

DIRECTIVA SOBRE SALARIOS MÍNIMOS ADECUADOS Y SU TRANSPOSICIÓN

EDUARDO ROMÁN VACA
Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

EXTRACTO

Palabras clave: salarios mínimos; criterios para su fijación; competencias comunitarias; mejora de las condiciones laborales

La regulación salarial es una de las materias excluidas de la competencia comunitaria, quedando reservada a la normativa de cada Estado miembro. Pese a ello, las instituciones comunitarias, tras diversas vicisitudes, han conseguido aprobar 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, que al menos regula algunos aspectos básicos de esta esencial condición laboral. Nuestro objetivo es facilitar una presentación básica del contenido de la Directiva, ofreciendo a la vez una visión crítica de la misma en tanto consideramos que podía haber avanzado aún más. En cualquier caso, se trata de un paso importante para que la materia salarial acabe incorporándose al elenco de materias de competencia comunitaria.

ABSTRACT

Keywords: *minimum wages; criteria for setting; community competence; improvement of working conditions*

Salary regulation is one of the subjects excluded from Community competence, as it is reserved to the regulations of each Member State. Despite this, the community institutions, after various vicissitudes, have managed to approve Directive (EU) 2022/2041 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union, which at least regulates some basic aspects of this essential working condition. Our objective is to provide a basic presentation of the content of the Directive, while offering a critical view on it as we consider that it could have advanced even further. In any case, it is an important step for salary regulation to become eventually incorporated into the list of subjects within Community competence.

ÍNDICE

1. LA PREOCUPACIÓN DE LA UNIÓN POR LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EUROPEOS
2. EL MARCO DE LA DIRECTIVA SOBRE SALARIOS MÍNIMOS ADECUADOS
3. ASPECTOS TÉCNICOS DE LA NORMA COMUNITARIA SOBRE SALARIO MÍNIMO LEGAL
 - 3.1. Un comienzo técnicamente correcto pero no por ello menos llamativo: la declaración de incompetencia comunitaria
 - 3.2. Segundo comienzo llamativo: la distinción entre salario mínimo y salario mínimo legal
 - 3.3. Fomento de la negociación colectiva
 - 3.4. Establecimiento de procedimientos para la fijación y actualización del salario mínimo
 - 3.5. Participación de los interlocutores sociales
 - 3.6. Mejora del acceso de los trabajadores a los salarios mínimos legales
4. LA REPERCUSIÓN FUTURA DE LA DIRECTIVA EN EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES
5. VALORACIÓN FINAL

1. LA PREOCUPACIÓN DE LA UNIÓN POR LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EUROPEOS

Hace ya un tiempo escribieron sobre un trabajo nuestro que “con visión de futuro e impaciencia juvenil, el Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social en la Universidad de Sevilla Eduardo Román Vaca imputa cortedad al nuevo Reglamento. En su propósito y en su realidad, el Profesor de la Universidad hispalense hubiera esperado del nuevo Reglamento la construcción de un modelo europeo de Seguridad Social, de un régimen común que, si no unifique, sí al menos homologue en lo posible los diferentes sistemas nacionales”¹. Mucho me temo que –a salvo lo de impaciencia juvenil, ya sin sentido (por lo de juvenil, no por lo de impaciencia)– cuando se haga el prólogo de este número especial de *Temas Laborales* pueda acusárenos de lo mismo.

El artículo 151 del TFUE, con el que se inicia el título X sobre Política Social, no podría sino empezar como lo hacen este tipo de normas, con grandilocuentes expresiones. En este caso se señala que la Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, etc.² Algo verdaderamente ejemplar... si nos lo pudiéramos creer.

¹ Marín Correa, J.M., en la editorial del núm. 64 (2006), p. 15, de *la Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, dedicado en su integridad al Reglamento (CE) 883/2004, de 29 de abril, sobre Coordinación de la Seguridad Social. El título de nuestro artículo, pp. 109-113, ya era expresivo de su contenido: “Breve reflexión (crítica) a propósito del Reglamento (CE) 883/2004”. Lo expresivo, lógicamente, es lo encerrado en los dos primeros paréntesis.

² Por su interés interesa citar el precepto en su integridad “La Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social

Bien, no pretendía con este extraño comienzo sino situar un punto de inicio de este análisis, que ya le va dando al lector idea de lo que va a encontrar a continuación. Vayamos ahora a las competencias de la Unión. Como es bien sabido, hay tres tipos de materia en orden a las competencias que sobre cuestiones laborales corresponden a la Unión y a los diferentes Estados que la componen³:

- a) Materias en que la Unión asume competencias normativas ordinarias, de suerte que la aprobación de la normativa correspondiente se hace mediante Directivas adoptadas por mayoría cualificada y en codecisión del Consejo con el Parlamento. Se trata de: prevención de riesgos laborales, condiciones de trabajo, información y consulta, igualdad de género y grupos marginados.
- b) Materias en que la Unión Europea asume lo que la doctrina denomina competencia normativa estricta, de manera que nos hallaremos con Directivas adoptadas por unanimidad. Aquí entrarían: Seguridad Social, extinción del contrato, representación unitaria, trabajadores extracomunitarios, financiación de las políticas activas de empleo.
- c) Finalmente, materias para las que la Unión carece de competencia normativa: regulación salarial, libertad sindical, derechos de huelga y cierre. Estas materias “quedan excluidas de toda intervención comunitaria”⁴.

La materia salarial está como hemos visto en el nivel c)⁵. ¿Alguien piensa que por casualidad? Señalarán algunos economistas que, naturalmente, el diferente nivel de vida de los distintos Estados impide que puedan establecerse unas cantidades concretas (¿pero por qué no criterios de referencia?) a los que recurrir

Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones. A tal fin, la Unión y los Estados miembros emprenderán acciones en las que se tenga en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales, así como la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión. Consideran que esta evolución resultará tanto del funcionamiento del mercado interior, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en los Tratados y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas”.

³ Seguimos aquí la tradicional distinción esbozada entre otros por nosotros por Ojeda Avilés, A., *Derecho transnacional del Trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 153.

⁴ Ojeda, *ibidem*. Ciertamente algunas de las materias pueden haber cambiado hoy de clasificación, y en otras veremos cómo no está totalmente excluida cualquier intervención comunitaria, pero en lo sustancial sigue siendo correcta la afirmación.

⁵ Señala Baylos Grau, A., “La Directiva sobre salarios mínimos adecuados en la Unión Europea” (blog nuevatribuna.es, entrada de 28 de octubre de 2022), que la Directiva se mueve entre varios límites, entre los que se encuentran “los que le fija el compromiso ordoliberal presente en los Tratados de que no es posible armonizar los salarios en todos los países de la Unión, ni tampoco, como recordará el preámbulo de esta Directiva, establecer un mecanismo uniforme para fijar los salarios mínimos”.

los trabajadores y trabajadoras europeas, a la hora de negociar convenios o exigir judicial o administrativamente una determinada remuneración. Pero ¿es ése el único motivo? Y, por otro lado, ¿una Unión en constante evolución, verdaderamente preocupada por el mayor bienestar de sus ciudadanos, no puede llegar a más en este tema? Si hablamos de condiciones laborales, en general, nos encontramos con normas comunitarias sobre un buen puñado de materias. Como ha señalado la doctrina, “el vehículo para alcanzar tan delicado equilibrio entre las competencias comunitarias, de carácter subsidiario, y las de los Estados miembros consistirá en las Directivas como normas de resultado que permiten una amplia libertad a cada país en los procedimientos utilizados para alcanzarlos”⁶. Bien, por citar solo algunas materias en que se ha conseguido esa cierta armonización legislativa podemos mencionar las siguientes (algunas ya incluso sin vigencia real):

- 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 Europea⁷.
- Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997 relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la Unice, el Ceep y la Ces⁸.
- Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada⁹.
- Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal¹⁰.
- Directiva (UE) 2019/52, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea¹¹.
- Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de noviembre de 2003 relativa a determinados aspectos de la ordenación del

⁶ Ojeda, *ibidem*, quien continúa con una reflexión en nada baladí a nuestros efectos: “la ambigüedad resultante obligará a una permanente intervención del TJE, que se convertirá sin advertirlo en el protagonista de las numerosas reformas que esas Directivas van a sufrir en el tiempo, pues sus sentencias servirán a manera de indicadores luminosos de los avances legítimos frente a aquellos otros en contradicción con los Tratados de la UE”.

⁷ DOUE núm. 186, de 11 de julio de 2019.

⁸ DOCE núm. 14, de 20 de enero de 1998.

⁹ DOCE núm. 175, de 10 de julio de 1999.

¹⁰ DOUE L 327, de 15 de diciembre de 2008.

¹¹ DOUE núm. 186, de 11 de julio de 2019.

tiempo de trabajo¹², normativa prácticamente sobrepasada en toda la Unión (y a la que deben unirse las Directivas específicas sobre el tiempo de trabajo en sectores concretos: transporte marítimo, transporte aéreo, transporte ferroviario, transporte por carretera).

Pasando a temas que van más allá de las meras condiciones de trabajo, pero que no dejan de presentar una importante relación con las mismas, también podemos hacer aquí algunas menciones más:

- Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos¹³.
- Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad¹⁴.
- Directiva 2001/86/CE del Consejo, de 8 de octubre de 2001, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores¹⁵.
- Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea¹⁶.
- Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, por la que se completa el Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores¹⁷.
- Directiva 2008/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario¹⁸.
- Directiva 2009/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria¹⁹.

¹² DOUE L 299, de 18 de noviembre de 2019.

¹³ DOCE núm. 225, de 12 de agosto de 1998.

¹⁴ DOCE núm. 82, de 22 de marzo de 2001.

¹⁵ DOCE núm. 294, de 10 de noviembre de 2001.

¹⁶ DOCE núm. 80, de 23 de marzo de 2002.

¹⁷ DOCE núm. 207, de 18 de agosto de 2003.

¹⁸ DOUE núm. 283, de 28 de octubre de 2008.

¹⁹ DOUE núm. 122, de 16 de mayo de 2009.

El elenco, aunque a algunos de los que creemos en una verdadera idea de Europa nos pueda parecer no todo lo amplio que debiera, no cabe decir que sea pequeño. Buen número de materias encuentra hoy acomodo en la normativa comunitaria y, como consecuencia, en su aplicación en los Estados que componen la Unión. Surge entonces la gran pregunta: habiendo demostrado las instituciones comunitarias interés –y en algunos casos justo es decir que con gran celo por su parte– en regular materias como las señaladas, ¿no tienen nuestros dirigentes europeos mayor interés en una condición clave como es la del nivel salarial? Por muy escéptico que sea quien esto lea, o quien esto escribe –y lo es bastante–, su respuesta no puede ser negativa. Por otra parte, el Consejo no dejó de reconocer que “En toda la UE existen grandes diferencias entre los Estados miembros en cuanto a la cobertura que ofrecen los convenios colectivos a los trabajadores y a la cuantía de los salarios mínimos. Esto se debe, en parte, a los muy distintos modelos de mercado laboral y a las diferencias de ingresos en los Estados miembros”²⁰.

Por ello, y pese a todo, creemos con toda sinceridad en la preocupación por que el nivel salarial de los trabajadores y trabajadores europeos sea adecuado y cada vez más alto, y a ello responde en buena parte la Directiva que ahora comentamos. Otra cosa es cómo valoremos el resultado que se ha conseguido.

Pero para ello debemos acercarnos con mayor detenimiento al contenido de la Directiva. En un esquema básico, intentaremos en primer lugar centrar el marco que –según su propia exposición de motivos– le da cobijo, para pasar en un segundo momento al comentario de su contenido de fondo (el que en realidad va a poder argüir ante las instancias, tribunales, órganos administrativos... la ciudadanía europea cuando alegue las correspondientes normas de trasposición).

Digamos por último, en esta introducción, que la Directiva es ya señalada –pese a que aún queda tiempo para su límite de trasposición– como una de las bases de las orientaciones para el empleo de la Unión Europea²¹. Por lo demás, hay que considerar que esta Directiva sobre salarios mínimos adecuados era uno de los variados instrumentos con que la Comisión pretendía completar la Propuesta de Renta mínima²².

También conviene señalar con la doctrina que aunque la Unión no pueda imponer una cuantía o modelo de fijación de salario mínimo, “de conformidad con la jurisprudencia del TJUE (Sentencias 15-4-2007, C-268/06, y 13-9-2007,

²⁰ Comunicado de prensa “Unos salarios mínimos adecuados en la UE”; puede consultarse en <https://www.consilium.europa.eu/es/politicas/adequate-minimum-wages/>.

²¹ *Vid.* el considerando (5) de la Decisión (UE) 2022/2296 del Consejo de 21 de noviembre de 2022 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DOUE L 304/67 de 24 de noviembre de 2022).

²² *Vid.* el comunicado de prensa de 28 de septiembre de 2022 de la web oficial de la Unión “Renta mínima: se necesita un apoyo más eficaz para luchar contra la pobreza y promover el empleo”.

C-307/05), ello no excluye la posibilidad de otras intervenciones, de carácter indirecto, como las que incorpora esta Directiva, tomando como base jurídica 153.1.b) TFUE y subsumiendo la materia salarial en las competencias sobre «condiciones de trabajo»²³.

2. EL MARCO DE LA DIRECTIVA SOBRE SALARIOS MÍNIMOS ADECUADOS

En su versión castellana, el preámbulo de la Directiva ocupa ocho páginas, y sólo siete la parte normativa. Que el lector valore ello como quiera; quien suscribe piensa que cuando lo que resulta necesario es justificar la existencia de una norma, y que ello sea más extenso que la norma misma, es que ésta, en el fondo, no va a tener toda la trascendencia que debiera.

En cualquier caso, no deja el preámbulo de acudir como hemos dicho en primer lugar al artículo 151 TFUE²⁴, para después centrarse en la Carta Social Europea²⁵ o la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea²⁶, llegando a la conclusión, evidente, de que esta última reconoce el derecho de todos los trabajadores a una remuneración suficiente y decorosa²⁷. Y precisamente por eso se convertía en necesario —y así lo hizo la Unión en Gotemburgo— sentar unas condiciones justas entre las que se encuentran unos salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno²⁸.

Son muchísimas más las consideraciones que hace el preámbulo de la Directiva, que en definitiva conducen a que existen normas europeas que permiten a los Estados desarrollar o mejorar aspectos técnicos de las normas relativas al salario mínimo²⁹. Hasta aquí un cúmulo de desiderátums verdaderamente loable.

²³ ÁLVAREZ ALONSO, D., “La Directiva 2002/2041 sobre salarios mínimos adecuados en la Unión Europea”, p.1. Puede consultarse en <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2022/11/Brief-Directiva-salarios-minimos-D-Alvarez-Alonso.pdf>

²⁴ Cfr. nota 2.

²⁵ Considerando (2).

²⁶ Considerando (3).

²⁷ Considerando (4), que en su literalidad habla de “una remuneración suficiente que les proporcione a ellos [los trabajadores] y a sus familias un nivel de vida decoroso”.

²⁸ Considerando (5): “El capítulo II del pilar europeo de derechos sociales..., proclamado en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017, establece un conjunto de principios que sirven de guía para garantizar unas condiciones de trabajo justas. El principio nº 6 del pilar reafirma el derecho de los trabajadores a salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno”. En términos casi idénticos, la citada Decisión (UE) 2022/2296 del Consejo de 21 de noviembre de 2022 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, nos habla en su considerando (11) de “salarios justos que permitan un nivel de vida digno”.

²⁹ Menciona así el considerando (40) los Reglamentos (UE) 2021/240 y (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, que “están a disposición de los Estados miembros para desarrollar o mejorar los aspectos técnicos de los marcos relativos al salario mínimo...”.

Ahora bien, nadie busque en esta Directiva una regulación de los salarios mínimos como tales, sino de aspectos técnicos relativos al mismo. Es más, en concordancia con lo que dijimos en el apartado 1, en ninguna parte de la Directiva encontrará el lector la obligación para los Estados (directamente o vía negocial) de fijar un salario mínimo³⁰. El propio Consejo se ha encargado de dejarlo claro: “la Directiva no prescribe un nivel específico para el salario mínimo que deban alcanzar los Estados miembros”³¹; incluso podría pensarse que en nada tenga por qué repercutir la nueva Directiva en aquellos Estados europeos que, a diferencia de España, no tienen fijado salario mínimo legal.

Bien, y ¿qué entiende la Directiva por aspectos técnicos? Básicamente cuatro (aunque algunos de ellos podrían refundirse porque, en el fondo, responden a una misma idea):

1. Fomentar la negociación colectiva (artículo 4).
2. Establecer procedimientos para la fijación y actualización de los salarios mínimos (artículo 5).
3. Participación de los interlocutores sociales en dichos procedimientos (artículo 7) (aspecto éste que podría refundirse con el primero).
4. Mejorar el acceso de los trabajadores a la protección del salario mínimo (artículo 8).

Estos aspectos han sido ya objeto de tratamiento doctrinal, en algunos casos en comentarios de urgencia; en otros en estudios de mayor calado. En cualquiera de ambos supuestos, la doctrina española ya ha analizado con suficiente profundidad el contenido de la Directiva (y así aparecerá en los tratados y manuales del próximo curso) como para que nosotros pretendamos proceder aquí a un análisis pormenorizado del mismo, y mucho menos añadir ideas nuevas a las sabiamente expresadas por autores de mayor valía³². Bástenos pues en las páginas que siguen dibujar un esquema básico –muy básico– de los principales aspectos técnicos que como dijimos aborda esta norma comunitaria, aportando –eso sí– algunos comentarios que reflejarán si no una opinión contraria a la Directiva, sí

³⁰ Recuerde el lector que la salarial es una de las materias excluidas de la competencia comunitaria.

³¹ “El Consejo adopta una Directiva de la UE sobre unos salarios mínimos adecuados”, comunicado de prensa del Consejo de 4 de octubre de 2022; puede consultarse en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/10/04/council-adopts-eu-law-on-adequate-minimum-wages/>. La misma afirmación en el antes citado comunicado “Unos salarios mínimos adecuados en la UE” (“La Directiva no prescribe una cuantía concreta en concepto de salario mínimo que deban alcanzar los Estados miembros”).

³² Un completo estudio, con una amplia cita doctrinal al final, puede verse en Gimeno Díaz De Atauri, P., “La Directiva de salarios mínimos adecuados: contenido e impacto de su trasposición al ordenamiento jurídico español”, *Revista Trabajo, Persona, Derecho, Mercado* núm. 6 (2022), pp. 17-70.

cuando menos escéptica y bastante crítica por no haber actuado las instituciones comunitarias con mayor valentía.

3. ASPECTOS TÉCNICOS DE LA NORMA COMUNITARIA SOBRE SALARIO MÍNIMO LEGAL

3.1. Un comienzo técnicamente correcto pero no por ello menos llamativo: la declaración de incompetencia comunitaria

El objeto de la Directiva parece claro, según su propio artículo 1, a saber: “contribuir a una convergencia al alza y reducir la desigualdad salarial”. Para ello señala como metas las siguientes:

- a) Adecuar los salarios mínimos legales con el objetivo de lograr unas condiciones de vida y de trabajo dignas.
- b) Fomentar la negociación colectiva sobre la fijación de salarios.
- c) Mejorar el acceso efectivo de los trabajadores a los derechos a la protección del salario mínimo.

Todo ello, por supuesto digno de alabanza, está en concordancia con todo lo dicho en las líneas precedentes. Sin embargo, de lo primero que se ocupa la Directiva es de dejar clara la incompetencia comunitaria en materia salarial, aunque utilice una expresión menos tajante. Los artículos 1.3 y 1.4 son reflejo de lo que decimos.

- Según el primero de ellos, “De conformidad con el artículo 153, apartado 5, del TFUE, la presente Directiva se entenderá sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros en la fijación del nivel de los salarios mínimos”. O sea: Parlamento y Comisión establecemos orientaciones, pero los Estados siguen siendo soberanos. ¿Incluso para no seguir o separarse de tales orientaciones?
- Según el segundo precepto (artículo 1.4), queda claro que cuando la obligación, según la norma estatal, de fijar salarios mínimos es competencia de la negociación colectiva, el respeto a la misma impone que no pueda imponerse al Estado la obligación de imponer un salario mínimo (no es una incorrecta reiteración del verbo “imponer” lo que pretendemos, sino un irónico juego de palabras). Es decir: el respeto a la autonomía colectiva (algo que por supuesto consideramos básico en Derecho del Trabajo) se utiliza como excusa para la no intervención estatal.

3.2. Segundo comienzo llamativo: la distinción entre salario mínimo y salario mínimo legal

Naturalmente esta diferencia responde a los dos sistemas básicos que pueden emplearse para fijar condiciones laborales, en nuestro caso una retribución mínima: legal o convencionalmente. De ahí que por salario mínimo haya que entender la remuneración que por ley o convenio deba abonar el empleador [artículo 3.1.a)], mientras que salario mínimo legal es el directamente establecido por ley u otras disposiciones legalmente vinculantes (un Decreto, por ejemplo, como en España) (artículo 3.2)³³.

Quienes conocemos –se supone que como especialistas– la existencia de distintos sistemas de relaciones laborales, podemos entender la diferencia, pero piénsese en espectadores no peritos en Derecho (muchos de ellos destinatarios finales de lo que derive de la Directiva): ¿de qué pensarán que se está hablando?.

En definitiva, volvemos a algo ya dicho antes: de una u otra forma se pretende dejar claro que corresponde siempre al nivel estatal (bien legal, bien convencionalmente) establecer una retribución básica de los asalariados, no a las instituciones comunitarias. Ello es resultado, quizás, de la complejidad de una institución como la Unión Europea, que ni es un Estado, ni una federación de Estados, ni una instancia que en todos los niveles se encuentra jerárquicamente por encima de los Estados.

3.3. Fomento de la negociación colectiva

A fin, se nos dice, de incrementar la cobertura de la negociación colectiva y facilitar su ejercicio, se dispone que los Estados miembros “fomentarán el desarrollo y el refuerzo de capacidades de los interlocutores sociales” en la fijación de los salarios [artículo 3.1.a)].

Pero, dejando aparte el objeto concreto de que aquí se trata (la fijación de salarios), es algo más que comúnmente admitido en los sistemas laborales avanzados que entre los principios básicos del Derecho del Trabajo se encuentra el de la negociación colectiva, eje esencial de esta especial rama del Derecho. De hecho, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce en

³³ Para conocer qué Estados disponen de regulación legal del salario mínimo, y en cuáles se regula mediante negociación colectiva, con un detallada exposición de las cuantías en su caso a fecha 1 de enero de 2022, conviene consultar el trabajo de Rojo Torrecilla E., “Salarios mínimos adecuados en la Unión Europea. En la recta final de la aprobación de la Directiva. Texto comparado de la propuesta de 28.10.2020 (y amplio recordatorio de su contenido) y de la Resolución legislativa aprobada por el Parlamento Europeo el 14.9.2022 tras el acuerdo interinstitucional alcanzado el 6.6.2022, entrada del 16 de septiembre de 2022” en su blog “El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales” (en <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/09/salarios-minimos-ade cuados-en-la-union.html>).

su artículo 28 el derecho de trabajadores y empresarios o sus organizaciones a la negociación.

Por ello, ¿sigue siendo necesario que las normas laborales –en este caso comunitarias– continúen hablando del fomento de la negociación colectiva? Se trata obviamente de una pregunta retórica: hace ya muchos años que el *laissez faire* liberal fue abandonado.

Sí en cambio nos parece de trascendente importancia otra mención del mismo precepto de la Directiva. Se nos dice en él que los Estados fomentarán la negociación en colectiva “en particular a nivel sectorial o intersectorial”. Hace ya tiempo que advertimos de que dotar de igual poder negocial a todos los niveles (infraempresarial, empresarial, franja, sectorial, intersectorial, etc.) es la típica igualdad formal que conduce a la desigualdad material. El poder sindical no es el mismo en todos los estratos: no es el mismo en una empresa de doce trabajadores que en un sector con mil doscientos empleados. Por supuesto siempre habrá excepciones, pero negar este axioma equivale simplemente a desconocer el funcionamiento de los sistemas de relaciones laborales. En este sentido, pues, la orientación de la Directiva nos parece acertada, orientación que, bien entendida, parece pretender que sea en los niveles superiores donde –cuando de negociación colectiva se trate– se fijen los salarios mínimos.

3.4. Establecimiento de procedimientos para la fijación y actualización del salario mínimo

El artículo 5.1 de la Directiva se refiere a la necesidad de que se establezcan procedimientos adecuados, tanto de fijación como actualización, de los salarios mínimos legales, debiéndose fijar los criterios a seguir según los usos nacionales. Pero en todo caso, y ello es de agradecer, el apartado 2 del precepto indica que entre tales criterios (es decir, que puede haber otros) deberán ser considerados al menos los cuatro siguientes:

- a) El poder adquisitivo de los salarios mínimos legales, teniendo en cuenta el coste de la vida.
- b) La cuantía general de los salarios y su distribución.
- c) La tasa de crecimiento de los salarios.
- d) Los niveles y la evolución de la productividad nacional a largo plazo.

Y la pregunta que cabría hacer aquí es: ¿no podrían haber afinado un poco más las instituciones comunitarias? Son ciertamente importantes los cuatro criterios mencionados, pero a partir de ahí pueden establecerse otros que supongan diferencias de peso entre los trabajadores de los distintos Estados miembros. De hecho, como veremos más adelante, no coinciden exactamente estos criterios con los utilizados en nuestro país.

Pero lo más llamativo, a nuestro parecer, se encuentra en el apartado 5 del precepto: “Los Estados miembros garantizarán que la actualización periódica y oportuna de los salarios se lleve a cabo al menos cada dos años”. Claramente está pensando el precepto en incrementos del IPC que redunden en una obvia merma material, aunque no formal, de los salarios mínimos legales. Pues bien, ni siquiera aquí se establece por la Directiva un período anual –como podría pensarse natural–, sino bianual (o nada menos que cada cuatro años cuando se hayan establecido mecanismos de indexación³⁴). En los tiempos actuales, con una inflación si no galopante sí ciertamente al alza³⁵, nos parece que establecer dos años como período de actualización resulta excesivo³⁶.

3.5. Participación de los interlocutores sociales

El artículo 7 de la Directiva se dedica a la participación de los interlocutores sociales –entiéndase organizaciones sindicales y empresariales– en los procedimientos tanto de fijación como de actualización de los salarios mínimos legales. La ya citada Decisión (UE) 2022/2296 del Consejo de 21 de noviembre de 2022 (orientaciones para las políticas de empleo) nos dice en su considerando (11) que “Las reformas del mercado laboral, incluidos los mecanismos nacionales de fijación de salarios, deben respetar las prácticas nacionales de diálogo social y la autonomía de los interlocutores sociales”.

Obviamente no sobra el aserto del artículo 7 de la Directiva, pero no deja de llamar la atención –como antes dijimos en relación con la negociación colectiva– que en pleno siglo XXI las normas laborales consideren necesario recordarnos que, al menos en esta especial esfera del Derecho como es la laboral, los propios sujetos de esas relaciones deben jugar un papel destacado. Nos hemos referido a ello antes, al tratar la negociación colectiva, por lo que obviamos mayores consideraciones en este apartado.

³⁴ Señala el artículo 5.3 que “Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en el presente artículo, los Estados miembros podrán utilizar además un mecanismo automático de ajuste de indexación de los salarios mínimos legales, basado en criterios apropiados y de conformidad con el Derecho y usos nacionales, siempre que la aplicación de ese mecanismo no dé lugar a una disminución del salario mínimo legal”.

³⁵ Algunos autores no dejaron de hablar de “inflación rampante y progresiva”, que justificaba la reivindicación sindical de crecimiento de los salarios: *vid.* Baylos Grau, A., “La importancia de la cuestión salarial: Unión Europea, Italia, España”, en <https://baylos.blogspot.com/2022/06/la-importancia-de-la-cuestion-salarial.html>.

³⁶ Con más razón cuatro cuando se den los supuestos de la nota 34.

3.6. Mejora del acceso de los trabajadores a los salarios mínimos legales

Nos encontramos ahora con una norma no superflua, pero sí tremendamente llamativa: aquí sí que nos parece absolutamente sorprendente (se supone que porque lo entenderá necesario el legislador comunitario) que a estas alturas la Unión recuerde a los Estados la necesidad de establecer mecanismos que garanticen el derecho al salario.

Pero más aún, lo que debe garantizarse no es el derecho al salario, sino en general el cumplimiento de los derechos laborales. Que sea preciso recordar a los Estados la necesidad de establecer controles e inspecciones [artículo 8.1.a)], o que las autoridades de control (entre nosotros entiéndase por ejemplo Inspección de Trabajo y autoridad laboral) se hallen suficiente formadas [artículo 8.b)], nos resulta como decimos llamativo.

4. LA REPERCUSIÓN FUTURA DE LA DIRECTIVA EN EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES

España es, en la clasificación que hace el artículo 3.1 de la Directiva, uno de los países en que se establece un salario mínimo legal (artículo 27 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores), en este caso por vía reglamentaria (Decreto anual). Naturalmente la adaptación de la Directiva precisará algunas reformas de la normativa española, pero ciertamente no cabe decir que éstas hayan de ser excesivas. Centrándonos en este sentido en los aspectos técnicos a que nos referimos anteriormente (apartados 3.3 a 3.6) podemos señalar lo siguiente:

- El fomento de la negociación colectiva parece estar garantizado en nuestro país. De un lado cabe hablar tanto del artículo 37 de la Constitución, que reconoce la negociación como regla básica de nuestro sistema de relaciones laborales, como de su desarrollo en el Título II del Estatuto de los Trabajadores. Pero, más concretamente en cuestión de salario mínimo interprofesional, el artículo 27.1 ET exige al Gobierno la “previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas”, algo que, a la luz de la Directiva habrá que interpretar no sólo como mera consulta, sino más aún como intento de que ambos tipos de organizaciones alcancen acuerdos sobre las propuestas a realizar. Quizá convendría a lo sumo cambiar el término “consulta” por “negociación”, pero insistimos en que una interpretación lógica de la dicción actual del artículo 27 a la luz de la norma comunitaria debiera conducir a la equiparación de ambos términos.
- El procedimiento en sí de fijación del salario mínimo no está desarrollado más allá de lo que dice el artículo 27 ET. Aquí tal vez sí fuese no sólo conveniente sino aún necesario un desarrollo reglamentario de los aspectos formales o procedimentales, que establezca el cauce ordinario a seguir cada año. Y esto

último enlaza con otra de las exigencias comunitarias: la actualización de los salarios mínimos legales, algo que en España debiera ser, a tenor de la dicción del Estatuto, anual, previsión por tanto más estricta –y a nuestro juicio más razonable– que la bianual a que alude la Directiva.

- En cuanto a los criterios a tener en cuenta, el Estatuto de los Trabajadores establece cuatro:
 - a) El índice de precios de consumo.
 - b) La productividad media nacional alcanzada.
 - c) El incremento de la participación del trabajo en la renta nacional.
 - d) La coyuntura económica general.

Aunque no enteramente diferentes, sí está claro que no son absolutamente equiparables con los cuatro criterios mínimos que menciona el artículo 5.2 de la Directiva. Será pues necesario acomodar el precepto estatutario a la norma comunitaria, bien sustituyendo los cuatro criterios legales por los comunitarios, bien añadiendo estos últimos a los ya establecidos. El futuro nos dirá cuál será la opción del legislador³⁷.

- En orden a la participación de los interlocutores sociales, ya nos hemos referido a ello al tratar de la “previa consulta” a que alude el artículo 27.1 ET.
- En cuanto a la necesidad de mejorar el acceso de los trabajadores al salario mínimo legal, tenemos que decir que España cuenta con mecanismos e instituciones solventes para hacer cumplir o exigir el cumplimiento de la legislación laboral (Inspección de Trabajo, Jurisdicción Social, etc.). Cuestión distinta es que los encomiables profesionales que las conforman (inspectores, magistrados, letrados de la Administración de Justicia, resto del personal de la Administración de Justicia) no cuenten con los medios necesarios o suficientes. Pero este defecto no hace sólo a la materia salarial, sino a toda las condiciones laborales y de Seguridad Social. Resulta impresentable, absolutamente impresentable, que se señalen juicios laborales para dentro de tres o cuatro años. Es este trabajo pues sobre los salarios una oportunidad más para llamar la atención de quienes, desde diferentes poderes del Estado, han permitido que hayamos llegado a esta situación en que la Justicia deja de serlo (según el viejo aforismo de que una Justicia lenta no es justa).
- Digamos por último que ciertamente el Decreto de Salario Mínimo de 2023³⁸ contiene en su exposición de motivos alguna alusión a la normativa

³⁷ A esto pretendíamos referirnos antes cuando señalamos que no fijar un listado comunitario si no absolutamente rígido, sí al menos más amplio, podrá dar lugar a situaciones diferenciadas entre los trabajadores de los distintos Estados miembros de la Unión.

³⁸ Real Decreto 99/2023, de 14 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2023 (BOE de 15 de febrero de 2023).

comunitaria³⁹, en un párrafo que contiene algunas de las ideas que inspiran la nueva Directiva, y no deja de ser cierto que la transposición de la misma tiene como límite el 15 de noviembre de 2024 (artículo 17.1). Pero no hubiera estado de más que el legislador reglamentario hubiera hecho alguna referencia, al menos, a que pretende avanzar para conseguir en el tiempo marcado la aproximación buscada por la Directiva (UE) 2022/2041.

5. VALORACIÓN FINAL

La conclusión de cuanto antecede resulta clara para quien esto escribe. Saludamos, como no podía ser de otra forma, que la Unión Europea se haya ocupado de tema tan sensible como el de la retribución mínima de los asalariados. No contradiremos en este sentido opiniones sindicales como la de que “CCOO celebra que la UE haya dado un paso importante para poner fin a los salarios de pobreza en Europa, cuando el poder adquisitivo está sufriendo la mayor recesión del siglo y con salarios mínimos legales que han caído en un 19% en términos reales”⁴⁰, o que la UGT “valora la aprobación ... por parte del Parlamento Europeo, de la nueva ley sobre salarios mínimos adecuados en la UE, que tiene por objeto mejorar las condiciones de trabajo y de vida del conjunto de trabajadores comunitarios, así como promover avances económicos y sociales”⁴¹; tampoco la opinión de la OIT que destaca “la importancia y puntualidad de la nueva Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea”⁴². La doctrina habla asimismo de “hito importante en la política social de la UE, que se ocupa por primera vez del derecho a una remuneración justa y suficiente para asegurar un nivel de vida digno”⁴³.

Pero también concluimos con los autores que los contenidos de esta Directiva “son limitados, pues no llega a implantar un «salario mínimo europeo», no obliga

³⁹ Párrafo quinto: “Con esta subida del 8 por ciento, de acuerdo con el Informe presentado en junio de 2021 por la Comisión Asesora para el Análisis del Salario Mínimo Interprofesional se atiende, de un lado y de manera efectiva, al derecho a una remuneración equitativa y suficiente que proporcione a las personas trabajadoras y a sus familias un nivel de vida decoroso; y, de otro, se culmina el objetivo de que el salario mínimo interprofesional alcance el 60 por ciento del salario medio en 2023, dando cabal cumplimiento a lo dispuesto por el Comité Europeo de Derechos Sociales en aplicación de la Carta Social Europea y satisfaciendo el compromiso adquirido por el Gobierno de alcanzar la equivalencia al término de la actual legislatura”.

⁴⁰ Nota de prensa de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de 15 de septiembre de 2022 “CCOO celebra la aprobación de la Directiva Europea de Salarios Mínimos Adecuados”.

⁴¹ Nota de prensa de la UGT de 15 de septiembre de 2022 “La nueva Directiva Europea de Salarios Mínimos aumentará el poder adquisitivo de 24 millones de personas”.

⁴² Comunicado de la OIT de 16 de noviembre de 2022 “La nueva directiva sobre salarios mínimos de la UE establece un doble objetivo”; puede consultarse en https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_861091/lang--es/index.htm.

⁴³ Álvarez Alonso, op.cit., p. 2.

a instaurar un salario mínimo legal en los estados que actualmente carecen de él (Austria, Dinamarca, Finlandia, Italia y Suecia), no impone ni armoniza cuantías y no fija un estándar de inexcusable observancia para determinar la adecuación de los salarios mínimos⁴⁴. De ahí que, como habrá apreciado el lector, no dejemos de realizar críticas. Bien es cierto que las propias normas comunitarias excluyen de su competencia la fijación de un salario mínimo; mas ante esto cabría formularse dos preguntas:

- a) ¿No podría haber ido un poco más lejos la Unión en su intento de aproximar las legislaciones nacionales?
- b) Y más aún, ¿no habrá llegado el momento de replantearse esa incompetencia comunitaria? ¿Por qué no se establece ya a nivel comunitario un salario mínimo legal? Y no entienda el lector que nos referimos a una cifra concreta: de sobra sabemos que no son equiparables los niveles de vida de los distintos Estados miembros, pero sí cabría establecer criterios obligatorios a que deban atender los Estados [entre ellos los utilizados por la propia Directiva (UE) 2022/2041 en su artículo 5.4⁴⁵], y cuya aplicación deba ser inspeccionada por las instituciones comunitarias.

Supongo que estas preguntas no obtendrán respuesta, pero no por ello deja de planteárselas el autor de las líneas precedentes, siempre desde la óptica de la mejora de la calidad de vida de cuantos hombres y mujeres desarrollan su trabajo en la Unión Europea.

⁴⁴ Álvarez Alonso, op.cit., p.1.

⁴⁵ Cfr. apartado 3.4.