

A DIRETIVA (UE) 2022/2041 NO MARCO DA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA E A SÚA TRASPOSICIÓN EN ESPAÑA*

NORA M^a MARTÍNEZ YÁÑEZ

Profesora Titular de Dereito do Traballo e da Seguridade Social
Universidade de Vigo (España)

nora@uvigo.es

RESUMO

A Directiva (UE) 2022/2041 do Parlamento Europeo e do Consello do 19 de outubro de 2022 sobre uns salarios mínimos adecuados na Unión Europea forma parte do nutrido grupo de normas que, no marco do Pilar Europeo de Dereitos Sociais, deron un significativo impulso á dimensión social da Unión Europea. Con todo, esta directiva mostra un particular interese, pois é a primeira vez que a Unión Europea regula directamente os salarios, sorteando así as dificultades derivadas da repartición de competencias entre a Unión Europea e os Estados membros en materia de política social. Aínda que iso condiciona o seu contido e alcance, non cabe menosprezar a súa capacidade para combater a pobreza no emprego e as desigualdades salariais. Por iso a obrigación de trasposición brinda unha excelente oportunidade para revisar o sistema español de determinación do salario mínimo interprofesional e transitar cara a un sistema máis garantista tanto en sentido formal como material.

Palabras clave: Negociación colectiva; Salario mínimo legal; Salarios adecuados.

* Esta publicación é parte do proxecto I+D+I PID2021-122254OB-100 “La incidencia del Derecho de la Unión Europea en las futuras reformas laborales” financiado polo MICIN e FEDER Una manera de hacer Europa.

ABSTRACT

Directive (EU) 2022/2041 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union is part of the large group of rules that, within the framework of the European Pillar of Social Rights, have given a significant boost to the social dimension of the European Union. However, this directive is of particular interest, as it is the first time that the European Union directly regulates wages, thus overcoming the difficulties arising from the distribution of powers between the European Union and the Member States in matters of social policy. Although this conditions its content and scope, its capacity to combat in-work poverty and wage inequalities cannot be underestimated. Therefore, the obligation to transpose it provides an excellent opportunity to review the Spanish system for determining the interprofessional minimum wage and move towards a more guarantee-based system in both a formal and material sense.

Keywords: Collective bargaining; Legal minimum wage; Adequate salaries.

RESUMEN

La Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea forma parte del nutrido grupo de normas que, en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales, han dado un significativo impulso a la dimensión social de la Unión Europea. No obstante, esta directiva muestra un particular interés, pues es la primera vez que la Unión Europea regula directamente los salarios, sorteando así las dificultades derivadas del reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros en materia de política social. Aunque ello condiciona su contenido y alcance, no cabe menospreciar su capacidad para combatir la pobreza en el empleo y las desigualdades salariales. Por ello la obligación de trasposición brinda una excelente oportunidad para revisar el sistema español de determinación del salario mínimo interprofesional y transitar hacia un sistema más garantista tanto en sentido formal como material.

Palabras clave: Negociación colectiva; Salario mínimo legal; Salarios adecuados.

SUMARIO

1. UNHA DIRETIVA QUE “ENSANCHА” O DEREITO SOCIAL DA UNIÓN EUROPEA; 2. A FINALIDADE MACROECONÓMICA DA DIRETIVA; 3. OS EIXOS DA DIRETIVA E A SÚA TRANSPOSICIÓN AO DEREITO INTERNO; 3.1. O fomento da negociación colectiva salarial; 3.2. A determinación do salario mínimo legal; 3.2.1. Garantías de adecuación do salario mínimo legal; 3.2.2. A participación dos interlocutores sociais no procedemento de determinación do salario mínimo; 3.2.3. Sistema de seguemento e recollida de datos; **4. A MODO DE CONCLUSIÓN**

1. UNA DIRECTIVA QUE “ENSANCHА” EL DERECHO SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Desde la creación del mercado común, uno de los riesgos que permanentemente se han cernido sobre el buen funcionamiento de las libertades fundamentales -en especial, de la libertad de establecimiento, la libre prestación de servicios y la libre circulación de trabajadores-, es el *dumping social*¹.

Las políticas de cohesión social desarrolladas desde muy temprano por la Comunidad Europea han buscado la coordinación de los sistemas de Seguridad Social y la extensión de la protección social a todos los trabajadores, pero las instituciones europeas han sido siempre conscientes de que la lucha contra el *dumping social* requiere también

¹ Según el Parlamento Europeo, “mientras no exista una definición jurídicamente reconocida y universalmente compartida de dumping social, el concepto cubre una amplia variedad de prácticas intencionalmente abusivas y la elusión de la legislación nacional y europea vigentes (incluidas leyes y convenios colectivos de aplicación universal), lo que permite el desarrollo de una competencia desleal al reducir al mínimo de manera ilegal los costes laborales y operativos y conduce a violaciones de los derechos de los trabajadores y a su explotación” (Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2016, sobre el dumping social en la Unión Europea (2015/2255(INI)).

una aproximación de los niveles salariales de los Estados miembros.

La intervención de La Unión Europea en este ámbito no es, *a priori*, sencilla, pues la política salarial pertenece a la esfera de competencias de los Estados miembros y el artículo 153.5 TFUE veda la intervención legislativa sobre "las remuneraciones". Todo ello, sin embargo, no impidió que se hiciese uso de la coordinación de las políticas económicas y de empleo para orientar las políticas salariales de los Estados miembros. De hecho, el reforzamiento de las competencias de coordinación mediante la regulación del Semestre Europeo facilitó la intervención de la Unión Europea en materia salarial.

Pues bien, en este orden de cosas ha tenido una crucial e inesperada relevancia la adopción del denominado Pilar Europeo de Derechos Sociales². En efecto, a pesar de que el Pilar no altera las competencias en materia de política social y, por tanto, no añade derechos que no tuviesen ya reconocimiento en el acervo europeo, la selección de veinte áreas de actuación con un contenido sintéticamente descrito ha servido para enfocar las prioridades de las políticas sociales europeas dentro de un plan de carácter programático con una naturaleza dinámica³. Así, el Pilar ha actuado como una "hoja de ruta" que ha impulsado numerosas actuaciones específicas que profundizan en la dimensión social de la Unión Europea⁴.

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales, COM(2017) 250 final, Bruselas, 26.4.2017. En la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento de Gotemburgo celebrada en noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión adoptaron una proclamación común sobre el pilar europeo de los derechos sociales.

³ GARBEN S., "The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, n. 21 (2019) pp. 101, 102, 105.

⁴ Según el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, "Los veinte principios del pilar europeo de derechos sociales son el faro que nos guía hacia una Europa social fuerte y que determinan el enfoque del nuevo «código normativo social»" (disponible en <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>).

Una de ellas ha sido la adopción de la Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, cuya vinculación con los principios 6 y 8 del Pilar se reconoce expresamente en la parte dispositiva de la norma⁵. Debe recordarse, a este respecto, que el principio número 6 del Pilar de Derechos sociales de la Unión Europea enuncia el derecho de los trabajadores a salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno. Y también establece que debe garantizarse un salario mínimo adecuado que permita satisfacer las necesidades de los trabajadores y de sus familias en función de las condiciones económicas y sociales, salvaguardando al mismo tiempo el acceso al empleo y los incentivos para buscar trabajo. Por último, recuerda que debe evitarse la pobreza de los ocupados y que todos los salarios deben fijarse de manera transparente y predecible, con arreglo a las prácticas nacionales y respetando la autonomía de los interlocutores sociales.

Por su parte, el principio número 8 del Pilar señala la necesidad de consultar a los interlocutores sociales sobre el diseño y la aplicación de políticas sociales, económicas y de empleo, de acuerdo con las prácticas nacionales, respetando su autonomía y su derecho a la acción colectiva.

En todo caso, hay una circunstancia que diferencia a la Directiva (UE) 2022/2041 del resto de las directivas que se han dictado en desarrollo de los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Y es que se trata de la única, entre las dictadas hasta ahora, en la que se aborda un ámbito del Derecho social sobre el que no se había legislado con anterioridad. En tal medida, por tanto, la Directiva (UE) 2022/2041 contribuye a “ensanchar” la dimensión social de la Unión Europea, más que a “profundizar” en ella, como sucede con el resto de las directivas alumbradas a la luz del Pilar, que inciden nuevamente en áreas sobre las que ya existe normativa previa.

⁵ Sobre estas cuestiones, véase RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, S., “La regulación sobre salarios mínimos adecuados en el relanzamiento de la dimensión social de la Unión Europea”, *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, n. 103-104 (2023).

Como ya se ha apuntado, la razón fundamental por la cual la Unión Europea no había legislado con anterioridad en materia de salarios radica en el hecho de que el apartado 5 del artículo 153 TFUE excluye ciertas materias de la competencia legislativa que los apartados anteriores atribuyen a las instituciones europeas para elaborar directivas sobre política social, citando entre ellas expresamente “las remuneraciones”.

Esta exclusión no ha impedido que tanto las directivas sociales como la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea hayan abordado de forma puntual o limitada la remuneración, como sucede respecto de la remuneración de las vacaciones, o de los permisos parentales, o también en la directiva de condiciones transparentes⁶. O incluso de forma amplia, si bien vinculada a una materia sobre la que la Unión sí es competente, como sucede con la normativa sobre igualdad de remuneración por razón de sexo⁷.

A diferencia de estos supuestos, la Directiva (UE) 2022/2041 lleva a cabo un abordaje “autónomo” del salario, que solo ha sido posible gracias a una calculada elección de la base jurídica competencial. En efecto, se esquiva la exclusión a la que se refiere el artículo 153.5 TFUE al considerar que el

⁶ Artículo 7 de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo; artículo 8 de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo; y artículo 4.2.k) de la Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea.

⁷ Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición). Por cierto, que el Pilar Europeo de Derechos Sociales también ha propiciado el reforzamiento de las medidas adoptadas en este ámbito mediante la adopción de la Directiva (UE) 2023/970 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento.

salario es una condición de trabajo, sobre las que la Unión Europea sí puede elaborar directivas, siempre respetando el principio de subsidiariedad, en virtud del artículo 153.1.b) TFUE.

En cualquier caso, la fragilidad de la base jurídica y el riesgo de vulnerar el veto del artículo 153.5 TFUE ha constreñido la intervención del legislador europeo en esta materia⁸. Resulta curioso observar cómo el artículo 1 de la directiva, en el que se describe su objeto, dedica la mayor parte de sus apartados a dejar claros los aspectos con los que no interfiere la norma, con la clara intención de delimitar cuidadosamente su alcance. No solo manifiesta el pleno respeto a la autonomía de los interlocutores sociales, sino que, además, movida por la necesidad de no exceder el ámbito competencial de la Unión Europea en materia social, la directiva aclara que no armoniza las cuantías salariales ni establece un sistema unificado de fijación del salario mínimo, aceptando e integrando en el texto las dos vías de establecimiento del salario mínimo presentes en las tradiciones de los Estados, esto es, por ley o mediante la negociación colectiva⁹.

2. LA FINALIDAD MACROECONÓMICA DE LA DIRECTIVA

Resulta obvio que el salario tiene una enorme trascendencia tanto desde el punto de vista laboral como económico. Desde

⁸ Se señalan las dificultades para el abordaje normativo de esta materia en BOGONI, M., "La regulación europea del salario mínimo en la Directiva (UE) 2022/2041, de 19 de octubre", *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n. 166 (2023) p. 172.

⁹ Así, según el apartado 2 del artículo 1, "La presente Directiva se entenderá sin perjuicio del pleno respeto a la autonomía de los interlocutores sociales, así como a su derecho a negociar y celebrar convenios colectivos". Además, el apartado 3 advierte de que "la presente Directiva se entenderá sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros en la fijación del nivel de los salarios mínimos así como de la decisión de los Estados miembros de establecer salarios mínimos legales, de fomentar el acceso a la protección del salario mínimo establecida en los convenios colectivos, o de ambas cosas". Y, por último, el apartado 4 subraya el pleno respeto del derecho a la negociación colectiva, aclarando que la directiva no impone "la obligación de introducir un salario mínimo legal, cuando la formación de los salarios esté garantizada exclusivamente a través de convenios colectivos", ni "la obligación de declarar que algún convenio colectivo es universalmente aplicable".

el primero, es una condición esencial de la relación de trabajo directamente vinculada con la tutela de la dignidad de la persona trabajadora¹⁰. Desde el segundo, es uno de los elementos más determinantes del coste del trabajo -junto con las cotizaciones a la Seguridad Social-, lo que propicia su influencia directa sobre el beneficio empresarial, la productividad, la competitividad, el poder adquisitivo, el consumo, la inversión y el ahorro, entre otros aspectos.

Precisamente, la trascendencia del salario como factor macroeconómico motivó la intervención de la Unión Europea en esta materia durante la crisis financiera iniciada en 2008 a través de los mecanismos de coordinación de las políticas económicas. En aquel contexto las instituciones europeas impulsaron la moderación salarial, entre otras vías, alentando reformas de la negociación colectiva dirigidas a favorecer el nivel de empresa frente al sectorial e insistiendo en la necesidad de vincular los salarios a la productividad.

A pesar de que, como se ha dicho, la base jurídica de la directiva se apoya en el salario como condición de trabajo, su objetivo principal sigue siendo abordar el salario como factor macroeconómico que impacta en el crecimiento económico y el empleo de cada Estado miembro de la Unión Europea y, por tanto, de esta en su conjunto, así como en el ejercicio de las libertades económicas fundamentales. La acotación del objeto de la directiva al “salario mínimo adecuado” no hace sino confirmar esta intención, pues está empíricamente demostrada la interrelación de las variaciones del salario mínimo interprofesional con aspectos tan variados como el empleo, la desigualdad salarial, los precios, las condiciones laborales, las migraciones, la reasignación de trabajadores hacia empresas de mayor productividad, el nivel de consumo de las familias, los niveles de pobreza, el nivel educativo o la salud infantil dentro del hogar¹¹.

¹⁰ Sobre la centralidad del salario en la relación de trabajo y en el contrato de trabajo, véase MONERO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G., “Política de rentas y salario mínimo interprofesional: dos variables indisolublemente imbricadas”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, n. 1 (2021) pp. 17, 18, 21, 22.

¹¹ BARCELÓ, C., IZQUIERDO, M., LACUESTA, A., PUENTE, S., REGIL, A. y VILLANUEVA. E., “Los efectos del salario mínimo interprofesional en el

Ahora bien, la directiva parte de presupuestos diferentes a los mantenidos en el periodo de austeridad y apunta a objetivos opuestos¹², pues en los años transcurridos desde el final de la crisis no solo han cambiado las condiciones económicas, sino que han cambiado sustancialmente los mercados de trabajo.

En efecto, una vez superada la crisis económica y de deuda, la contención salarial puesta en práctica por la mayor parte de los Estados de la Eurozona no debe mantenerse, pues se ha observado que incrementa las omnipresentes diferencias entre los niveles salariales de los diferentes Estados miembros y ralentiza el crecimiento económico de la Unión Europea¹³. En esta nueva etapa, la justicia social y la inclusión pasan a ocupar un lugar relevante en el ideal de crecimiento económico eficiente, lo que marca el cambio de signo de las políticas europeas relativas a la negociación colectiva salarial¹⁴.

Por otro lado, en el mercado de trabajo ha habido un incremento muy notorio del empleo precario y atípico, asociado en muchos casos a la digitalización de la economía, lo que ha impulsado el fenómeno creciente de la pobreza en el trabajo¹⁵. Además, los salarios demasiado bajos desincentivan el empleo y producen, como efecto rebote, una sobrecarga de los sistemas de asistencia social y de protección social. Son, por tanto, un obstáculo para la productividad y el crecimiento económico.

En estas coordenadas, comienza a advertirse la necesidad de corregir aquellas políticas de descentralización de la

empleo: nueva evidencia para España”, *Documentos Opcionales*, Banco de España, n. 2113 (2021) p. 8.

¹² BOGONI, M., “La regulación europea del salario mínimo en la Directiva (UE) 2022/2041, de 19 de octubre”, cit., 191.

¹³ FERRERA, M., “The European Social Union: A Missing but Necessary ‘Political Good’”, en Vandenbroucke, F., Barnard, C., y De Baere, G. (eds.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press (2017) pp. 12, y 16 y ss.

¹⁴ Comisión Europea, *Employment and Social Developments in Europe 2020. Leaving no one behind and striving for more: Fairness and solidarity in the European social market economy*, cit., 127.

¹⁵ Sobre todo ello, véase MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G., “Política de rentas y salario mínimo interprofesional: dos variables indisolublemente imbricadas”, cit., pp. 24-28.

negociación colectiva que concedían una mayor relevancia al nivel de empresa o incluso de centro de trabajo, al entender que eran los niveles óptimos para adecuar estrechamente los salarios con la productividad. Sin embargo, se comprueba que una negociación colectiva excesivamente apoyada en el nivel de empresa produce en términos generales una mayor desigualdad salarial en comparación con una negociación colectiva con un fuerte componente sectorial. Por esa razón, una vez superada la crisis económica, organizaciones como la OCDE han revisado sus posturas subrayando las ventajas de los sistemas de negociación colectiva que combinan de forma equilibrada los acuerdos, convenios o pactos alcanzados a nivel sectorial con mecanismos de coordinación que permiten ciertos márgenes de flexibilidad en el nivel empresarial. La coordinación entre niveles puede incluso reforzarse mediante la conclusión de pactos tripartitos a nivel nacional que actúen como marco¹⁶. Esta es también la línea que actualmente propugna la Comisión Europea¹⁷.

Por otra parte, desde una perspectiva macroeconómica, las economías con menores tasas de desigualdad salarial suelen ser más resilientes ante las crisis de precios, de modo que desde este punto de vista el reforzamiento de la negociación colectiva salarial también tendría efectos positivos¹⁸.

La Directiva (UE) 2022/2041 se sitúa en esta línea y por ello su relevancia política de la directiva resulta clara, pues

¹⁶ Véase a este respecto, OCDE, *Negotiating Our Way Up. Collective bargaining in a changing world of work*, cit., pp. 107, 133-135. En España los acuerdos interanuales para el empleo y la negociación colectiva han venido cumpliendo esta función, el último de ellos, el quinto, ha sido suscrito por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas el 10 de mayo de 2023. En este sentido, véase también DEAKIN, S., "What follows austerity? From social pillar to new deal", en Vandebroucke, F., Barnard, C., y De Baere, G. (eds.), *A European Social Union after the Crisis* (eds.), cit., p. 204.

¹⁷ Comisión Europea, *Employment and Social Developments in Europe 2020. Leaving no one behind and striving for more: Fairness and solidarity in the European social market economy*, cit., pp. 128-130.

¹⁸ Sobre todas estas cuestiones, véase Comisión Europea, *Employment and Social Developments in Europe 2020. Leaving no one behind and striving for more: Fairness and solidarity in the European social market economy*, cit., p. 130 y OIT, *Global Wage Report 2022-23: The impact of inflation and COVID-19 on wages and purchasing power*, Geneva (2022) p. 116.

evidencia un deseo de corregir la tendencia política impulsada por la Unión Europea en materia salarial durante los años de la gran crisis¹⁹. De hecho, la finalidad expresamente manifestada por la directiva es reducir las diferencias entre los salarios de los distintos Estados de la Unión Europea y fomentar una negociación colectiva sectorial e intersectorial fuerte para lograr una protección adecuada del salario mínimo. De este modo, se pretende combatir la pobreza de los ocupados, que afecta especialmente a determinados grupos vulnerables en el mercado de trabajo -toda vez que las mujeres, jóvenes o personas con discapacidad son colectivos con salarios bajos²⁰.

La adopción de una norma jurídica en esta materia, a pesar de las dificultades provenientes de la distribución competencial a la que ya se ha aludido, pone de manifiesto el intenso interés de la Unión Europea por la política de rentas en el conjunto de la Unión. Aunque las especulaciones relativas a la posibilidad de abordar la regulación del salario mínimo vienen de tiempo atrás, lo cierto es que la directiva ha sido adoptada justamente en un momento en el que el escaso crecimiento salarial y las desigualdades salariales propiciadas por las diversas crisis más recientes están suponiendo un lastre significativo para el desarrollo de la economía²¹.

¹⁹ LOFFREDO, A. y ORLANDINI, G., "La propuesta de directiva de la UE sobre el salario mínimo adecuado", 2021, disponible en file:///C:/Users/Asus/Downloads/La-propuesta-de-directiva-de-la-Union-Europea-sobre-salario-minimo-adecuado.pdf.

²⁰ Al margen de las afirmaciones en este sentido de la parte expositiva, el artículo 1.1.a) de la Directiva indica que la norma establece un marco para "adecuar los salarios mínimos legales con el objetivo de lograr unas condiciones de vida y de trabajo dignas". Sobre el papel del Parlamento Europeo en la orientación del proyecto de directiva hacia el combate de la pobreza de los asalariados y el reforzamiento de la autonomía colectiva durante su proceso de elaboración, véase GIMENO DÍAZ DE ATAURI, P., "La Directiva de salarios mínimos adecuados: contenido e impacto de su trasposición al ordenamiento jurídico español", *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, n.6 (2022) pp. 47, 48.

²¹ La OIT ha señalado que "(...) las diversas crisis de los últimos tres años, de forma conjunta, han afectado al crecimiento salarial y a los resultados del mercado de trabajo asalariado en todo el mundo. Al tiempo que la OMS anuncia que se vislumbra el final de la pandemia de COVID-19, el creciente impacto de una grave crisis inflacionaria generalizada, junto con una

Con todo, frente a la clara determinación política, el contenido jurídico de la norma adolece de la fragilidad derivada de su base jurídica. Pese a que la directiva sortea el escollo del artículo 153.5 TFUE al presentar el salario como parte de las condiciones de vida y trabajo, el incuestionable límite competencial condiciona los contenidos de la norma. Para empezar, no se obliga a los Estados a regular salarios mínimos interprofesionales, de modo que la decisión de hacerlo o no, sigue estando en el marco de la soberanía estatal y de la política salarial interna. En consecuencia, como se verá, buena parte de los preceptos que integran la Directiva (UE) 2022/2041 solo vinculan a los Estados que sí hayan optado por regular el salario mínimo por vía legal. Por otro lado, numerosas disposiciones de la directiva han sido formuladas en términos significativamente vagos. Así sucede, por ejemplo, con aquellas que pretenden que los Estados alienten y fomenten el diálogo social y la negociación colectiva, en especial la de carácter sectorial e intersectorial, o también la participación de los interlocutores sociales en los procedimientos de determinación del salario mínimo legal. Por consiguiente, el valor vinculante de la directiva es en gran medida limitado, pues junto con obligaciones jurídicas concretas que pretenden obtener una armonización material en los procedimientos de determinación del salario mínimo legal, se encuentran otras obligaciones más genéricas relativas a la promoción y al impulso de procedimientos negociados de determinación de los salarios mínimos que tengan una amplia cobertura. Por ello se ha dicho que se trata de una directiva “promocional”²².

desaceleración mundial del crecimiento económico, debida en parte a la guerra en Ucrania y a la crisis energética mundial, empuja el crecimiento del salario real a cifras negativas en la mayoría de los países y regiones. Esta es, de hecho, la primera vez que se registra un crecimiento salarial negativo a nivel mundial desde que la OIT comenzó a presentar las tendencias salariales por medio del Informe Mundial sobre Salarios, junto con una serie de datos que se remontan a 2006 y que abarcan, por lo tanto, las crisis económicas más importantes del siglo XXI hasta la fecha" (OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2022-2023. El impacto de la inflación y de la COVID-19 en los salarios y el poder adquisitivo*, p. 113).

²² BOGONI, M., "La regulación europea del salario mínimo en la Directiva (UE) 2022/2041, de 19 de octubre", cit., 183.

Ello no significa, sin embargo, que la norma no tenga capacidad para causar un impacto notable sobre los salarios de la Unión Europea, aunque sea preciso esperar unos años para evaluar su eficacia práctica. La mera existencia de una norma europea en esta materia, con una carga política importante de la que deja constancia su parte expositiva, puede servir de estímulo para la implantación de un salario mínimo interprofesional en los pocos Estado miembros que no han regulado esta materia y que, por tanto, permanecen al margen de la aplicación de esta norma. Además, la eventual subida en la cuantía del salario mínimo interprofesional a la que podría dar lugar la trasposición de la directiva en algunos Estados podría generar a su vez subidas salariales, en la medida en que con frecuencia el salario mínimo actúa como valor referencial en la fijación de los salarios. Y, por último, el eventual impacto que la norma pueda causar en las políticas y/o niveles salariales de los Estados que han de aplicarla tendrá sin duda efectos sobre el resto de los Estados que conforman el mercado único y la Unión Económica y Monetaria.

3. LOS EJES DE LA DIRECTIVA Y SU TRASPOSICIÓN AL DERECHO INTERNO

3.1. EL FOMENTO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA SALARIAL

Desde la perspectiva de la dimensión social de la Unión Europea, el aspecto más relevante de la directiva es la atribución a la autonomía colectiva de un papel preponderante e imprescindible en la determinación no solo del salario mínimo adecuado, sino de los salarios en general. En efecto, más allá de la expresión “salarios mínimos”, que consta en el título de la directiva y que podría parecer que circumscribe su objeto, el artículo 1.1.b) declara que la norma pretende establecer un marco para “fomentar la negociación colectiva sobre la fijación de salarios”. Y, así, el artículo 4, ubicado dentro del capítulo de disposiciones generales y rotulado “Fomento de la negociación colectiva sobre la fijación de salarios”, establece con carácter general y, por tanto, al margen de la regulación del salario mínimo, la necesidad de que los Estados miembros adopten medidas de

promoción y fomento destinadas a aumentar la cobertura de la negociación colectiva y facilitar su ejercicio para la fijación de salarios.

Por consiguiente, el fortalecimiento de la negociación colectiva salarial es un objetivo de la directiva con entidad propia e independiente de la regulación relativa al salario mínimo²³. Además, hay que subrayar que las medidas de fomento de la negociación colectiva salarial auspiciadas por el artículo 4 de la directiva afectan a todos los Estados de la Unión Europea, en contraste con las disposiciones relativas al salario mínimo legal -artículo 5 y siguientes-, que únicamente vinculan a los Estados que hayan establecido este tipo de salario.

Sin embargo, los términos en los que el artículo 4 describe las actuaciones de fomento y promoción que han de llevar a cabo los Estados son marcadamente vagos²⁴. Ciertamente, ello deja un amplio margen para la trasposición, que puede reducirse a medidas puramente cosméticas o de compromiso, o bien dar pie a reformas significativas de reforzamiento del marco de la negociación colectiva salarial y de la tutela de los interlocutores sociales –especialmente trabajadores y

²³ En esta misma línea, MÜLLER, T., "Minimum wage developments in 2022 - fighting the cost-of-living crisis", *ETUI Policy Brief* (2023) pp. 2, 3 y GIMENO DÍAZ DE ATAURI, P., "La Directiva de salarios mínimos adecuados: contenido e impacto de su trasposición al ordenamiento jurídico español", cit., 52.

²⁴ Se dice que los Estados miembros, "a) fomentarán el desarrollo y el refuerzo de capacidades de los interlocutores sociales para participar en la negociación colectiva sobre la fijación de salarios, en particular a nivel sectorial o intersectorial"; "b) promoverán unas negociaciones constructivas, significativas e informadas sobre los salarios entre los interlocutores sociales, en pie de igualdad, en las que ambas partes tengan acceso a información adecuada para desempeñar sus funciones en relación con la negociación colectiva sobre la fijación de salarios"; "c) adoptarán medidas, según proceda, para proteger el ejercicio del derecho de negociación colectiva sobre la fijación de salarios y proteger a los trabajadores y a los representantes sindicales de actos que los discriminén en relación con su empleo por el hecho de que participen o deseen participar en la negociación colectiva sobre la fijación de salarios"; y "d) adoptarán medidas, según proceda, a efectos de fomentar la negociación colectiva sobre la fijación de salarios, para proteger a los sindicatos y las organizaciones patronales que participen o deseen participar en la negociación colectiva frente a cualquier acto de injerencia mutua o de sus agentes o miembros en su establecimiento, funcionamiento o administración" (artículo 4.1).

representantes sindicales- que tomen parte en dicha negociación²⁵. Mediante esta estrategia, la directiva trata de dejar intacta la competencia interna de los Estados en materia de negociación colectiva y también, aunque en menor medida, de política salarial.

Por estas razones, parece que del artículo 4 de la directiva no se desprenden obligaciones específicas de trasposición en nuestro Derecho interno, pues se puede entender que nuestro sistema jurídico, tanto en su dimensión constitucional como legal, a través de los preceptos que conforman el título II del Estatuto de los Trabajadores, garantiza el marco preciso para el fomento y promoción de la negociación colectiva, así como la protección de las partes negociadoras²⁶.

Pese a todo, el precepto es muy relevante, pues pone de manifiesto el giro radical respecto de la posición adoptada por la Comisión y otras instituciones europeas en materia salarial durante los años en que la crisis de deuda determinó la aplicación de las políticas de austeridad²⁷. El hecho de que ahora el apoyo a una negociación colectiva salarial sólida, con preferencia por el espacio sectorial e intersectorial, esté plasmado en una norma legal vinculante para los Estados miembros –pese a la vaguedad de sus términos–, supone una garantía frente al riesgo de que las políticas de devaluación salarial puedan ser nuevamente impulsadas, bien por las instituciones europeas, bien por los Estados, incluso en escenarios de crisis. Por consiguiente, tanto o más relevante que las reformas a las que puede dar lugar la directiva son aquellas otras reformas que, de forma directa o indirecta, quedan vedadas por la aplicación de esta norma.

²⁵ GIMENO DÍAZ DE ATAURI, P., "La Directiva de salarios mínimos adecuados: contenido e impacto de su trasposición al ordenamiento jurídico español", cit., 52.

²⁶ ROMÁN VACA, E., "Directiva sobre salarios mínimos adecuados y su trasposición", *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.168 (2023) p. 289.

²⁷ Igualmente, en este sentido, VANHERCKE, B., SABATO, S. y SPASOVA, S. "Conclusions. Policymaking in a state of permacrisis: can the EU uphold its social ambitions?", *Social policy in the European Union: state of play 2022. Policymaking in a permacrisis*, ETUI-OSE (2022) p. 145.

La única obligación algo más concreta –y en tal sentido, más vinculante- de este precepto es la que establece su párrafo segundo y, a tenor de la cual, los Estados miembros en los que la tasa de cobertura de la negociación colectiva sea inferior a un umbral del 80 %, deberán establecer un marco de condiciones que favorezcan la negociación colectiva y elaborar un plan de acción para fomentar la negociación colectiva previa consulta con los interlocutores sociales, o mediante acuerdo con ellos. Si bien, como ha señalado acertadamente la doctrina, el contenido de dicho plan de acción recae por entero en el ámbito competencial de cada Estado, sin que la norma haya apuntado o sugerido las acciones que podrían integrarlo y sin que tampoco se haya unificado el método para determinar la tasa de cobertura. En todo caso, el hecho de que tanto el plan de acción como sus actualizaciones sean públicas y haya de ser notificados a la Comisión, parece que da pie a una mayor intervención de esta última en un plano ya político o de *soft law* mediante el que, al menos formalmente, se evita una colisión con las competencias propias de los Estados miembros²⁸.

En todo caso, esta disposición no afecta de manera particular a nuestro país en el momento presente, toda vez que la tasa de cobertura de la negociación colectiva en España se sitúa por encima del 90%, según los datos más recientes²⁹.

Como se indicó anteriormente, la apuesta de la Unión Europea por un reforzamiento de la negociación colectiva salarial en el contexto de una norma que pretende garantizar salarios mínimos dignos viene dada por el hecho constatado de que una mayor tasa de cobertura de la negociación colectiva va unida de forma general a niveles salariales más altos y a una reducción significativa de la desigualdad

²⁸ A juicio de algunos autores, el umbral de negociación colectiva del 80 por ciento proporcionará, en la práctica, un fuerte impulso para promover la negociación colectiva sectorial, especialmente en países donde actualmente es débil (VANHERCKE, B., SABATO, S. y SPASOVA, S., "Conclusions. Policymaking in a state of permacrisis: can the EU uphold its social ambitions?", cit., 145).

²⁹<https://www.bde.es/wbe/es/estadisticas/otras-clasificaciones/publicaciones/boletin-estadistico/novedades-cuadros-boletin-estadistico/publicacion-tasa-cobertura-convenios-colectivos.html>

salarial³⁰. Los beneficios que desde un punto de vista macroeconómico puede aportar una negociación colectiva salarial con una correcta coordinación entre los niveles sectorial y de empresa solo son posibles donde existan organizaciones sindicales y empresariales fuertes y los convenios colectivos gocen de una amplia cobertura³¹. Sin embargo, las instituciones europeas son conscientes de que la tasa de cobertura de la negociación colectiva está descendiendo en toda la Unión Europea por diversos factores, entre los que se encuentran la menor tasa de afiliación sindical, la desindustrialización de los sistemas productivos o el incremento del trabajo precario y atípico³². No en vano, la OCDE ha llamado la atención sobre el necesario espacio de la negociación colectiva para mantener la calidad del empleo y combatir la desigualdad salarial en el actual momento de cambio en los sistemas productivos y del trabajo³³.

Por tanto, reforzando la negociación colectiva y su tasa de cobertura, la directiva pretende impulsar un crecimiento salarial equitativo que además repercutirá en la cuantía del salario mínimo legal, toda vez que la propia norma establece como criterios necesarios para la determinación de este, la cuantía general de los salarios y su distribución, así como la

³⁰ "Collective bargaining can contribute to a fair and inclusive wages. In countries with high collective bargaining coverage, collective agreements contribute to lower wage inequality. At the same time, collective bargaining promotes a fair wage growth, in line with the growth of the productivity of workers. It can improve wages of workers and reduce wage differentiation due to gender" (Comisión Europea, Employment and Social Developments in Europe 2020. Leaving no one behind and striving for more: Fairness and solidarity in the European social market economy, cit., 142). Véase también al respecto, ILO, *Social Dialogue Report 2022: Collective bargaining for an inclusive, sustainable and resilient recovery*.

³¹ OCDE, *Negotiating Our Way Up. Collective bargaining in a changing world of work*, cit., 133 y DINGELDEY, I. y NUSSBAUM BITRAN, I. "The European Minimum Wage Directive – and why it is a challenge to trade unions' but not employers' unity", *Economic and Industrial Democracy*, v. 45, n.2 (2023) 489 y ss.

³² Comisión Europea, *Employment and Social Developments in Europe 2020. Leaving no one behind and striving for more: Fairness and solidarity in the European social market economy*, cit., 128, 131, 132.

³³ OCDE, *Negotiating Our Way Up. Collective bargaining in a changing world of work*, OECD Publishing, Paris (2019) p. 13, 133, 134.

tasa de crecimiento de los salarios. De este modo, ambas medidas se complementan y se retroalimentan.

3.2. LA DETERMINACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO LEGAL

3.2.1. Garantías de adecuación del salario mínimo legal

Como ya se ha dicho, las disposiciones de la directiva sobre el salario mínimo legal solo afectan a los Estados miembros que hayan optado -o que opten en el futuro- por el establecimiento de un salario de estas características, pues la norma no impone su adopción por todos los Estados miembros.

Además, hay que subrayar nuevamente que la directiva no desciende a regular cuantías salariales ni a imponer un determinado procedimiento de determinación del salario mínimo, dejando libertad a los Estados miembros para optar por un sistema de determinación legal o convencional.

Frente a todo ello, como el título de la norma revela, el interés del legislador europeo radica en la adecuación de los salarios mínimos legales en los Estados donde hayan sido establecidos. A este respecto, el artículo 5.1 insiste en la necesidad de que el salario mínimo legal sea adecuado para "lograr un nivel de vida digno, reducir la pobreza de los ocupados, fomentar la cohesión social y la convergencia social al alza, y reducir la brecha salarial de género". Y para ello, la regulación se centra en los criterios de determinación del salario mínimo legal, que se complementan con ciertas indicaciones con el fin de que se refuerce su aplicación.

En todo caso, la norma parte de un amplio margen de autorregulación de los Estados, pues el artículo 5.1 expresamente señala que a ellos les corresponde determinar los criterios de fijación y actualización del salario mínimo, así como su ponderación en función de las condiciones socioeconómicas nacionales. Ahora bien, el precepto indica expresamente que "Los criterios se establecerán de forma clara", advertencia que ofrece un especial interés.

En efecto, con esta expresión la directiva parece exigir no solo transparencia en la determinación de los criterios de fijación y actualización de los salarios, y en su eventual ponderación, sino también precisión. Es probable que esto tenga relación con el seguimiento que con posterioridad ha

de llevar a cabo la Comisión Europea, según lo dispuesto en el artículo 10 de la norma. Pero, más allá de ello, también parece tratarse de una exigencia de seguridad jurídica cuyo fin es evitar una excesiva discrecionalidad en la fijación y actualización del salario mínimo legal³⁴. Por tanto, a la hora de trasponer la directiva a nuestro ordenamiento, sería preciso verificar si los criterios actualmente vigentes se ajustan a dicha prescripción de claridad.

Tales criterios están enumerados en el artículo 27.1 ET, y son los siguientes: el índice de precios de consumo; la productividad media nacional alcanzada; el incremento de la participación del trabajo en la renta nacional; y la coyuntura económica general. A la luz de la prescripción de claridad de la directiva, la referencia del apartado d) a la coyuntura económica general parece demasiado amplia, debiendo por tanto ser modificada.

Pese a todo, la libertad de los Estados para determinar los criterios de fijación o actualización del salario mínimo queda limitada por el artículo 5.2 de la directiva, que enumera cuatro criterios que en todo caso deberán tomarse en consideración y que son los siguientes: el poder adquisitivo de los salarios mínimos legales, teniendo en cuenta el coste de la vida; la cuantía general de los salarios y su distribución; la tasa de crecimiento de los salarios; y los niveles y la evolución de la productividad nacional a largo plazo.

La correcta trasposición de la directiva requiere analizar los criterios establecidos en el artículo 27.1 ET a la luz de los formulados en el artículo 5.2 de la directiva. En caso de que se llegase a la conclusión de que alguno de los que figuran en este último precepto no está presente en nuestro ordenamiento, habría que incorporarlo, ya que los criterios del artículo 5.2 tienen carácter preceptivo, al margen de que los Estados puedan añadir otros que estimen oportunos.

Pues bien, como ha señalado acertadamente la doctrina, hay una clara similitud o una suerte de paralelismo entre los criterios enumerados en ambas normas, lo que, en principio,

³⁴ CRUZ VILLALÓN, J., "Balance y perspectivas de desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales", *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.168 (2023) p. 30.

facilita la tarea de trasposición³⁵. Sin embargo, el análisis comparativo muestra una mayor concreción en los criterios de la directiva relativos a la cuantía general de los salarios, su distribución y su tasa de crecimiento -artículo 5.2.b) y c)-, frente a las referencias del Derecho interno a la coyuntura económica general y al incremento de la participación del trabajo en la renta nacional -artículo 27.1.d) y c) ET-, donde el peso de los salarios queda más desdibujado. Por consiguiente, parece precisa bien una modificación de tales apartados, en especial el apartado d), teniendo en cuenta las exigencias de la directiva; o bien la adición de otro criterio que atienda de manera más clara y concreta a la cuantía general de los salarios y su distribución. En todo caso, ha de recordarse la crítica que ya se ha hecho en relación con la falta de claridad del criterio relativo a la coyuntura económica general, cuyo mantenimiento podría incluso reducir la eficacia de los criterios conformes con el artículo 5.2 de la directiva, por lo que también desde esta perspectiva es recomendable su supresión³⁶.

Por otro lado, hay que subrayar que el artículo 5.1 concluye indicando que los Estados miembros podrán decidir la ponderación relativa de los criterios de fijación y actualización de los salarios mínimos teniendo en cuenta sus condiciones socioeconómicas nacionales. Aunque el precepto no impone una obligación, es patente la invitación a los Estados miembros a asignar a cada uno de los criterios de determinación de la cuantía del salario un cierto peso en relación con los demás. Todo ello concuerda con la exigencia de claridad a la que ya se ha hecho referencia y con el proceso de supervisión posterior al que se han de someter los salarios mínimos.

Como es bien sabido, el sistema de determinación del salario mínimo interprofesional actualmente vigente en España no asigna un valor ponderado a cada uno de los criterios que

³⁵ GIMENO DÍAZ DE ATAURI, P., "La Directiva de salarios mínimos adecuados: contenido e impacto de su trasposición al ordenamiento jurídico español", cit., pp. 56 y ss y ROMÁN VACA, E., "Directiva sobre salarios mínimos adecuados y su trasposición", cit., p. 290.

³⁶ CRUZ VILLALÓN, J., "Balance y perspectivas de desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales", cit., p. 30.

enuncia. En sentido estricto, la trasposición de la directiva no obliga a hacerlo, pues, como se ha dicho, la indicación no es vinculante. Ahora bien, la norma europea orienta sobre el modelo deseado en la determinación de la cuantía del salario mínimo y la necesidad de trasposición brinda una oportunidad para replantear el sistema de conformidad con las sugerencias del legislador europeo, más allá de las estrictas exigencias derivadas de las obligaciones jurídicas vinculantes impuestas por la directiva³⁷.

Por último, otro aspecto de interés en relación con la garantía de adecuación de los salarios mínimos es la obligación impuesta por el artículo 5.4 para que los Estados miembros utilicen valores de referencia indicativos para orientar su evaluación de la adecuación de los salarios mínimos legales. La directiva no prescribe los valores que habrán de utilizarse, pero propone los comúnmente utilizados a escala internacional, como el 60 % de la mediana salarial bruta y el 50 % del salario medio bruto. Aunque la norma solo sugiere el uso de estos valores, dejando incluso abierta la posibilidad de que sean sustituidos por otros similares utilizados a escala nacional, la referencia es importante, pues de este modo se pretende confrontar la cuantía del salario mínimo no sólo con indicadores relativos a la capacidad adquisitiva, sino también con los valores salariales que revelan el umbral de la pobreza de los ocupados, asegurando de este modo su vinculación con la evolución real del mercado de trabajo³⁸.

3.2.2. La participación de los interlocutores sociales en el procedimiento de determinación del salario mínimo

Desde el punto de vista de la dimensión social de la Unión Europea, cabe resaltar la obligación impuesta por la directiva a los Estados de involucrar de manera efectiva a los interlocutores sociales a lo largo de todo el proceso de fijación y actualización de los salarios mínimos legales. De esta forma

³⁷ CRUZ VILLALÓN, J., "Balance y perspectivas de desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales", cit., p. 30.

³⁸ BOGONI, M., "La regulación europea del salario mínimo en la Directiva (UE) 2022/2041, de 19 de octubre", cit., p. 194 y FERNÁNDEZ PROL, F., "El derecho a un salario justo. La Directiva (UE) 2022/2041, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea", *Labos*, v. 5, n.1 (2024) p. 63.

se garantiza que, aunque en estos casos el salario mínimo se determine mediante una norma emanada por el poder legislativo o el ejecutivo, el proceso de toma de decisiones sea informado e inclusivo, según las exigencias de la buena gobernanza³⁹.

Esta obligación se desarrolla en el artículo 7 de la directiva, que se refiere a una participación de los interlocutores sociales “oportuna y efectiva ... a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones”. En particular, se subraya la intervención de los interlocutores sociales en todos los aspectos regulados en los distintos apartados del artículo 5, es decir, en la selección y aplicación de los criterios para la determinación de la cuantía del salario mínimo legal, así como para el establecimiento de una fórmula de indexación automática y su modificación; en la selección y aplicación de los valores de referencia para la evaluación de la adecuación de los salarios mínimos legales; en las actualizaciones de los salarios mínimos legales; en el establecimiento de las variaciones y deducciones del salario mínimo legal; en las decisiones relativas tanto a la recogida de datos como a la realización de estudios y análisis para proporcionar información a las autoridades y a otras partes pertinentes implicadas en la fijación del salario mínimo legal. Además, se reclama la participación de los interlocutores sociales en los órganos consultivos creados para asesorar a las autoridades competentes sobre cuestiones relacionadas con el salario mínimo legal (art. 5.6).

El examen de nuestro ordenamiento a la luz de tales exigencias muestra la necesidad de acometer reformas para la correcta trasposición de la directiva. En efecto, el artículo 27 ET prevé la consulta previa por parte del Gobierno de las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, antes de fijar el salario mínimo interprofesional anual, sin establecer un cauce procedural específico para ello⁴⁰. Pero, como se acaba de exponer, el

³⁹ Considerando número 26 de la Directiva.

⁴⁰ Sobre la parquedad del artículo 27 ET en una perspectiva de Derecho comparado, véase VIZCAÍNO RAMOS, I., “El grado de cumplimiento por Francia del capítulo II de la Directiva (UE) 2022/2041, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea: Un estudio comparado con el grado

papel atribuido a los interlocutores sociales por la directiva no es el de una mera consulta, como sucede en el actual sistema en vigor, sino el de una participación activa tanto en la determinación de los parámetros que han de llevar a la concreción del salario mínimo, como en el resto de vicisitudes relativas al mismo⁴¹.

Así, el detalle y la extensión que la directiva atribuye a esta participación debería motivar reformas en la normativa interna sobre elaboración del salario mínimo interprofesional para garantizar la correcta trasposición⁴². Habrían, pues, de establecerse los concretos cauces de participación en cada fase del procedimiento de fijación y actualización del salario, así como en todas las actuaciones enumeradas en el artículo 7 de la directiva.

En cuanto a la exigencia contenida en el artículo 5.6 de designar o crear uno o varios órganos consultivos para asesorar a las autoridades competentes sobre cuestiones relacionadas con el salario mínimo legal, resulta claro que habrá que adoptar las previsiones oportunas para trasponer la directiva, porque en la actualidad no hay ningún órgano que realice esta función. En todo caso, el considerando número 26 de la directiva puede arrojar luz sobre el funcionamiento de tales órganos, pues en él se manifiesta que, con carácter previo a la presentación de propuestas sobre la fijación y actualización del salario mínimo legal y antes de que se adopten decisiones, es preciso dar a los interlocutores sociales la posibilidad de emitir dictámenes y de recibir una respuesta motivada a tales dictámenes.

Por consiguiente, parece que la labor del órgano consultivo ha de situarse en un momento temprano del procedimiento de que se trate -sea fijación, actualización del salario mínimo u otro-, pudiendo consistir en la elaboración de un dictamen

de cumplimiento español”, *Revista crítica de relaciones de trabajo. Laborum*, n. 6 (2023) p. 156.

⁴¹ En este sentido también VIZCAÍNO RAMOS, I., “El grado de cumplimiento por Francia del capítulo II de la Directiva (UE) 2022/2041, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea: Un estudio comparado con el grado de cumplimiento español”, cit., 158.

⁴² GIMENO DÍAZ DE ATAURI, P., “La Directiva de salarios mínimos adecuados: contenido e impacto de su trasposición al ordenamiento jurídico español”, cit., 60, 61.

preceptivo y no vinculante, al que sin embargo, habrá de darse una respuesta motivada, en especial en el supuesto de que finalmente se opte por criterios o decisiones distintas a las indicadas en el dictamen.

La doctrina ha señalado ya algunos de los órganos actualmente existentes que podrían asumir esta función, tras la oportuna reforma. Se ha sugerido así el Consejo Económico y Social, la Comisión Asesora en materia de Salario Mínimo Interprofesional⁴³, o bien la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos⁴⁴. Otra opción sería la constitución de un órgano consultivo específico para este fin, lo que no solo requeriría regular su organización, composición, funcionamiento y funciones -aquellas a las que se refiere la directiva y otras adicionales que se puedan añadir-, sino además, dotarlo con los medios humanos y materiales precisos para garantizar su funcionamiento⁴⁵.

3.2.3. Sistema de seguimiento y recogida de datos

Por último, otra cuestión de interés en el marco de este estudio es el sistema de monitoreo que establece el artículo 10 de la directiva. Este precepto obliga a los Estados a poner en marcha mecanismos eficaces de recogida de datos con la finalidad de hacer un seguimiento de la protección del salario mínimo. De este modo, se establece que con carácter bianual comunicarán a la Comisión datos e información relativos a la tasa de cobertura de la negociación colectiva y la cuantía del

⁴³ GIMENO DÍAZ DE ATAURI, P., "La Directiva de salarios mínimos adecuados: contenido e impacto de su trasposición al ordenamiento jurídico español", cit., 60, 61. En sentido crítico, respecto a la última, indicando la necesidad de someterla a una regulación jurídica más estricta, en caso de que asumiese la función consultiva prescrita por la directiva, VIZCAÍNO RAMOS, I., "El grado de cumplimiento por Francia del capítulo II de la Directiva (UE) 2022/2041, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea: Un estudio comparado con el grado de cumplimiento español", cit., 157.

⁴⁴ CRUZ VILLALÓN, J., "Balance y perspectivas de desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales", cit., p. 31.

⁴⁵ ELENA GARCÍA, J. A., "La trasposición de la Directiva sobre salarios mínimos adecuados en la Unión Europea: una oportunidad para modernizar el proceso de revisión y actualización del salario mínimo interprofesional en España", *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, n. 156 (2023) p. 149.

salario mínimo, así como la proporción de trabajadores cubiertos, tanto si se fija por ley como por acuerdo de la negociación colectiva; datos que deben desglosarse por género, edad, discapacidad, tamaño de la empresa y sector, siempre que sea posible⁴⁶. A través de esta medida se atribuye a la Comisión una capacidad de control periódico sobre los aspectos materiales que regula la directiva. Hay que subrayar que este seguimiento no se refiere al cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones impuestas por la norma, es decir, no se trata de verificar si se han adoptado las medidas, más o menos concretas, a las que se refieren los artículos anteriores. Por el contrario, mediante los datos y las informaciones aportadas se pretende conocer el alcance de la protección de la negociación colectiva salarial y, en particular, de los salarios mínimos, con independencia de las medidas de trasposición de la directiva. De este modo, el seguimiento parece más dirigido a efectuar un análisis macroeconómico de la situación, que a verificar el cumplimiento jurídico por parte de los Estados.

Así puede confirmarse a la luz de la parte expositiva de la directiva, que inserta este seguimiento en el Semestre Europeo. En efecto, el considerando 33 señala que la Comisión informará cada dos años al Parlamento Europeo y al Consejo sobre su análisis de las cuantías y los cambios en la adecuación y en la cobertura de la protección del salario mínimo legal, así como en la cobertura de la negociación colectiva, basándose en los datos y en la información que faciliten los Estados miembros. Además, los avances deben ser objeto de seguimiento en el marco del proceso de coordinación de las políticas económicas y de empleo a escala de la Unión. Así, el Consejo o la Comisión pueden pedir al Comité de Empleo y al Comité de Protección Social, con arreglo a los artículos 150 y 160 del TFUE, respectivamente, que estudien en sus ámbitos de competencias correspondientes el desarrollo de la cobertura de la negociación colectiva y la adecuación de los salarios mínimos legales de los Estados miembros, tomando como base el

⁴⁶ MÜLLER, T., "Minimum wage developments in 2022 - fighting the cost-of-living crisis", cit., p. 3.

informe elaborado por la Comisión, así como otros instrumentos de supervisión multilateral, como la evaluación comparativa. Establece asimismo la parte expositiva que, para llevar a cabo tales estudios, los Comités han de contar con la participación de los interlocutores sociales a escala de la Unión, incluidos los interlocutores sociales intersectoriales, de conformidad con los artículos 150 y 160 del TFUE, respectivamente.

La atribución de estas facultades de seguimiento a la Comisión y, en particular, su entronque con la coordinación de las políticas económicas y el Semestre Europeo, son coherentes con la supervisión salarial que se ha venido llevando a cabo desde tales instancias, con especial intensidad, como ya se ha dicho, durante la época de la crisis de deuda. Un análisis comparativo de las recomendaciones específicas por país muestra que, tras las insistentes recomendaciones del periodo de crisis de deuda dirigidas a alinear los salarios con la productividad, sugiriendo una mayor descentralización de la negociación colectiva, durante el periodo 2016-2021 el grueso de las recomendaciones tuvo por objeto los mecanismos de fijación de salarios. En este sentido, algunas recomendaciones ya sugerían la necesidad de impulsar un mayor crecimiento salarial, respetando el papel de los agentes sociales⁴⁷. Durante los ciclos correspondientes a 2020 y 2022 la intervención de las instituciones europeas en materia salarial fue sustancialmente inferior a la de los años anteriores, pese a ser ya bien perceptible el estancamiento del crecimiento salarial y el incremento de desigualdades salariales. En todo caso, las muy escasas recomendaciones dictadas en estos años sugirieron subidas salariales en determinados sectores de actividad⁴⁸.

⁴⁷ En el ciclo de 2019 recibieron esta recomendación Alemania y Países Bajos.

⁴⁸ RAINONE, S., "The 2022 Country Specific Recommendations in the social field: quo vadis, EU recovery? An overview and comparison with previous European Semester cycles", *ETUI Research Paper*, n.8 (2022) pp. 17, 35-45. Para la autora, la ausencia de interés manifestado en el Semestre Europeo por el estancamiento salarial es incoherente con otras iniciativas, como la Directiva 2022/2041 sobre salario mínimo o la iniciativa sobre una renta mínima, atribuyendo esta situación a las tensiones internas entre las diferentes instituciones que actúan en el Semestre Europeo (pp. 19 y 20).

La Directiva (UE) 2022/2041 introduce un factor que necesariamente ha de condicionar las futuras recomendaciones del Semestre Europeo respecto de los salarios al establecer una supervisión expresamente orientada a verificar la adecuación de los salarios mínimos de cada Estado como garantía de un nivel de vida digno e impulsar, en su caso, una convergencia al alza. Ello puede ser especialmente relevante en momentos de alta inflación⁴⁹. Es en este contexto de coordinación de las políticas económicas en el que la Unión Europea puede ejercer con mayor libertad la presión propia de estos instrumentos de *soft law* para intervenir directamente sobre las políticas de rentas estatales y, en particular, con base en la directiva, sobre los niveles salariales, sin el riesgo de vulnerar formalmente las competencias de los Estados⁵⁰.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

A tenor de lo dispuesto en su artículo 17.1, el plazo de trasposición de la Directiva (UE) 2022/2041 concluyó el 15 de noviembre de 2024, sin que se llevase a cabo ajuste alguno en la normativa interna reguladora del salario mínimo interprofesional. Ciertamente, la directiva no impone grandes cambios a la regulación interna, pero sí son necesarias algunas modificaciones, según lo expuesto, y además, mediante sus sugerencias, la norma europea brinda una oportunidad de reformular de manera más amplia el modelo actual, haciéndolo más participativo, transparente y garantista para la consecución del fin principal, que es la adecuación del salario mínimo.

En el conjunto de la Unión Europea son ya varios los Estados que han traspuesto la directiva, aunque otros, al igual que España, aún no han cumplido su obligación de trasposición. Se aprecia, pues, un cierto retraso que puede derivar tanto de la centralidad del salario mínimo legal en las relaciones laborales y en la política macroeconómica, como del hecho

⁴⁹ MÜLLER, T., "Minimum wage developments in 2022 - fighting the cost-of-living crisis", cit., p. 2.

⁵⁰ En este sentido, GIMENO DÍAZ DE ATAURI, P., "La Directiva de salarios mínimos adecuados: contenido e impacto de su trasposición al ordenamiento jurídico español", cit., 66.

de que hasta ahora se trataba de una materia enteramente sujeta a las competencias internas y excluida del radio de acción de la Unión Europea.

Los estudios más recientes sobre los salarios mínimos legales en la Unión Europea muestran que, con independencia de las medidas de trasposición adoptadas o no, su cuantía ha experimentado una tendencia al alza, aunque no suficiente para alcanzar los valores de referencia internacionales propuestos por la directiva⁵¹. La norma comunitaria puede haber impulsado, incluso antes de su trasposición formal, el aumento en las cuantías, pero otro factor que no hay que desatender es la elevada inflación que afectó a numerosos Estados miembros entre 2021 y 2023⁵².

La pobreza en el empleo y la desigualdad salarial siguen siendo problemas muy acuciantes en el mercado laboral europeo y, por ello, resulta urgente la trasposición de la directiva y la incorporación al ordenamiento interno de las propuestas no vinculantes de la misma. El grado de adhesión a estas últimas revelará si el legislador interno opta por una trasposición de mínimos o de máximos. En cualquier caso, una vez transcurrido el plazo de trasposición, esta debe llevarse a cabo cuanto antes.

⁵¹ MÜLLER, T., "Dawn of a new era? The impact of the European Directive on adequate minimum wages in 2024", *ETUI Policy Brief*, 2 (2024) pp. 10, 11.

⁵² EUROFOUND, *Minimum wages 2024 – The tide is turning*, <https://industrialrelationsnews.ioe-emp.org/es/news/article/salarios-minimos-en-2024-analisis-de-eurofound>