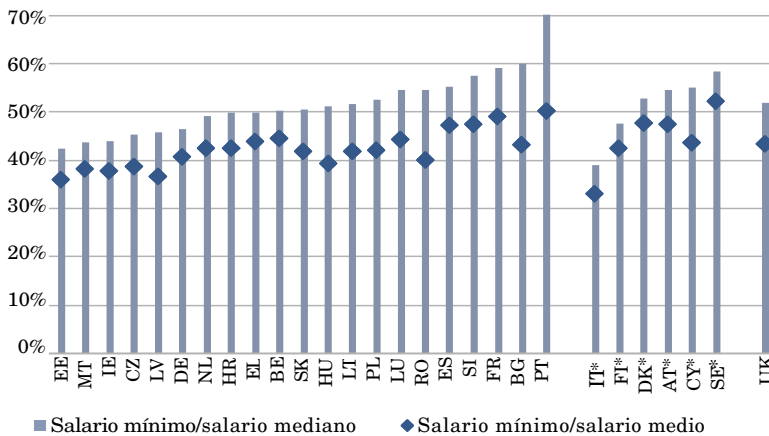
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (julio 2021).

Nota: Comparativa sobre la cuantía anual del salario mínimo dividida en 12 pagas mensuales y expresada en euros.

La abultada disparidad entre las cuantías totales de los salarios mínimos en los distintos países europeos puede seguramente explicarse en parte por las diferencias existentes también en cuanto al nivel de vida y de precios propios de cada país, aunque confluyen también otros factores sociopolíticos. En todo caso, para valorar y comparar la adecuación o suficiencia de los salarios mínimos en sus respectivos contextos nacionales, así como su significación desde la perspectiva de redistribución de la renta, conviene tomar en consideración aquellas mediciones que los ponen en relación con el salario medio o mediano en el ámbito geográfico correspondiente, como se muestra en la Figura 2.

En el caso de España, en el año 2019, el salario mínimo legal llegó a superar el 50% del salario mediano, quedándose no obstante por

FIGURA 2. SALARIOS MÍNIMOS, EN PORCENTAJE SOBRE EL SALARIO BRUTO MEDIANO Y SOBRE EL SALARIO MEDIO DE LOS TRABAJADORES A TIEMPO COMPLETO (2019)



Fuente: Impact Assessment de la Propuesta de Directiva sobre salarios mínimos adecuados en la UE, de 28 de octubre de 2020 [SWD(2020) 245 final], incluyendo cálculos de la Comisión basados en datos de Eurostat y Eurofound.

Nota: * Para los países marcados con asterisco, sin salarios mínimos legales, se recogen los datos de niveles salariales más bajos fijados mediante convenios colectivos, según datos de Eurofound.

Como puede comprobarse, aunque los salarios mínimos legales se han incrementado en varios países en los últimos años, su adecuación en términos de porcentaje sobre la media o mediana salarial sigue siendo baja en varios estados miembros. En casi todos ellos, el salario mínimo legal es inferior al 60% del salario mediano y al 50% del salario medio. En 2019, solo el salario mínimo legal de Portugal alcanzó ambos valores, mientras que el de Bulgaria alcanzó el 60% de la mediana. En el mismo año, el salario mínimo legal estaba por debajo del 50% del salario mediano en nueve países de la UE (Estonia, Malta, Irlanda, República Checa, Letonia, Alemania, Países Bajos, Croacia y Grecia). En tres de estos países

(Estonia, Malta e Irlanda), estaba incluso por debajo del 45%. Además, siete países (Estonia, Malta, Irlanda, República Checa, Letonia, Hungría y Rumanía) tenían salarios mínimos por debajo del 40% del salario medio. En los Estados miembros donde la protección del salario mínimo está garantizada exclusivamente mediante la negociación colectiva, con la excepción de Italia, los salarios establecidos en los convenios colectivos para ocupaciones mal pagadas son generalmente altos en comparación con los salarios mínimos legales en otros países.

En el caso de España, en el año 2019, el salario mínimo legal llegó a superar el 50% del salario mediano, quedándose no obstante por

debajo del 50% del salario medio, y todavía lejos del estándar del 60% de este último. Con las subidas posteriores de 2020 y 2021, se va acercando progresivamente al 60% del salario medio, objetivo que se proyecta alcanzar en 2023¹³. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que la paulatina aproximación a ese nivel se debe fundamentalmente a esos importantes incrementos del SMI, pero también, en parte, al estancamiento o incluso retroceso experimentado en los niveles salariales situados por encima del mínimo en la gran mayoría de sectores económicos. Por otro lado, en términos de porcentaje sobre el salario medio o mediano, España se situaba ya en 2019 por encima de la media europea, y con los últimos aumentos se acerca al grupo de cabeza en esta materia.

La valoración de la adecuación y suficiencia de los salarios mínimos debe hacerse también cruzando el nivel de aquellos con los umbrales del riesgo de pobreza, pudiendo utilizarse al efecto, entre otros, el indicador AROPE (*At-risk-of poverty and exclusion*). Desde esta perspectiva, la Comisión Europea estima que 14 estados miembros tienen salarios mínimos legales por debajo del 50% del salario mediano o insuficientes para superar el umbral de pobreza. En particular, aun usando distintos indicadores y combinaciones estadísticas, la adecuación del salario mínimo legal se ubica constantemente en niveles muy bajos en algunos estados (por ejemplo, Estonia, Chequia, Lituania y Malta), justo al contrario de lo que sucede en otros (por ejemplo, Francia y Portugal)¹⁴.

En fin, el panorama de diversidad es notorio también en lo que se refiere a los trabajadores concretamente cubiertos o directamente

afectados por los salarios mínimos. El número total de trabajadores bajo dicha cobertura, de difícil estimación en cada país, varía mucho de un país a otro¹⁵. Además, es frecuente que las normas sobre salarios mínimos de cada país presenten particularidades diferenciadas en cuanto a su ámbito subjetivo de aplicación. Con frecuencia, las propias disposiciones sobre salarios mínimos excluyen expresamente su aplicación a ciertos grupos o categorías de trabajadores, y también puede haber exclusiones indirectas o resultantes de exenciones o limitaciones a la aplicación de las normas laborales de alcance más general. El riesgo de esta clase de exclusiones es mayor incluso en aquellos países donde no hay salarios mínimos legales en sentido estricto, y la garantía de remuneraciones suficientes se fia por completo a la negociación colectiva. En estos casos, obviamente, el alcance subjetivo de la protección dependerá de la tasa y de las zonas de cobertura de la propia negociación colectiva, que en varios estados no cubre a algunos grupos específicos de trabajadores¹⁶. Por otro lado, cierto es que en muchos de estos estados la tasas de cobertura de la negociación colectiva han sido históricamente altas, aunque no en todos, pero también debe tenerse en cuenta que hay una tendencia más o menos generalizada hacia la reducción de aquellas, debido a la conjunción de fenómenos como la “atomización” de las empresas y el trabajo, la digitalización y la aparición de nuevas formas de actividad y trabajo, a menudo tendentes a la precariedad y frecuentemente al margen del radio de acción tradicional de los convenios colectivos¹⁷.

Por las razones que acaban de apuntarse y también por otras de corte más tradicional,

¹³ Así lo ha manifestado públicamente el Gobierno. Véase <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2021/280921-cministros.aspx#:~:text=de%20Ministros%2FRes%C3%BAmenes%5D-,El%20Gobierno%20eleva%20el%20Salario%20M%C3%ADNIMO%20Interprofesional%20a%2096%20euros,hasta%20el%2028%20de%20febrero.>

¹⁴ Impact Assessment de la Propuesta de Directiva sobre salarios mínimos adecuados en la UE, de 28 de octubre de 2020 [SWD(2020) 245 final], p. 5.

¹⁵ Impact Assessment de la Propuesta de Directiva sobre salarios mínimos adecuados en la UE, de 28 de octubre de 2020 [SWD(2020) 245 final], pp. 7 y ss.

¹⁶ Impact Assessment de la Propuesta de Directiva sobre salarios mínimos adecuados en la UE, de 28 de octubre de 2020 [SWD(2020) 245 final], pp. 6 y ss.

¹⁷ ÁLVAREZ ALONSO, D., “El ordenamiento laboral ante los desafíos de la “fragmentación empresarial” y la “atomización del trabajo””, *Trabajo y Derecho*, n. 38, 2018, pp. 46 y ss.

la falta de garantías en torno a la suficiencia de la remuneración tiende a cebarse con algunos grupos muy determinados de trabajadores: las mujeres, los empleados jóvenes y poco cualificados y los trabajadores atípicos tienen más probabilidades de verse afectados por el problema que otros grupos. Así, las mujeres tienen una probabilidad mayor (casi el doble) de ser perceptoras del salario mínimo que los hombres. En República Checa, Alemania, Malta, los Países Bajos y Eslovaquia, las mujeres representan más del 70% de los beneficiarios del salario mínimo¹⁸. Al mismo tiempo, las mujeres son mayoría en el empleo del hogar, los trabajos de cuidados y otras ocupaciones afectadas por una general minusvaloración social y económica, situadas a menudo en los niveles más bajos de la escala salarial, y contándose a veces algunas de estas actividades precisamente entre las categorías y grupos específicos directa o indirectamente excluidos de la aplicación de las disposiciones sobre salarios mínimos o de la cobertura de los convenios colectivos. Por tanto, se trata también de una cuestión de género.

El contexto expuesto inspira y a buen seguro justifica la iniciativa para la intervención normativa de la Unión Europea en esta materia. No obstante, también evidencia la complejidad de la cuestión. Con un punto de partida como el descrito, caracterizado por la diversidad de situaciones en cada país, es todo un desafío el establecer una norma que sirva de marco común en materia de salarios mínimos, haciendo una aportación que suponga un valor añadido a escala europea, que comporte algo valioso asimismo desde la singular perspectiva de cada uno de los distintos estados miembros y que, al tiempo, no genere excesivas tensiones con los diversos modelos de fijación y garantía de remuneraciones, introduciendo alguna mejora, pero sin violentar abruptamente las respectivas idiosincrasias nacionales.

¹⁸ Impact Assessment de la Propuesta de Directiva sobre salarios mínimos adecuados en la UE, de 28 de octubre de 2020 [SWD(2020) 245 final], p. 7.

ANTECEDENTES Y REACCIONES SUSCITADAS

Partiendo de su ya comentado entronque con el Pilar Europeo de Derechos Sociales y con la Agenda estratégica 2019-2024 fijada por el Consejo Europeo, la acción de la Comisión Europea en materia de salarios mínimos se inicia con una doble ronda de consultas con los interlocutores sociales representativos a escala de la UE, la primera entre enero y febrero de 2020¹⁹, y la segunda entre junio y septiembre de 2020²⁰. En este marco, las organizaciones sindicales mostraron su conformidad con el objetivo de establecer una regulación sobre salarios mínimos adecuados en el ámbito europeo, si bien mostraron su preferencia por un planteamiento más ambicioso, con estándares mínimos más claros y de carácter vinculante en cuanto a lo que se entiende por remuneración mínima suficiente. Por su parte, las organizaciones empresariales europeas no se opusieron frontalmente a la finalidad y planteamiento de la iniciativa, aunque tampoco manifestaron especial entusiasmo, y expresaron recelos en cuanto a su valor añadido con respecto al derecho y prácticas nacionales existentes, la justificación desde la perspectiva del principio de subsidiariedad, el respeto a las competencias de los estados miembros y al espacio de actuación de los propios interlocutores sociales y las dificultades derivadas de las diferencias entre los diversos contextos nacionales. Quedó constatada en cualquier caso la ausencia de un panorama adecuado para encauzar la iniciativa por la vía de la adopción de un acuerdo del diálogo social europeo entre los interlocutores sociales, de manera que la comisión continuó con ella por la vía ordinaria

¹⁹ Consultation Document – First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages, C/2020/83 final.

²⁰ Consultation Document – Second phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages, C/2020/3570 final.

de propuesta de Directiva, finalmente presentada el 28 de octubre de 2020.

En la tramitación posterior de la propuesta, el Comité de las Regiones mostró una opinión en general favorable, sin perjuicio de sugerir algunas enmiendas técnicas y otras encaminadas a hacer más claros y adecuados los criterios e indicadores para establecer o actualizar los salarios mínimos o a destacar el papel de los sindicatos, además de realizar consideraciones políticas en torno a otras actuaciones adicionales o complementarias²¹. Por su parte, el Comité Económico y Social mostró un apoyo firme a los objetivos y contenidos generales de la propuesta, aunque también recomendó que en su diseño se respetasen las tradiciones, leyes y prácticas nacionales, dejando espacio a las actuaciones a escala nacional, y garantizándose especialmente la esfera propia de acción de los interlocutores sociales en uso de su autonomía²².

Más allá de ello, a la espera de los debates sobre esta propuesta de Directiva en el seno del Consejo y el Parlamento Europeo, todavía no son demasiadas las reacciones que han podido constatarse. La Confederación Europea de Sindicatos y el European Trade Union Institute han sostenido una posición de apoyo a la iniciativa, pero demandando cambios para intensificar su impacto en la convergencia al alza de los salarios mínimos y en el refuerzo de la negociación colectiva. Especialmente, han reivindicado la inclusión de indicadores expresos y claros sobre lo que se considera una cuantía salarial mínima adecuada (con referencia, en particular, al criterio del 60% del salario medio). Por su parte, las organizaciones patronales europeas han hecho públicas algunas expresiones de desagrado incluso algo airadas, criticando la propuesta con menos contención

que en el contexto de las rondas previas de consultas. Descendiendo al nivel nacional, cabe destacar que la propuesta de Directiva no suele ser del agrado de las organizaciones sindicales y patronales en aquellos países donde la garantía de salarios justos y remuneraciones mínimas queda íntegramente en manos de la negociación colectiva (especialmente Suecia y Dinamarca, aunque en parte también Italia), pues en ellos los interlocutores sociales defienden con ahínco su espacio propio de autonomía en este terreno, oponiéndose con fuerza a la intervención de los poderes públicos. Desde esta perspectiva, la Directiva proyectada se tiende a percibir en cierto modo como una injerencia indeseada²³.

En España, el sindicato CCOO parece situarse en la misma posición de apoyo con matices de la Confederación Europea de Sindicatos, mientras que UGT ha expresado consideraciones más críticas, calificando la proyectada Directiva como notoriamente insuficiente, si bien últimamente parece haberse modulado algo esa percepción. En cuanto a las organizaciones empresariales, por el momento parecen mantenerse a la expectativa, sin dedicar excesiva atención al asunto. Por otra parte, desde el Gobierno de la nación, la Ministra de Trabajo ha hecho público su decidido apoyo a la propuesta de Directiva con la vista puesta en su discusión en el Consejo. Finalmente, en la doctrina académica son pocos todavía los comentarios publicados, en los que la medida es generalmente bien recibida²⁴, aunque no sin expresión de cierta crítica hacia sus planteamientos excesivamente timoratos o faltos de concreción en

²¹ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – Salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, de 19 de marzo de 2021 (2021/C 175/08).

²² Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea", de 24 de marzo de 2021 (2021/C 220/16).

²³ Para un interesante y detallado panorama de todas estas reacciones, EUROFOUND, *Minimum wages in 2021: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, 2021, pp. 42 y ss.

²⁴ CRUZ VILLALÓN, J., "La promoción de salarios mínimos adecuados en la Unión Europea", *Blog de Jesús Cruz Villalón*, 12-04-2021, <http://jesuscruzvillalon.blogspot.com/2021/04/la-promocion-de-salarios-minimos.html>.

algún punto²⁵, llegando incluso a calificarse su contenido como “sumamente vago”²⁶.

BASE JURÍDICA Y CONDICIONANTES PARA LA INTERVENCIÓN DE LA UE SOBRE LOS SALARIOS MÍNIMOS

Frente a la actuación de las instituciones de la Unión Europea sobre salarios mínimos, se alza como obstáculo de índole jurídica el problema de las limitaciones a sus competencias en esta materia establecidas en los tratados constitutivos. Estas se vinculan a su vez a los recelos tradicionales ante intervenciones comunitarias que injieran en las políticas, leyes y prácticas propias de los estados miembros y los interlocutores sociales a nivel interno en relación con ciertas instituciones básicas de los sistemas de relaciones laborales nacionales. Así sucede precisamente en lo relativo a las dinámicas de negociación colectiva y fijación de remuneraciones, cuestiones particularmente sensibles desde esta perspectiva. De este modo, en una cláusula con la que se pretendía salvaguardar la idiosincrasia nacional de los estados en este campo frente a la intromisión de la normativa europea, el artículo 153.5 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) excluye de las competencias de la organización en política social las remuneraciones, el derecho de asociación y sindicación y el derecho de huelga, lo que abarca asimismo a la negociación colectiva.

Así las cosas, la acción de la UE en el ámbito de los salarios mínimos no podrá consistir en imponer inexcusablemente un modelo de fijación de tales salarios mínimos mediante disposiciones legales, ni en armonizar directamente el nivel de sus cuantías en toda la UE ni tampoco en introducir cambios forzosos

en materia de negociación colectiva salarial, pues todo ello supondría un exceso con respecto al ámbito propio de competencia. Ahora bien, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (TJUE)²⁷, la Comisión ha entendido que el art. 153.5 impide esas injerencias directas en la determinación de los salarios, estableciendo con precisión cuantías de remuneración homogeneizadas, inmiscuyéndose en la configuración de las estructuras retributivas o afectando de algún otro modo a sus elementos sustanciales. Sin embargo, ello no significaría el veto a cualquier cuestión que implique algún tipo de vínculo con la remuneración, permitiéndose intervenciones que comporten una afectación indirecta, como se deduce implícitamente de las competencias reconocidas en el artículo 153 TFUE, y como de hecho ha venido sucediendo con diversas regulaciones que inciden indirectamente o de una manera colateral sobre algunos aspectos de la retribución (por ejemplo, en el terreno de la igualdad y no discriminación, de la conciliación de la vida familiar y laboral, de la transmisión de empresas o de la protección de los trabajadores en caso de insolvencia empresarial)²⁸.

A partir de ahí, la propuesta de Directiva trata de sortear el problema competencial configurándose como una intervención indirecta en la materia. No pretende armonizar el nivel de los salarios mínimos en la UE, ni busca establecer un mecanismo uniforme para fijarlos. Se trata más bien de establecer un marco para garantizar que los sistemas nacionales permiten a los trabajadores acceder a una protección adecuada en cuanto a la suficiencia de las remuneraciones, ya sea en forma de salario mínimo legal o de salarios establecidos en los convenios colectivos, pero sin imponer uno u otro modelo y sin establecer de

²⁵ MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., “En torno a la Propuesta de Directiva europea sobre el salario mínimo”, *NET21*, n. 4, 2021, pp. 1 y ss.

²⁶ LOFFREDO, A. / ORLANDINI, G., “La Propuesta de Directiva de la Unión Europea sobre el salario mínimo adecuado”, *NET21*, n. 4, 2021, pp. 1 y ss.

²⁷ Sentencias TJUE de 15 de abril de 2007, *Impact*, C-268/06, y de 13 de septiembre de 2007, *Del Cerro Alonso*, C-307/05.

²⁸ Impact Assessment de la Propuesta de Directiva sobre salarios mínimos adecuados en la UE, de 28 de octubre de 2020 [SWD(2020) 245 final], p. 21 y ss.

manera precisa y directa los términos y umbrales para considerar que se logra esa adecuación. De este modo, la Comisión estima que no habría interferencia con las competencias de los estados miembros y los interlocutores sociales en el ámbito interno y que se respetaría la diversidad de sistemas nacionales de fijación de salarios mínimos, sin obligar a los estados miembros donde los salarios dependen íntegramente de la negociación colectiva a introducir salarios mínimos legales.

Partiendo de lo anterior, la propuesta se asienta sobre la base jurídica que ofrece el art. 153.1.b) TFUE, subsumiendo los salarios, incluidos los salarios mínimos, dentro de la más amplia categoría de “condiciones de trabajo” sobre la que dicho precepto efectivamente habilita la competencia de las instituciones de la Unión²⁹. Por otra parte, desde la perspectiva del principio de subsidiariedad (art. 5. 3 y 4 TUE), la intervención a nivel europeo se justifica en virtud de una combinación de razones diversas. Entre ellas, destacan la insuficiencia persistente de la acción nacional en la materia para lograr los objetivos de convergencia social recogidos en los tratados y en el Pilar Europeo de Derechos Sociales y, sobre todo, que el panorama antes descrito de excesiva disparidad de los salarios mínimos entre los distintos países puede favorecer el *dumping social* y ser un elemento disruptivo para el buen funcionamiento del mercado único³⁰.

Si bien aquí se estima acertada, esta forma de afirmar la base jurídica de la propuesta ha sido también cuestionada, pues hay quien señala que la operación de absorber los salarios dentro de la referencia a las condiciones de trabajo del art. 153.1 TFUE no es suficiente para eludir el “veto” del art. 153.5 TFUE en materia de remuneraciones y negociación colectiva³¹. En todo caso, lo que sí es completa-

mente cierto es que el límite competencial del que se viene hablando condiciona notoriamente el contenido y alcance de la propuesta de Directiva. En un cierto ejercicio de “funambulismo” legislativo, el texto en tramitación persigue el objetivo de garantizar que en todos los estados de la Unión Europea haya un salario mínimo adecuado, pero siempre por vías indirectas, sin definir lo que se entiende por tal “salario mínimo adecuado”, sin prejuzgar si este ha de venir garantizado por ley o puede dejarse todo en manos de la negociación colectiva y, en especial, sin fijar ni cuantías precisas ni umbrales o indicadores concretos que sean referencia obligada para determinar su suficiencia. Este es justamente el punto en que la propuesta ha suscitado mayores críticas, especialmente desde el lado sindical y en la doctrina académica, llegando a afirmarse que “una Directiva que pretende proteger el derecho a un salario mínimo adecuado [...] sin intervenir en la composición de los salarios y en los mecanismos que determinan su nivel, ni en los sistemas de regulación, es verdaderamente una paradoja regulatoria”³².

OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DUALIDAD DE SISTEMAS DE SALARIOS MÍNIMOS

El artículo 1.1 de la propuesta señala que, con el fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en la Unión, se establece un “marco” para: “a) fijar unas cuantías adecuadas en relación con los salarios mínimos” y “b) el acceso de los trabajadores a la protección del salario mínimo, en forma de salarios fijados mediante convenios colectivos o en forma de salario mínimo legal, donde exista”. Se subraya aquí la literalidad de la expresión utilizada en el texto para indicar que se trata, en efecto, de un mero marco, pues, por las razones ya comentadas, no se establecen directamente

²⁹ Exposición de motivos, apartado 2.

³⁰ Asimismo, Exposición de motivos, apartado 2.

³¹ LOFFREDO, A. / ORLANDINI, G., “La Propuesta de Directiva de la Unión Europea sobre el salario mínimo adecuado”, *cit.*, p. 3.

³² LOFFREDO, A. / ORLANDINI, G., “La Propuesta de Directiva de la Unión Europea sobre el salario mínimo adecuado”, *cit.*, p. 3.

tales cuantías adecuadas ni tampoco un régimen jurídico completo de garantía del derecho a una remuneración suficiente, más allá de unos principios orientadores y unas ciertas pautas procedimentales. Todo ello de acuerdo con la idea, explícitamente afirmada en el texto de “pleno respeto a la autonomía de los interlocutores sociales, así como a su derecho a negociar y celebrar convenios colectivos” (art. 1.1) y salvaguarda de la libre “decisión de los Estados miembros de establecer salarios mínimos legales o promover el acceso a la protección del salario mínimo prevista en los convenios colectivos” (art. 1.2).

Por si alguna duda quedara, el apartado siguiente reafirma que la Directiva proyectada “en ningún caso impone a los Estados miembros en los que la protección del salario mínimo esté garantizada exclusivamente a través de convenios colectivos la obligación de introducir un salario mínimo legal ni de hacer que los convenios colectivos sean universalmente aplicables” (art. 1.3). Por tanto, en definitiva, la Directiva no sólo no crearía un sistema europeo unificado de salarios mínimos, sino que, más bien, consagraría la pluralidad o dualidad de modelos de garantía de la suficiencia de las remuneraciones, ya que tanto vale el de los salarios mínimos legales propiamente dichos como el de la protección exclusivamente mediante la cobertura de la negociación colectiva. Ambos modelos resultarían igualmente legítimos a la luz del texto de esta propuesta de Directiva. Esa dualidad, además, tiene su reflejo en el propio contenido y alcance de las previsiones incorporadas al articulado, puesto que algunas de ellas resultarán aplicables a todos los estados miembros, mientras que el Capítulo II, sobre salarios mínimos legales, contempla obligaciones que conciernen en exclusiva a los estados donde dichas cuantías salariales mínimas se fijan directamente por disposiciones normativas aprobadas por los poderes públicos³³.

A propósito de lo anterior, hay quien advierte del riesgo de que ello pueda ser visto por algunos estados que actualmente se encuadran en el modelo de fijación legal del salario mínimo como una invitación u oportunidad para cambiar de sistema, pasando al de acción en exclusiva por parte de la negociación colectiva, en contextos de tasas de cobertura de los convenios colectivos muy bajas o en una dinámica de descenso constante en los últimos tiempos (apuntándose, en particular, al caso de algunos países del este de Europa)³⁴. De tomar cuerpo esta hipótesis, seguramente se podrían invocar frente ella la cláusula de no regresión incluida en el artículo 16 y la garantía del efecto útil de la Directiva, si bien no estaría de más un mayor grado de concreción en el texto sobre esta y otras posibles modalidades de aplicación regresiva.

Por otra parte, el artículo 2, relativo al ámbito de aplicación, señala que esta normativa “se aplicará a todos los trabajadores de la Unión que tengan un contrato de trabajo o una relación laboral conforme a lo definido en la legislación, los convenios colectivos o los usos vigentes en cada Estado miembro, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. El precepto puede ser de mayor calado de lo que aparenta a primera vista, pues una de las deficiencias que se advierten en muchos países, y que se aspiraría a corregir, es la de la tradicional exclusión de algunos grupos o categorías específicos de trabajadores de la protección de los salarios mínimos o de la cobertura de la negociación colectiva. Cabe subrayar en este sentido la referencia a “todos” los trabajadores que, una vez en vigor esta normativa, se opondría en el futuro a esta clase de exclusiones. Ciertamente es que la determinación del ámbito de aplicación se remite, como de costumbre, a la definición del contrato de trabajo o relación laboral en la legislación nacional de los

³³ LOFFREDO, A. / ORLANDINI, G., “La Propuesta de Directiva de la Unión Europea sobre el salario mínimo adecuado”, *cit.*, p. 4.

³⁴ CRUZ VILLALÓN, J., “La promoción de salarios mínimos adecuados en la Unión Europea”, *Blog de Jesús Cruz Villalón*, 12-04-2021, <http://jesuscruzvillalon.blogspot.com/2021/04/la-promocion-de-salarios-minimos.html>.

Estados miembros, pero invocando expresamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que indirectamente ha ido forjando un ya bastante consolidado concepto europeo de trabajador, que condiciona la práctica de los estados miembros en este punto. Esta es una cuestión crucial, desde luego, porque algunos de los grupos de ocupados más necesitados y a la vez más huérfanos de protección en cuanto a la garantía de remuneraciones mínimas son precisamente los trabajadores “atípicos” o de actividades emergentes en el entorno de las nuevas formas “atomizadas” o digitalizadas de organización empresarial, con acusada tendencia a la huida de la aplicación de las normas laborales y escasamente cubiertas por la negociación colectiva.

PROMOCIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA SOBRE LA FIJACIÓN DE SALARIOS

Partiendo de la centralidad de la negociación colectiva en la fijación de salarios en general, y de su papel especialmente importante en relación con la garantía de unas remuneraciones suficientes a todos los trabajadores en aquellos países donde no existe un salario mínimo legal, cosa que –como se ha dicho– no se quiere imponer, la propuesta de Directiva identifica como cuestión crucial la de aumentar la tasa de cobertura de los convenios colectivos. En esos estados que legítimamente no han implantado un salario mínimo legal, la expansión de la negociación colectiva sería la única vía para garantizar unos umbrales mínimos de ingresos a todos los ocupados, al tiempo que, para los estados que sí fijan normativamente una remuneración mínima, el incremento de la cobertura de los convenios colectivos también sería deseable.

Por ello, sea uno u otro el modelo al que se adscriba cada estado, todos ellos se verán concernidos por las previsiones del artículo 4, que procuran fundamentalmente promover el incremento de la tasa de cobertura de la negociación colectiva. Con ese fin expresamente

declarado, y “en consulta con los interlocutores sociales”, los estados: “a) promoverán el desarrollo y el refuerzo de las capacidades de los interlocutores sociales para participar en la negociación colectiva sobre la fijación de salarios a nivel sectorial o intersectorial”, y “b) fomentarán unas negociaciones constructivas, significativas e informadas sobre los salarios entre los interlocutores sociales” (art. 4.1). Es evidente que se trata de previsiones de cierta vaguedad, que señalan con cierta imprecisión el qué, pero que nada dicen sobre el cómo, aunque ello pueda explicarse por el respeto a las competencias y prácticas de los estados e interlocutores sociales a nivel nacional.

Más interesante es lo dispuesto en el siguiente apartado: “los Estados miembros en los que la cobertura de la negociación colectiva sea inferior al 70 % de los trabajadores [...] establecerán además un marco de condiciones favorables para la negociación colectiva, bien por ley, previa consulta a los interlocutores sociales, o mediante acuerdo con ellos, y establecerán un plan de acción para promover la negociación colectiva”. Además, el plan de acción se hará público y se notificará a la Comisión Europea” (art. 4.2). Como en el párrafo precedente, se trata nuevamente de previsiones que no aluden al fondo de la cuestión con reglas taxativas directa e inmediatamente aplicables, sino que están formuladas en clave de legislación promocional y programática, para no rebasar el ámbito que le está vedado a la acción comunitaria. Ahora bien, en este caso, sí se objetiva algún indicador y se establecen de manera más tangible las obligaciones de los estados. De entrada, no es baladí que se ponga una cifra exacta a la tasa de cobertura de la negociación colectiva que se estima conveniente y adecuada para cumplir la misión de garantizar remuneraciones suficientes a todos los trabajadores: el 70%. De todos modos, lo difícil será determinar con exactitud qué es y cómo se mide esa cobertura contractual, cuestión en la que no hay una praxis clara ni a nivel europeo ni a nivel nacional, y sobre la que quizá esta Directiva podría aportar algo más. Desde otra perspectiva, también puede

pensarse que esta previsión es quizá muy optimista, pues la realidad es que, en los últimos tiempos, la tasa de cobertura viene menguando de manera constante en la generalidad de los países europeos, como se refleja en la propia documentación preparatoria de la propuesta³⁵.

En cualquier caso, el texto exige a los estados donde la cobertura sea inferior al mencionado 70% establecer un marco de soporte a la negociación colectiva y un plan de acción para promoverla, y aunque no se dice en qué términos, respetando la autonomía del estado y los agentes sociales nacionales, sí que se obliga a publicitar esas actuaciones y dar cuenta de ellas a la Comisión. En cierto modo, parece que se incorpora algo similar a los mecanismos de seguimiento y aplicación de convenios y recomendaciones empleados frecuentemente por diversas organizaciones internacionales (en particular, la OIT), normalmente en ámbitos sin mandatos vinculantes precisos, pero donde no obstante se suele lograr un notable influjo persuasivo sobre la acción de los estados por estas otras vías. Es una novedad destacable que este tipo de prácticas, ya experimentadas quizá con menor grado de formalización en torno a múltiples campos de las políticas europeas, se internalicen ahora en el articulado de una propuesta de Directiva en el terreno de la política social.

SALARIOS MÍNIMOS LEGALES: ADECUACIÓN Y ACTUALIZACIÓN

El Capítulo II del texto analizado (“Salarios mínimos legales”) contiene disposiciones que, como se ha anticipado, son de aplicación solamente para los estados que cuentan salarios mínimos legales propiamente dichos, pudiendo ser legítimamente soslayadas por aquellos otros donde las remuneraciones son cuestión fiada en exclusiva de la negociación

colectiva. Se trata de una opción de política normativa indudablemente discutible, pero debida una vez más a la siempre subyacente necesidad de garantizar un escrupuloso respeto a las competencias y prácticas nacionales relacionadas con las remuneraciones y la negociación colectiva.

El primer precepto de este capítulo se refiere a la adecuación de los salarios mínimos (art. 5). Ahora bien, no se define directamente lo que se entiende por salario mínimo adecuado, limitándose la norma a una regulación indirecta, a partir de una combinación entre la formulación programática de objetivos y principios y, de otra parte, el establecimiento de pautas procedimentales. Según el artículo 5.1, la fijación y actualización de los salarios mínimos legales deberán guiarse “por criterios establecidos para promover la adecuación con el objetivo de lograr unas condiciones de vida y de trabajo dignas, la cohesión social y la convergencia al alza”. Los Estados Miembros, a la hora de definir esos criterios, podrán conducirse según sus propias “prácticas nacionales, ya sea en la legislación nacional pertinente, en las decisiones de los organismos competentes o en acuerdos tripartitos”. Ahora bien, procurando ofrecer alguna aportación con un mínimo de sustancia, se fijan ciertas exigencias. En primer lugar, “los criterios se definirán de forma estable y clara” (art. 5.1). En segundo lugar, sobre todo, se deberán contemplar, al menos, los siguientes elementos (art. 5.2): a) el poder adquisitivo de los salarios mínimos legales, teniendo en cuenta el coste de la vida y la contribución de los impuestos y las prestaciones sociales; b) la cuantía general de los salarios brutos y su distribución; c) la tasa de crecimiento de los salarios brutos, y d) la evolución de la productividad laboral.

En la enunciación de estos parámetros de referencia sí que podría haber alguna indicación de cierta relevancia que pudiera exigir cierto reajuste de la práctica propia en algunos estados. En el caso de España, por ejemplo, los criterios para la fijación del salario mínimo legalmente establecidos en el art. 27.1 ET (a) el índice de precios de consumo; b) la

³⁵ Impact Assessment de la Propuesta de Directiva sobre salarios mínimos adecuados en la UE, de 28 de octubre de 2020 [SWD(2020) 245 final], pp. 11 y ss.

productividad media nacional alcanzada; c) el incremento de la participación del trabajo en la renta nacional, y d) la coyuntura económica general] se acomodan parcialmente, pero quizá no del todo a lo prescrito en este texto de derecho europeo, pudiendo requerir cierta adaptación. Especialmente, en lo relativo a la consideración de “la cuantía general de los salarios brutos y su distribución” y “la tasa de crecimiento de los salarios brutos” a los que explícitamente alude el texto europeo, y que no aparecen reflejados, o al menos no directamente, en la literalidad de la legislación española.

En cualquier caso, es claro que el texto de Directiva propuesto no llega a establecer con precisión cuantías, umbrales o indicadores para fijar de manera exacta cuál es el nivel de salario mínimo adecuado y suficiente. El artículo 5.3 señala que los estados miembros “utilizarán valores de referencia indicativos como los habitualmente utilizados a nivel internacional para orientar su evaluación de la adecuación de los salarios mínimos legales en relación con el nivel general de los salarios brutos”, una referencia indirecta a los índices más típicamente utilizados en esta materia. Por un lado, el *Índice Kaitz*, que compara el salario mínimo fundamentalmente con la mediana salarial o con el salario medio. Por otro, los estándares del Consejo de Europa, establecidos por el Comité Europeo de Derechos Sociales en aplicación de la Carta Social Europea, que consideran que el salario mínimo debería situarse en el 60% del salario medio neto, o entre el 50 y el 60% si hay otros elementos que en conjunción permiten alcanzar un nivel de vida digno en relación con el coste de la vida. Cabrían también no obstante otras formas habituales de valorar la suficiencia, como aquellas que ponen en relación el nivel del salario mínimo con los umbrales o tasas de riesgo de pobreza.

Sin embargo, la referencia directa a tales índices aparece solo en la documentación preparatoria y justificativa anexada para la tramitación de la propuesta de Directiva, a veces en nota a pie, pero no figura en el texto nor-

mativo. Así, en definitiva, se trata de una previsión orientativa, pero que no impone el uso de uno u otro de estos indicadores, y mucho menos una cuantía o umbral preciso a alcanzar. Este ha sido un aspecto muy criticado de la propuesta de Directiva sobre salarios mínimos³⁶, especialmente –aunque no sólo– desde el lado de los sindicatos³⁷. De todos modos, es claro que, de manera plenamente consciente, la Comisión no ha querido llegar más lejos en este punto, en parte por la intención de realizar una intervención lo menos invasiva posible en las competencias y prácticas nacionales. Pero también, a buen seguro, por razones de cálculo político, al ser la fijación del salario mínimo en niveles del 50-60% del salario medio o mediano (opciones ciertamente muy diferentes) cuestión no pacífica, pese a la rotundidad con la que desde el Consejo de Europa se ha afirmado que aquel, como norma general, debería alcanzar el 60% del salario medio para ser considerado adecuado y suficiente. Desde la perspectiva nacional de España, sí resultaría novedoso introducir en la ley una referencia expresa a estos indicadores, que actualmente no existe, aunque hayan sido frecuentemente utilizados en el contexto del debate político y las consultas previas en torno a las subidas del SMI en los últimos años, que se presentan como explícitamente guiadas por el objetivo de alcanzar el estándar del 60% del salario medio.

Por otro lado, si bien la propuesta de Directiva no impone la fijación legal de salarios mínimos ni determina su nivel cuantitativo, sí que exige que, allá donde existan, se garantice su actualización “periódica y oportuna [...] a fin de preservar su adecuación” (art. 5.1 y 4). Dicha actualización ha de atender también a los elementos antes comentados y, en especial, a la evolución de los precios, los ni-

³⁶ MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., “En torno a la Propuesta de Directiva europea sobre el salario mínimo”, *cit.*, pp. 4 y 5.

³⁷ Véanse las reacciones recogidas en EUROFOUND, *Minimum wages in 2021: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, 2021, pp. 42 y ss.

veles salariales generales, la distribución de la renta y la productividad. Sin embargo, llamativamente, no se hace ninguna indicación, ni siquiera indirecta, sobre la periodicidad con la que se deben actualizar los salarios mínimos, omisión difícil de justificar, y que quizá pueda ser enmendada en el curso de la tramitación del texto.

En otro orden de cosas, la propuesta de Directiva parte de la constatación de que en muchos sistemas nacionales se establecen diferencias en el tipo o cuantía de salario mínimo aplicable a ciertos grupos específicos de trabajadores (en el caso de determinadas ocupaciones concretas, o, por ejemplo, por edad o por tratarse de modalidades de contrato con componente formativo). Pues bien, se viene a aceptar esta práctica, si bien se intenta restringirla, estableciendo que “los Estados miembros reducirán al mínimo las variaciones y velarán por que cualquier variación sea no discriminatoria, proporcionada, limitada en el tiempo si procede, así como justificada objetiva y razonablemente por una finalidad legítima” (art. 6.1). Algo similar sucede en relación con las deducciones legales que reduzcan la remuneración efectivamente abonada al trabajador por debajo del nivel del salario mínimo legal, que no se proscriben, pero se exige que sean “necesarias, proporcionadas y estén justificadas objetivamente” (art. 6.2). A este respecto, aunque no en el texto articulado, en la documentación justificativa y preparatoria se identifican como deducciones desproporcionadas las relativas al equipamiento necesario para desempeñar el trabajo o las correspondientes a pagos en especie, como el alojamiento.

En relación con estas previsiones sobre variaciones y deducciones, es de valorar el objetivo loable que persiguen, que es el de constreñir al máximo todas estas vías de depauperación de los niveles retributivos más bajos. Ahora bien, tal vez se hayan quedado un poco cortas y faltas de concreción, e incluso podrían resultar ambivalentes, ya que, en el fondo, también están legitimando la existencia de esas altera-

ciones sobre el estándar mínimo general que, en principio, se tratan de controlar o reducir. En todo caso, frente a su utilización para justificar la legitimidad de diferencias y excepciones a la baja en las cuantías y el disfrute efectivo de los salarios mínimos, cabría invocar el efecto útil de la Directiva y la cláusula de no regresión (art. 16).

Frente al carácter algo difuso de las previsiones sobre los aspectos cuantitativos, la propuesta de Directiva sí se atreve a ser más incisiva en cuanto al procedimiento que ha de seguirse en torno a la fijación de los salarios mínimos para que estos puedan considerarse adecuados. Para empezar, se impone a los estados la obligación de crear “órganos consultivos para asesorar a las autoridades competentes sobre cuestiones relacionadas con el salario mínimo legal” (art. 5.5). Sorprende un tanto esta previsión, que puede suscitar fricciones con las prácticas tradicionales de los estados, donde la fijación y actualización de salarios mínimos suele hacerse con asesoramiento experto e interlocución con los agentes sociales, pero normalmente por vías más informales o no tan institucionalizadas³⁸. Por otra parte, no se aclara si estos órganos consultivos deben estar específicamente especializados en materia de salarios mínimos, o si pueden servir órganos con un ámbito de competencia más general (como, por ejemplo, el Consejo de Estado o el Consejo Económico y Social). Además, resulta inexcusable la participación de los interlocutores sociales, “oportuna y efectiva”, en la fijación y actualización del salario mínimo legal, en particular, a través de los órganos consultivos a los que se acaba de hacer referencia, y, especialmente, en lo concerniente a una serie de cuestiones que se citan expresamente (art. 7): a) la selección y aplicación de los criterios y valores de referencia para la determinación de las cuantías del salario mínimo legal; b) las actualizaciones de

³⁸ CRUZ VILLALÓN, J., “La promoción de salarios mínimos adecuados en la Unión Europea”, *Blog de Jesús Cruz Villalón*, 12-04-2021, <http://jesuscruzvillalon.blogspot.com/2021/04/la-promocion-de-salarios-minimos.html>.

las cuantías del salario mínimo legal; c) las posibles variaciones y deducciones del salario mínimo legal, y d) la recogida de datos y la realización de estudios informativos.

Desde la perspectiva española, el SMI se fija y actualiza por el Gobierno, “previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas”, como exige el artículo 27.1 ET. Dicha consulta previa se desarrolla habitualmente a lo largo de varias reuniones de la denominada “mesa de diálogo social tripartito”. Así, es claro que se cuenta con la participación de los interlocutores sociales en el sentido apuntado por la propuesta de Directiva, aunque también es posible pensar que esta demandaría un mayor grado de formalización de esta interlocución, y quizá hasta un replanteamiento de los términos en que suelen desenvolverse estas negociaciones, generalmente basadas más en consideraciones de oportunidad política que en los criterios e indicadores a los que apela aquella. Más allá de ello, lo que sí es evidente es que, hoy día, no existe como tal en España un órgano consultivo permanente y específico para el salario mínimo como el requerido por la propuesta de Directiva, por lo que su entrada en vigor obligaría a nuestro estado a crearlo, salvo que se entienda que este papel puede ser asumido por algún otro órgano ya existente, señaladamente el Consejo Económico y Social.

CONTRATACIÓN PÚBLICA

Siguiendo la tendencia emergente de proyectar requerimientos de índole social sobre las contrataciones y concesiones de las administraciones, el artículo 9 de la propuesta de Directiva exige que, en la ejecución de los contratos públicos y concesiones administrativas, los operadores económicos (incluida la cadena de subcontratación posterior) respeten los salarios negociados en los convenios colectivos para el sector y la zona geográfica de que se trate y, en su caso, los salarios mínimos legales. Se trata de evitar que, en el marco de dichos contratos, puedan incumplirse las

disposiciones en materia de salario mínimo legal o los niveles de salarios negociados en convenios colectivos, dando lugar al lamentable fenómeno del *dumping social* en el ámbito de la provisión externa o gestión indirecta de servicios del sector público³⁹.

En efecto, es bien sabido que tanto en los mercados de subcontratación como en la contratación pública, las empresas candidatas a ser contratistas, subcontratistas, proveedoras o concesionarias tienen que pugnar duramente entre sí, en una disputa abierta y sumamente competitiva, para poder obtener una pequeña porción del negocio que las empresas de mayor tamaño o las administraciones ponen en juego con la externalización de actividades, y obviamente solo triunfarán en dicha contienda aquellas que ofrezcan menores precios en los correspondientes procesos de adjudicación. Para poder ofrecer precios o tarifas atractivos en esa subasta a la baja y poder sobrevivir en esos mercados de feroz competencia, las empresas aspirantes, a menudo pequeñas y medianas, se ven a veces compelidas, a resultas de la presión competitiva, a reducir costes tanto como sea posible, y, entre otras cosas, a rebajar los niveles salariales y otros estándares laborales⁴⁰.

La práctica nacional pujante en España para poner freno a estas situaciones de erosión de los derechos laborales en el entorno de lo público es la de incorporación de cláusulas sociales en los procesos de contratación y licitación. Desde luego, ello es sumamente

³⁹ La obligación establecida en esta disposición entra dentro de las obligaciones aplicables en el ámbito de la legislación laboral establecidas en el artículo 18, apartado 2, y en el artículo 71, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, en el artículo 36, apartado 2, y en el artículo 88, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, así como en el artículo 30, apartado 3, y en el artículo 42, apartado 1, de la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

⁴⁰ ÁLVAREZ ALONSO, D., “El ordenamiento laboral ante los desafíos de la “fragmentación empresarial” y la “atomización del trabajo””, *cit.*, pp. 49 y 66.

pertinente, pero seguramente no suficiente, porque quizá estas medidas son eficaces en el momento de la selección del adjudicatario, para eliminar del correspondiente concurso o licitación a las empresas que se identifiquen de antemano como incumplidoras. No obstante, haría falta una perspectiva más dinámica, en la que el control sobre el cumplimiento de estándares sociales (y ambientales) no se agotara en la fase de selección o adjudicación, sino que se mantuviera después, dando lugar, en su caso, a las consecuencias pertinentes, incluida la posibilidad de rescisión del contrato o reversión de la concesión. El texto de la propuesta de la Directiva invita a pensar en ello, pues nótese que no se refiere en exclusiva a la fase de contratación, sino a la “ejecución” de los contratos públicos.

MEDIDAS DE SEGUIMIENTO Y GARANTÍAS DE EFECTIVIDAD

Con aplicación transversal a todos los estados miembros, independientemente del modelo de garantía de la suficiencia de los salarios al que se adscriban, se establecen interesantes previsiones relativas al seguimiento, recogida de datos, estadísticas y, más en general, la transparencia en materia de sistemas salariales y fijación de salarios mínimos (art.10). Aquí sí, se imponen obligaciones claras e inexcusables, que para muchos países requerirán un esfuerzo notable de readaptación. Se trata de algo verdaderamente importante, pues, como antes se dijo, en la actualidad es difícil recabar de una manera absolutamente fiable, oficial y fidedigna toda la información empírica necesaria para tener una imagen completa y exacta de la situación en torno a las remuneraciones y su distribución, los salarios mínimos, las tasas de cobertura de la negociación colectiva o la relación entre los salarios (incluidos los salarios mínimos) y, de otra parte, el coste de la vida, el poder de compra o los umbrales de riesgo de pobreza. Por supuesto, más difícil todavía es la aproximación en perspectiva comparada o supranacional europea a todas estas cuestiones, dada

la falta de homogeneidad de los sistemas de recogida y presentación de los datos entre los distintos estados.

Pues bien, lo que el texto analizado establece es que todos los estados tendrán que comunicar anualmente a la Comisión, antes del 1 de octubre de cada año, algunos datos muy específicos. En el caso de los sistemas con salarios mínimos legalmente fijados, la cuantía de dicho salario mínimo y la proporción de trabajadores cubiertos por él; las variaciones existentes y la proporción de trabajadores cubiertos por ellas; las deducciones existentes; asimismo, la tasa de cobertura de la negociación colectiva. En lo relativo a la protección del salario mínimo regulada únicamente en los convenios colectivos, la distribución en deciles de dichos salarios ponderados por la proporción de trabajadores cubiertos; la tasa de cobertura de la negociación colectiva; finalmente, la cuantía de los salarios de los trabajadores que no dispongan de la protección del salario mínimo regulada en los convenios colectivos y su relación con la cuantía de los salarios de los trabajadores que gocen de dicha protección mínima. Toda esa información deberá facilitarse desagregada por sexo, edad, discapacidad, tamaño de la empresa y sector. Además, la Comisión podrá solicitar a los estados miembros que faciliten información adicional, caso por caso, cuando considere que dicha información es necesaria para hacer el seguimiento de la aplicación efectiva de la Directiva. De otra parte, se establece que los estados miembros velarán por que la información relativa a la protección del salario mínimo, incluidos los convenios colectivos y sus disposiciones salariales, sea transparente y accesible al público.

A partir de ahí, la Comisión evaluará los datos transmitidos por los estados miembros e informará anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo. Adicionalmente, sobre la base del informe elaborado por la Comisión, el Comité de Empleo establecido de conformidad con el artículo 150 del TFUE llevará a cabo cada año un examen de la promoción de la negociación colectiva sobre la fijación de salarios y de la adecuación de los salarios mínimos en los Estados miembros.

En cuanto a las garantías de efectividad de la normativa sobre salarios mínimos, además de requerir el establecimiento de un sistema de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para los incumplimientos en esta materia (art. 12), el texto incluye una regulación específica sobre el derecho de reparación para quienes sufran una vulneración de sus derechos en este campo (art. 11.1). Asimismo, se exige que los estados miembros establezcan medidas para la protección de los trabajadores, incluidos sus representantes, contra cualquier trato desfavorable por parte del empleador y contra cualquier consecuencia adversa derivada de una denuncia presentada ante el empleador o de cualquier procedimiento incoado con el fin de hacer cumplir los derechos relativos al salario mínimo legal o a la protección del salario mínimo en los convenios colectivos (art. 11.2). Como es habitual en las directivas de la UE, se establece así una garantía de indemnidad frente a represalias empresariales específica para este campo, que podría tal vez demandar transposición, si bien en España podría quedar no obstante subsumida seguramente en la doctrina general sobre garantía de indemnidad consolidada por la jurisprudencia⁴¹. Aunque, dicho sea de paso, podría ser una buena ocasión para incorporar a la literalidad de la ley, de una vez por todas, la formulación de una garantía general de indemnidad del trabajador frente a represalias por el ejercicio de cualesquiera derechos laborales, en materia salarial o en cualquier otra.

DISPOSICIONES SOBRE APLICACIÓN Y TRANSPOSICIÓN

Si finalmente se aprobase, la Directiva entraría en vigor a los veinte días de su publica-

⁴¹ ÁLVAREZ ALONSO, D., *La garantía de indemnidad del trabajador frente a represalias empresariales*, Bomarzo, 2005, pp. 13 y ss.; ÁLVAREZ ALONSO, D., "¿Garantía o garantías de indemnidad? Los diversos cauces de tutela del trabajador frente a represalias del empresario", *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n. 269-270, 2005, pp. 3 y ss.; FOLGOSO OLMO, A., *La garantía de indemnidad*, BOE, 2021, pp. 11 y ss.

ción en el Diario Oficial de la Unión Europea (art. 18). Los estados miembros contarían con un plazo de dos años para su transposición, debiendo hacer referencia a la Directiva en las medidas adoptadas al efecto o en su publicación oficial y siendo obligado informar de ello inmediatamente a la Comisión, a la que habría que comunicar el texto de las principales disposiciones de Derecho interno adoptadas en el ámbito al que se refiere esta normativa europea (art.17). Los estados deberán también realizar una labor divulgativa, velando por que las medidas nacionales de transposición de la Directiva, junto con las disposiciones pertinentes ya en vigor en relación con su objeto, se pongan en conocimiento de los trabajadores y de los empresarios, incluidas las PYMEs (art. 14).

Los estados miembros podrán confiar a los interlocutores sociales la aplicación de la Directiva, si estos así lo solicitan de manera conjunta, aunque, en este caso, deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar en todo momento los resultados pretendidos al amparo de aquella (art. 13). No obstante, cabe advertir que es difícil que la transposición de la Directiva pueda dejarse por entero a la labor de los interlocutores sociales, puesto que hay algunos objetivos y contenidos que necesariamente requerirán la intervención normativa de los poderes públicos, señaladamente los referidos a las contrataciones públicas y al establecimiento de un sistema de sanciones para las infracciones en materia de salario mínimo⁴².

Como es habitual en la normativa europea sobre política social, se incluye una cláusula sobre "no regresión y disposiciones más favorables" (art. 16). Según esta, el nuevo texto sobre salarios mínimos no podrá tomarse como justificación válida para la disminución del nivel general de protección de que ya gozan los trabajadores en los estados miembros (art. 16.1).

⁴² CRUZ VILLALÓN, J., "La promoción de salarios mínimos adecuados en la Unión Europea", *Blog de Jesús Cruz Villalón*, 12-04-2021, <http://jesuscruzvillalon.blogspot.com/2021/04/la-promocion-de-salarios-minimos.html>.

Tampoco afectará “a la prerrogativa de los Estados miembros de aplicar o de introducir disposiciones legales, reglamentarias o administrativas más favorables para los trabajadores, o de fomentar o permitir la aplicación de convenios colectivos que sean más favorables para los trabajadores” (art. 16.2). Asimismo, deberá entenderse “sin perjuicio de los demás derechos concedidos a los trabajadores por otros actos jurídicos de la Unión” (art. 16.3). Es importante subrayarlo, dado el planteamiento tan limitado, indirecto y abierto de la propuesta de Directiva, que incluso parece legitimar hasta cierto punto la inexistencia de un sistema de salarios mínimos legales (cuando una función equivalente sea asumida por la negociación colectiva), así como ciertas variaciones, deducciones o “descuelgues” del estándar general de protección, lo que podría malinterpretarse como un aval para modificar a la baja el modelo o nivel previo de garantía de la suficiencia de las remuneraciones en el Derecho nacional. Sin embargo, ello sería, sin duda, contrario al efecto útil pretendido por esta disposición europea y a la mencionada cláusula de no regresión.

Finalmente, la Comisión llevará a cabo una evaluación de la Directiva a más tardar cinco años después de su transposición. A continuación, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo en el que se revisará la aplicación de la Directiva y propondrán, en su caso, modificaciones legislativas (art. 15).

IMPLICACIONES PARA ESPAÑA

Aunque en el curso del comentario de los distintos aspectos abordados por la propuesta de Directiva ya se han ido haciendo algunas observaciones concretas sobre las implicaciones de dichos contenidos en relación con la respectiva regulación actual en la legislación laboral española en la materia, procede hacer una valoración más general sobre el impacto, significación y alcance de la proyectada nueva normativa europea sobre salarios mínimos desde la perspectiva de nuestro país. En una apre-

ciación global, podría decirse que esta disposición no supondría ninguna revolución o cambio radical en la regulación y fijación del salario mínimo interprofesional en España, y que tampoco demandaría un esfuerzo especialmente arduo para su adecuada transposición. Dado que la intervención de la UE sobre los salarios mínimos se diseña con un planteamiento muy modesto (o con cierta falta de ambición, si se quiere), a través de contenidos un tanto tenues o laxos, mediante fórmulas de actuación indirectas y desde un estricto respeto a la legislación y prácticas nacionales de los estados, puede afirmarse que, en conjunto, el estado actual de cosas en torno al salario mínimo en España no sólo resulta conforme con los estándares que se pretenden fijar como mínimo común a escala europea, sino que seguramente los supera⁴³.

Desde la perspectiva estrictamente jurídica, son muy pocos los puntos en los que puede detectarse una no conformidad clara con los contenidos de la propuesta de Directiva. Lo más notorio en este sentido es la ausencia del órgano consultivo “para asesorar a las autoridades competentes sobre cuestiones relacionadas con el salario mínimo legal” al que se refiere el artículo 5.5, por lo que la transposición obligaría a crearlo o, al menos, a realizar la atribución de dicha función a algún otro ya existente, como bien podría ser el Consejo Económico y Social. En segundo lugar, aunque es menos evidente, ya se apuntó que podría haber una cierta discordancia entre los parámetros y criterios para la fijación y actualización del SMI explicitados en el art. 27.1 ET y los enunciados en el artículo 5.2 de la propuesta de Directiva. De todos modos, se trata de una disonancia sólo parcial, y seguramente la plena sintonía podría lograrse fácilmente dando nueva redacción al art. 27.1 ET mediante la correspondiente nor-

⁴³ Sobre el régimen jurídico del salario mínimo en España, GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., “El salario mínimo interprofesional”, en AA.VV. (DE LA VILLA GIL, L. E., Coord.), *Estudios sobre el salario*, ACARL, 1993, pp. 303 y ss.; PÉREZ DEL PRADO, D., “Artículo 27. Salario mínimo interprofesional” en AA.VV. (CRUZ VILLALÓN, J. / GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. / GOERLICH PESET, J. M. / MERCADER UGUINA, J., Dir.), *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores*, Lex Nova, 2011, pp. 289 y ss.

ma de transposición. Dicha reforma, podría aprovecharse también para cumplir la previsión del art. 5.3, conforme a la que los estados miembros “utilizarán valores de referencia indicativos como los habitualmente utilizados a nivel internacional para orientar su evaluación de la adecuación de los salarios mínimos legales en relación con el nivel general de los salarios brutos”, remitiendo indirectamente al *Índice Kaitz* o al estándar del Consejo de Europa cifrado en el 60% del salario medio, aunque sin imponer necesariamente el uso de uno u otro. Este último ya ha venido siendo utilizado en las consultas previas y posterior determinación gubernamental de las subidas del SMI desde 2019, pero más como un criterio de orientación política que como un estándar técnicamente formalizado. La aprobación de la Directiva sobre salarios mínimos invitaría a acometer esa formalización, aunque con margen para decidir qué indicadores incluir y con qué grado de vinculabilidad.

En cualquier caso, más que problemas de contradicción normativa, lo que se aprecia es una divergencia en cuanto al enfoque subyacente. En España, la fijación y actualización del SMI ha sido tradicionalmente contemplada como una prerrogativa del Gobierno, aun cuando se deba realizar consulta previa a los agentes sociales y considerar los criterios del art. 27.1 ET, establecidos por otra parte en términos escasamente precisos, dejando un amplio margen de discrecionalidad. En cambio, la propuesta de Directiva parece aspirar a un sistema más “tecnificado”, objetivado y formalizado, que responda a las notas de transparencia y previsibilidad, como se subraya en la Exposición de Motivos, en los considerandos y en la documentación preparatoria. Ciertamente es que se deja a los estados amplia libertad para avanzar más o menos intensamente en esta línea, pero es claro que ese sería el horizonte al que se aspira.

Por otro lado, pese a no ser excesivamente concretas, las previsiones sobre promoción de la negociación colectiva y expansión de su tasa de cobertura obligarán a desarrollar algún tipo de

actuación en este sentido (art. 4). Además, aunque no hay un dato oficial al respecto, sólo diversas estimaciones no plenamente fiables, todo apunta a que en España la tasa de cobertura de la negociación colectiva ya ha ido descendiendo por debajo del 70%, siguiendo la tendencia frecuente también en otros países de nuestro entorno, seguramente por factores diversos, entre los que se cuentan la “atomización” de las organizaciones empresariales y el trabajo, la aparición de sectores emergentes que tienden a escapar del ámbito abarcado por los convenios, la crisis económica, el contexto de la pandemia de COVID-19 y el debilitamiento de los convenios sectoriales en las últimas reformas laborales. Así pues, casi con toda seguridad, sería uno de los estados miembros que, al ser la cobertura de la negociación colectiva inferior al 70 %, se vería concernido por la obligación de establecer medidas legales negociadas o acuerdos con los interlocutores sociales, así como un plan de acción para promover la negociación colectiva (art. 4.2). Es posible que ello pase, entre otras cosas, por corregir algunas líneas de política legislativa de los últimos tiempos, por ejemplo, revirtiendo las medidas adoptadas para la descentralización de la negociación colectiva, reforzando el papel de los convenios sectoriales, o incluso modificando algunas reglas en torno a los sujetos y procedimientos negociadores con el fin de favorecer que la negociación llegue a áreas que actualmente no consigue alcanzar. Quizá la gran reforma de la legislación laboral que se prevé acometer próximamente debiera ya tener presente esta cuestión. De otro lado, por cierto, la Directiva obligaría a realizar una medición y comunicación oficial de la tasa de cobertura, novedad de gran relevancia, que debería llevar a superar el panorama de falta de transparencia y fiabilidad que hoy en día caracteriza a las estimaciones sobre este dato (art. 10.2).

En fin, más allá de lo estrictamente jurídico, la aprobación de esta Directiva podría tener un valor simbólico o político. Tras muchos años en que el SMI se encontraba fijado en cuantías modestas, muy alejadas de los estándares recomendados a nivel internacional, las sucesivas subidas de hasta un total del 31% entre 2019

y 2021, justificadas precisamente en el objetivo de alcanzar progresivamente el 60% del salario medio recomendado desde el Consejo de Europa, lo han ido acercando poco a poco a ese nivel, que se espera alcanzar en 2023⁴⁴. De todos modos, esta actuación gubernamental ha sido cuestionada desde distintos sectores y, de hecho, el último incremento ha sido apoyado por las organizaciones sindicales más representativas, pero no por la patronal, siendo igualmente objeto de controversia política. Pues bien, la aprobación de la Directiva sobre salarios mínimos podría ser vista como un aval desde las instituciones de la UE a esta línea de acción gubernamental, que, desde luego, está perfectamente alineada con los propósitos de aquella.

CONCLUSIONES

De aprobarse la Directiva sobre salarios mínimos adecuados, ello supondría un acontecimiento importante dentro de la política social de la Unión Europea, ya que sería la primera vez que esta aborda de manera explícita la garantía de una remuneración justa y suficiente para asegurar un nivel de vida digno a todos los trabajadores, derecho social de suma importancia, en especial, desde las perspectivas de la redistribución de la riqueza, la reducción de las desigualdades y la lucha contra la pobreza. Ciertamente es que con ella no se llegará a instaurar un “salario mínimo europeo” como tal, y que, constreñida por los límites de competencia y el respeto a las legislaciones y prácticas nacionales de los estados miembros que en esta materia impone el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la norma proyectada tiene un contenido y alcance de entidad muy contenida.

En efecto, el análisis del articulado revela que se imponen a los estados miembros pocas obligaciones concretas, formuladas en ocasiones en términos un tanto genéricos o faltos de con-

creción y dejando normalmente un amplio margen de discrecionalidad a los estados a la hora de establecer su sistema propio de garantía de los salarios mínimos. Es más, los estados podrán mantener a grandes rasgos los modelos y sistemas de salarios mínimos que tuvieran previamente, sin verse obligados a realizar cambios de especial envergadura. Ni siquiera aquellos estados que carecen de un salario mínimo legal propiamente dicho se verán obligados a instaurarlo, siempre que la función que le es propia venga siendo cumplida adecuadamente por la negociación colectiva.

Ahora bien, eso no significa que se trate de una disposición irrelevante. Muy al contrario, en ella hay múltiples previsiones de las que se derivarán aportaciones novedosas y valiosas, por ejemplo, en relación con el seguimiento y la expansión de las tasas de cobertura de la negociación colectiva o a propósito de la mayor formalización y objetivación de los procesos de fijación y actualización de los salarios mínimos, a la luz de ciertos criterios e índices de valoración preestablecidos, y, por tanto, con mayores dosis de transparencia y previsibilidad. En todo caso, más allá de ello, la aprobación de la Directiva tendrá un valor simbólico, pues plasmará en un texto normativo el objetivo de universalizar la garantía de una remuneración mínima suficiente y adecuada en todo el ámbito europeo, a nivel nacional y supranacional, apuntando a una convergencia al alza entre los distintos estados miembros en esta materia. Además, adquirirá un valor político significativo en cuanto supone una rectificación o cambio de rumbo con respecto a las políticas seguidas por la propia Unión Europea en los últimos tiempos bajo el paradigma de la mal llamada “austeridad”, como, por ejemplo, las presiones encaminadas a la descentralización y debilitamiento de la negociación colectiva y el mantra de la “vinculación entre salarios y productividad como única dinámica salarial concebible”⁴⁵.

⁴⁴ PÉREZ HERNÁNDEZ, M. M., “La subida del salario mínimo profesional en 2019 y 2020, contexto y cuestiones jurídico-prácticas”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, n. 231, 2020, pp. 107 y ss.

⁴⁵ LOFFREDO, A. / ORLANDINI, G., “La Propuesta de Directiva de la Unión Europea sobre el salario mínimo adecuado”, *cit.*, p. 2.

Desde la perspectiva interna, el mayor o menor impacto dependerá de la situación previa de los salarios mínimos en cada país. Puede que, en aquellos con regulaciones y cuantías más completas y generosas al respecto, el nuevo texto no tenga una gran repercusión. Pero seguramente sí tendrá una destacada influencia en aquellos otros con estándares cuantitativa o cualitativamente inferiores. Desde el punto de vista de España, seguramente no habrá implicaciones trascendentales, puesto que, en términos generales, nuestro modelo de salario mínimo interprofesional tiene buen encaje en el marco de la Directiva

propuesta. Es más, podría decirse que el espíritu de esta se encuentra en perfecta armonía con la línea seguida en los últimos años de incrementar el SMI para situarlo en una cuantía adecuada y suficiente, tomando como indicador para esta valoración el del 60% del salario medio. De todos modos, como se ha detallado anteriormente, el pleno acomodo a los términos de esta nueva norma europea requeriría algunos pequeños ajustes en nuestra legislación, además de otras actuaciones de promoción de la negociación colectiva y de gestión de la información sobre cuestiones salariales y convenios colectivos.