



Bruselas, 28.10.2020
COM(2020) 682 final

2020/0310 (COD)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea

{SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final} - {SWD(2020) 246 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Con el fin de asegurar unas condiciones de vida y de trabajo dignas, así como de construir unas economías y sociedades justas y resilientes, es esencial garantizar que los trabajadores de la Unión perciban unos salarios adecuados, en consonancia con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. Unos salarios adecuados son un componente esencial del modelo de economía social de mercado de la UE. La convergencia entre los Estados miembros en este ámbito contribuye a cumplir la promesa de alcanzar una prosperidad compartida en la Unión.

En noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron el pilar europeo de derechos sociales (en lo sucesivo, «el pilar») para cumplir la promesa europea de prosperidad, progreso y convergencia, y hacer de la Europa social una realidad para todos. El principio 6 del pilar, relativo a los salarios, reclama el establecimiento de un salario mínimo adecuado, así como una fijación de salarios transparente y predecible, con arreglo a las prácticas nacionales y respetando la autonomía de los interlocutores sociales. La Agenda Estratégica para 2019-2024, acordada en el Consejo Europeo en junio de 2019, pidió la implantación del pilar tanto a escala nacional como de la UE.

En las orientaciones políticas para la Comisión 2019-2024 se anunció un plan de acción para aplicar plenamente el pilar, incluida una iniciativa sobre salarios mínimos justos. Según la Comunicación de 14 de enero de 2020 titulada «Una Europa social fuerte para unas transiciones justas»¹, algunas de las acciones clave que deben llevarse a cabo a escala de la UE en este contexto son el establecimiento de una hoja de ruta para la preparación del plan de acción y la confirmación del compromiso de presentar una iniciativa sobre salarios mínimos. Ese mismo día se puso en marcha una primera fase de consultas con los interlocutores sociales sobre cómo garantizar unos salarios mínimos adecuados para los trabajadores de la Unión².

En el discurso sobre el estado de la Unión de septiembre de 2020, la presidenta Von der Leyen declaró: «*Lo cierto es que, para demasiadas personas, trabajar ya no sale a cuenta. El dumping salarial destruye la dignidad del trabajo, penaliza al empresario que paga salarios dignos y falsea la competencia leal en el mercado único. Esta es la razón por la que la Comisión presentará una propuesta legislativa para ayudar a los Estados miembros a establecer un marco para el salario mínimo. Todo el mundo debe tener acceso a un salario mínimo, ya sea a través de convenios colectivos, ya sea en el marco de unos salarios mínimos legales*».

La mejora de las condiciones de vida y de trabajo, en particular gracias a unos salarios mínimos adecuados, beneficia tanto a los trabajadores como a las empresas de la Unión. Si se abordan las grandes diferencias en la cobertura y adecuación de los salarios mínimos, se contribuye a mejorar la equidad del mercado laboral de la UE, a estimular la mejora de la productividad y a promover el progreso económico y social. La competencia en el mercado

¹ Comunicación de la Comisión, «Una Europa social fuerte para unas transiciones justas», COM(2020) 14 final.

² Documento de consulta titulado «Primera fase de consulta a los interlocutores sociales con arreglo al artículo 154 del TFUE sobre una posible acción para abordar los retos relacionados con un salario mínimo justo», C(2020) 83 final.

único debe basarse en la innovación, en la mejora de la productividad, así como en unos estándares sociales elevados.

En las últimas décadas, los salarios bajos no se han mantenido a la altura de los demás salarios en muchos otros Estados miembros. Las tendencias estructurales que remodelan los mercados laborales, tales como la globalización, la digitalización y el aumento de las formas de trabajo no convencionales, especialmente en el sector de los servicios, han dado lugar a una mayor polarización del empleo, lo que a su vez ha resultado en un aumento de la proporción de profesiones mal remuneradas y poco cualificadas, y han contribuido a la erosión de las estructuras tradicionales de negociación colectiva. Esto ha provocado una mayor pobreza de los ocupados y un incremento de la desigualdad salarial.

El papel del salario mínimo es aún más importante durante las recesiones económicas. La crisis de la COVID-19 ha afectado especialmente a sectores con una mayor proporción de trabajadores con salarios bajos, como el comercio minorista y el turismo, y ha tenido un mayor impacto en los grupos de población desfavorecidos. Es esencial garantizar que los trabajadores de la Unión tengan acceso a oportunidades laborales y a salarios mínimos adecuados para respaldar una recuperación económica sostenible e integradora.

La protección del salario mínimo puede establecerse mediante convenios colectivos (como es el caso en seis Estados miembros) o mediante la aprobación de salarios mínimos legales (como es el caso en 21 Estados miembros).

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

Sin embargo, en la actualidad muchos trabajadores no están protegidos por salarios mínimos adecuados en la UE.

En la mayoría de los Estados miembros con un salario mínimo legal nacional, este es demasiado bajo para proporcionar una vida digna o en comparación con otros salarios, por mucho que haya aumentado en los últimos años. Los salarios mínimos legales nacionales³ son inferiores al 60 % de la mediana del salario bruto o al 50 % del salario medio bruto en casi todos los Estados miembros⁴. En 2018, en nueve Estados miembros el salario mínimo legal no proporcionó ingresos suficientes a sus perceptores para alcanzar el umbral de riesgo de pobreza. Además, determinados grupos de trabajadores están excluidos de la protección del salario mínimo legal nacional. Los Estados miembros con una elevada cobertura de negociación colectiva tienden a tener un salario mínimo elevado y una baja proporción de trabajadores con salarios bajos. Sin embargo, en aquellos Estados miembros que dependen exclusivamente de la negociación colectiva, algunos trabajadores no tienen acceso a la protección del salario mínimo. El porcentaje de trabajadores no cubiertos se sitúa entre el 10 % y el 20 % en cuatro países, y en el 55 %, en un país.

En este contexto, la Directiva propuesta tiene por objeto garantizar que los trabajadores de la Unión dispongan de la protección de unos salarios mínimos adecuados que les permitan vivir

³ Los indicadores y los valores de referencia correspondientes se refieren a los salarios mínimos mensuales.

⁴ Los indicadores de adecuación utilizados habitualmente a escala internacional, como, por ejemplo, el índice Kaitz, comparan el salario mínimo con la mediana salarial o con el salario medio. Además, la definición de nivel de vida digno del Consejo de Europa compara el salario mínimo neto con el salario medio neto.

dignamente dondequiera que trabajen. Con el fin de alcanzar este objetivo general, la propuesta establece un marco para mejorar la adecuación de los salarios mínimos y para aumentar el acceso de los trabajadores a la protección del salario mínimo. Estos objetivos son pertinentes tanto para los sistemas que se rigen por un salario mínimo legal como para los que dependen de la negociación colectiva. La Directiva propuesta está concebida para alcanzar estos objetivos teniendo en cuenta y respetando plenamente las especificidades de los sistemas nacionales, las competencias nacionales, la autonomía de los interlocutores sociales y la libertad contractual. También está concebida de tal manera que salvaguarde el acceso al empleo y tenga en cuenta los efectos en la creación de puestos de trabajo y en la competitividad, también en lo que concierne a las pymes. Asimismo, proporciona suficiente flexibilidad para tener en cuenta la evolución social y económica, incluidas las tendencias de la productividad y el empleo.

Para alcanzar estos objetivos, la Directiva propuesta tiene como finalidad promover la negociación colectiva de los salarios en todos los Estados miembros. Esta desempeña un papel clave en la protección del salario mínimo adecuado. Los países con una elevada cobertura de negociación colectiva tienden a tener una menor proporción de trabajadores con salarios bajos, unos salarios mínimos más elevados en relación con la mediana salarial, menos desigualdad salarial y salarios más altos que los demás. En los Estados miembros en los que la protección del salario mínimo se garantiza exclusivamente a través de convenios colectivos, su adecuación y la proporción de trabajadores protegidos están directamente determinadas por las características y el funcionamiento del sistema de negociación colectiva. En los Estados miembros con salarios mínimos legales, la negociación colectiva también tiene un fuerte efecto sobre la adecuación del salario mínimo. Al afectar a la evolución general de los salarios, la negociación colectiva garantiza que estos sean superiores al nivel mínimo establecido por ley y también induce mejoras en este nivel mínimo, además de impulsar el aumento de la productividad.

En el caso de los países con salarios mínimos legales, la Directiva propuesta tiene por objeto garantizar que los Estados miembros establezcan las condiciones para que se fijen unos salarios mínimos legales de una cuantía adecuada, teniendo en cuenta al mismo tiempo las condiciones socioeconómicas y las diferencias regionales y sectoriales. Unos criterios definidos de manera clara y estable y destinados a promover la adecuación de los salarios mínimos legales, junto con un marco de gobernanza que prevea actualizaciones periódicas y oportunas y una participación efectiva de los interlocutores sociales, contribuyen a garantizar esa adecuación. La Directiva propuesta también tiene por objeto lograr nuevas mejoras en materia de adecuación, limitando al mínimo la aplicación de las variaciones de los salarios mínimos legales a grupos específicos de trabajadores o de las deducciones de la remuneración.

Por último, es posible que los trabajadores no estén adecuadamente protegidos mediante salarios mínimos debido al incumplimiento de los convenios colectivos vigentes o de las disposiciones legales nacionales. Es esencial garantizar su cumplimiento y su aplicación efectiva para que los trabajadores puedan beneficiarse de un acceso efectivo a la protección del salario mínimo y para que las empresas estén protegidas ante la competencia desleal. Por consiguiente, la Directiva propuesta tiene por objeto promover el cumplimiento de los convenios colectivos y de las disposiciones legales, así como reforzar su aplicación y su supervisión en todos los Estados miembros de manera proporcionada, de modo que no cree una carga administrativa excesiva y desproporcionada para las empresas de la Unión, incluidas las pequeñas y medianas empresas y las microempresas.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La orientación n.º 5 de la Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo⁵ insta a los Estados miembros, incluidos aquellos con salarios mínimos legales nacionales, a que garanticen una participación efectiva de los interlocutores sociales en la fijación de salarios, lo cual repercutirá en unos salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno y permitirá una adecuada adaptación de los salarios a la evolución de la productividad, con vistas a una convergencia al alza. La orientación también exige a los Estados miembros que promuevan el diálogo social y la negociación colectiva sobre la fijación de salarios. Además, compele a los Estados miembros y a los interlocutores sociales a velar por que todos los trabajadores tengan un salario justo y adecuado gracias a los convenios colectivos o a un salario mínimo legal adecuado, habida cuenta de su impacto en la competitividad, la creación de empleo y la pobreza de los ocupados. La finalidad general de la propuesta es garantizar que los trabajadores de la Unión dispongan de la protección de un salario mínimo adecuado. Entre sus objetivos figuran el fomento de la negociación colectiva, el apoyo a la participación de los interlocutores sociales y el establecimiento de criterios claros y estables que promuevan la adecuación del salario mínimo legal.

La Directiva (UE) 2019/1152⁶ insta a que se informe a los trabajadores sobre los aspectos esenciales de su trabajo, incluida la remuneración. La Directiva propuesta prevé que los Estados miembros definan criterios claros y estables, y garanticen actualizaciones periódicas y oportunas de los salarios mínimos legales, así como una participación efectiva de los interlocutores sociales, haciendo así más transparente la evolución del salario mínimo legal.

La Directiva 2014/67/UE⁷ prevé la mejora del acceso de los trabajadores desplazados a la información, en particular mediante la creación de sitios web nacionales únicos sobre el desplazamiento. También exige que la información pertinente incluya las diferentes cuantías de salario mínimo y sus conceptos constitutivos en caso de que las condiciones de trabajo y empleo se establezcan en convenios colectivos, de conformidad con la Directiva 96/71/CE. La Directiva 2014/67/UE también prevé la creación de un mecanismo de responsabilidad en la subcontratación que abarque, como mínimo, el sector de la construcción y las cuantías de salario mínimo. El acceso fácil a la información sobre las cuantías de salario mínimo legales previstas en la Directiva 2014/67/UE respalda los objetivos de la presente propuesta, a saber, garantizar una protección de un salario mínimo adecuado en la UE. La Directiva propuesta también contribuye a alcanzar los objetivos de la Directiva 2014/67/UE al reforzar la aplicación de los marcos para el salario mínimo legal, al apoyar el desarrollo de sistemas fiables de seguimiento y de recogida de datos, y al proporcionar a los trabajadores el acceso a mecanismos eficaces de resolución de controversias y al derecho de apelación.

El objetivo de la Directiva 2006/54/CE⁸ es garantizar la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación. Dado que la mayoría de los asalariados que perciben el salario mínimo son

⁵ Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

⁶ 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 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI»).

⁸ 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).

mujeres; la presente propuesta apoya la igualdad de género y la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres mediante el establecimiento de un marco para unos salarios mínimos adecuados en la UE. Por lo tanto, la Directiva propuesta contribuye indirectamente a la aplicación efectiva de los objetivos políticos de la Directiva 2006/54/CE.

La Directiva 2000/78/CE⁹ prohíbe la discriminación directa o indirecta en el empleo, especialmente por motivos de edad, en relación con las condiciones de trabajo, incluida la remuneración [artículo 3, letra c)]. No obstante, permite diferencias de trato si están justificadas objetiva y razonablemente por una finalidad legítima, como los objetivos de las políticas de empleo o de la formación profesional. La Directiva propuesta es coherente con este enfoque, ya que exige que las variaciones de las cuantías de los salarios mínimos legales se limiten al mínimo y, si son pertinentes y están justificadas objetiva y razonablemente por una finalidad legítima, deben ser no discriminatorias, proporcionadas y limitadas en el tiempo.

La Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral¹⁰ sitúa en el centro de la actuación de la Unión y de los Estados miembros, con vistas a prevenir la pobreza de los ocupados, el fomento de empleos de calidad a través de un apoyo a la renta adecuado y de políticas en favor de un mercado de trabajo inclusivo, incluidas las condiciones salariales y laborales. La Directiva propuesta tiene por objeto mejorar las condiciones de trabajo y reducir la pobreza de los ocupados mediante el establecimiento de un marco para unas cuantías salariales mínimas adecuadas y el acceso a la protección del salario mínimo regulada en convenios colectivos o en disposiciones legales.

La Directiva propuesta hace referencia directamente a la «cláusula social» de la Directiva 2014/24/UE¹¹ sobre contratación pública, que también puede encontrarse en las Directivas relacionadas 2014/23/UE¹² y 2014/25/UE¹³. La mencionada «cláusula social» exige a los Estados miembros que adopten medidas para garantizar que los agentes económicos cumplan las obligaciones del Derecho laboral aplicable en la ejecución de contratos públicos y de concesión. A tal fin, la Directiva propuesta obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas adecuadas para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos o de concesión, los agentes económicos respeten los salarios establecidos en los convenios colectivos pertinentes o los salarios mínimos legales, en caso de que existan. Esto puede contribuir a reforzar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la «cláusula social» de las Directivas mencionadas.

Se ha analizado como es debido el contenido de los actos anteriormente mencionados, que se ha tenido en cuenta durante el proceso de preparación de la Directiva propuesta. Como consecuencia de ello, la propuesta es, por una parte, coherente con las disposiciones existentes y, por otra, introduce los cambios legislativos necesarios para alcanzar los objetivos de la Unión.

⁹ Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

¹⁰ Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/867/CE).

¹¹ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

¹² Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

¹³ Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La Directiva propuesta contribuirá a alcanzar los objetivos de la Unión de promover el bienestar de sus pueblos, de desarrollar una economía social de mercado altamente competitiva (artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [TFUE]) y de fomentar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo (artículo 151 del TFUE). También aborda los derechos establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE en relación con el derecho de los trabajadores a tener unas condiciones de trabajo justas y equitativas (artículo 31). La Directiva propuesta también contribuye a la aplicación de los siguientes principios del pilar europeo de derechos sociales:

- Principio 6 (Salarios): En consonancia con este principio, la propuesta pretende garantizar un salario mínimo adecuado, de modo que los trabajadores de la Unión tengan derecho a salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno, respetando plenamente las tradiciones nacionales y la autonomía de los interlocutores sociales. También prevé que los salarios mínimos legales se fijen de manera transparente y previsible.
- Principio 8 (Diálogo social y participación de los trabajadores): La propuesta tiene por objeto promover la negociación colectiva sobre la fijación de salarios con vistas a fomentar la protección del salario mínimo que ofrecen los convenios colectivos y promover la participación de los interlocutores sociales en la fijación, actualización y aplicación de los salarios mínimos legales.
- Principio 2 (Igualdad de género): Dado que la mayoría de asalariados que perciben el salario mínimo son mujeres, la propuesta respaldará la igualdad de género y contribuirá a la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres mediante el fomento de unos salarios mínimos adecuados.
- Principio 3 (Igualdad de oportunidades): Toda persona tiene derecho a la igualdad de trato y de oportunidades en relación con el empleo, con independencia de su género, edad, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad u orientación sexual. Al aspirar a garantizar el acceso de los trabajadores de la Unión a una protección de un salario mínimo adecuado, la propuesta contribuirá a fomentar la igualdad de trato y de oportunidades en el empleo.

La Directiva propuesta también es coherente con las prioridades del Semestre Europeo. En consonancia con la orientación para las políticas de empleo n.º 5, la iniciativa apoya el llamamiento hecho a los Estados miembros en la Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021¹⁴ para que adopten medidas que garanticen unas condiciones de trabajo justas. Además, también respalda los objetivos establecidos en la Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020¹⁵, según los cuales, en el contexto de las crecientes diferencias sociales, es un objetivo político importante garantizar que cada trabajador de la Unión gane un salario justo. También es coherente con las recomendaciones específicas por país emitidas a algunos Estados miembros desde 2011¹⁶.

¹⁴Comunicación de la Comisión COM(2020) 575 final.

¹⁵Comunicación de la Comisión COM(2019) 650 final.

¹⁶Véase el anexo A12.11 de la evaluación de impacto.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

La Directiva propuesta se basa en el artículo 153, apartado 1, letra b), del TFUE, que establece que la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en el ámbito de las condiciones de trabajo, dentro de los límites de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (artículo 5, apartados 3 y 4 del Tratado de la Unión Europea [TUE]). Dado que no contiene medidas que afecten directamente al nivel de las remuneraciones, respeta plenamente los límites impuestos a la acción de la Unión mediante el artículo 153, apartado 5, del TFUE.

El artículo 153, apartado 2, permite adoptar disposiciones mínimas mediante directivas, evitando al mismo tiempo el establecimiento de trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

• Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

El acceso a un salario mínimo que garantice un nivel de vida digno es un elemento fundamental de unas condiciones de trabajo adecuadas. Si bien el salario a nivel nacional es competencia inequívoca de los Estados miembros, las grandes diferencias en las normas relativas al acceso a un salario mínimo adecuado forman parte de las condiciones de trabajo y crean unas importantes discrepancias en el mercado único que pueden abordarse mejor a escala de la Unión.

Los trabajadores de la mayoría de los Estados miembros se ven afectados por una adecuación insuficiente o por lagunas en la cobertura de la protección del salario mínimo. Estos problemas afectan tanto a los trabajadores de los países con salarios mínimos legales como a los que dependen de la negociación colectiva. Además, es probable que más trabajadores se vean afectados en el futuro debido al declive permanente de la negociación colectiva y a la creciente polarización de los mercados de trabajo. De cara al futuro, esto plantea dificultades para crear unas condiciones de competencia equitativas en el mercado único y para garantizar que la competencia se base en unos estándares sociales elevados, en la innovación y en mejoras de la productividad.

Las políticas en materia de salario mínimo han sido objeto de supervisión multilateral en el marco del Semestre Europeo y la UE ha publicado orientaciones políticas dirigidas a determinados Estados miembros. No obstante, aunque en los últimos años varios Estados miembros hayan tomado medidas para mejorar sus sistemas de salario mínimo, estas no han sido suficientes para abordar el problema de la insuficiente adecuación o de la cobertura de la protección del salario mínimo. Si no se toman medidas a escala de la UE, algunos países pueden mostrarse reacios a mejorar sus niveles de salario mínimo debido a la percepción de que ello pudiera afectar negativamente a su competitividad exterior de costes.

La actuación a nivel de la UE será más eficaz para reforzar los sistemas de fijación de salarios mínimos que las intervenciones a nivel nacional. Esta actuación establecerá unas expectativas más claras, garantizará que los avances no sean parciales o desiguales y reforzará la confianza entre los Estados miembros y los interlocutores sociales. Ello contribuirá a dar el impulso necesario para que se reformen los mecanismos de fijación del salario mínimo a nivel nacional. La actuación a nivel de la UE contribuirá, por tanto, a garantizar unas condiciones de competencia equitativas en el mercado único, ayudando a abordar las grandes diferencias en la cobertura y adecuación de los salarios mínimos que no estén justificadas por las condiciones económicas subyacentes. Esto no puede lograrse de manera suficiente si la acción de los Estados miembros no está coordinada.

La Directiva propuesta establece un marco para adoptar unas normas mínimas y respeta las competencias de los Estados miembros para que adopten normas más estrictas, sin perjuicio del papel que los Estados miembros puedan confiar a los interlocutores sociales, de conformidad con las tradiciones nacionales y respetando plenamente la libertad contractual de los interlocutores sociales. De conformidad con el artículo 153, apartado 2, letra b), del TFUE, la Directiva propuesta apoyará y completará las actividades de los Estados miembros mediante el establecimiento de unas disposiciones mínimas para una aplicación progresiva.

- **Proporcionalidad**

La Directiva propuesta establece unas normas mínimas, garantizando así que el grado de intervención se mantenga en el mínimo necesario para alcanzar los objetivos de la propuesta. Los Estados miembros que ya hayan adoptado disposiciones más favorables que las previstas en la presente propuesta de Directiva no tendrán que modificar sus sistemas de fijación del salario mínimo. También podrán decidir ir más allá de las normas mínimas establecidas en esta propuesta de Directiva.

La propuesta respeta las tradiciones nacionales ya consolidadas en materia de fijación del salario mínimo. En particular, respeta plenamente las competencias de los Estados miembros y de los interlocutores sociales para determinar el nivel de sus salarios mínimos de conformidad con el artículo 153, apartado 5, del TFUE. La protección del salario mínimo seguirá ofreciéndose mediante convenios colectivos o disposiciones legales, de manera que se respeten plenamente las competencias nacionales y la libertad contractual de los interlocutores sociales.

Además, la Directiva propuesta permite a los Estados miembros aplicar sus disposiciones, en particular las relacionadas con la negociación colectiva y los salarios mínimos legales, teniendo en cuenta sus circunstancias económicas nacionales y las especificidades de sus sistemas de fijación del salario mínimo.

Así pues, la propuesta deja el mayor margen posible para las decisiones nacionales, al tiempo que sigue cumpliendo los objetivos de mejora de las condiciones de trabajo mediante el establecimiento de un marco para que los trabajadores de la Unión tengan acceso a la protección del salario mínimo. Habida cuenta de la dimensión y la naturaleza de los problemas identificados, se respeta el principio de proporcionalidad.

- **Elección del instrumento**

El artículo 153, apartado 2, letra b), del TFUE, en relación con su artículo 153, apartado 1, letra b), establece de manera explícita que las directivas puedan utilizarse para fijar unas disposiciones mínimas relativas a las condiciones de trabajo, que los Estados miembros deben aplicar progresivamente.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Consultas con las partes interesadas**

De conformidad con el artículo 154 del TFUE, la Comisión llevó a cabo una consulta en dos fases a los interlocutores sociales sobre una posible actuación de la UE en el ámbito de los salarios mínimos:

- En la primera fase, entre el 14 de enero y el 25 de febrero de 2020, la Comisión consultó a los interlocutores sociales acerca de la necesidad de una iniciativa sobre los salarios mínimos y su posible orientación¹⁷.
- En la segunda fase, entre el 3 de junio y el 4 de septiembre de 2020, la Comisión consultó a los interlocutores sociales sobre el contenido y el instrumento jurídico de la propuesta prevista¹⁸.

Las organizaciones de trabajadores están, en general, de acuerdo con los objetivos y el posible contenido de la iniciativa, tal como se indica en el documento de consulta de la segunda fase. Además, subrayaron que deben respetarse las tradiciones nacionales y la autonomía de los interlocutores sociales. En general, las organizaciones de la patronal mostraron su apoyo a la mayoría de los objetivos y a la posible orientación de una iniciativa de la UE, tal como se indica en el documento de consulta. Sin embargo, algunos de ellos cuestionaron el valor añadido de la acción reguladora de la UE en relación con la fijación del salario mínimo, habida cuenta de la diversidad de marcos nacionales, y subrayaron que deben respetarse plenamente las competencias de los Estados miembros o de los interlocutores sociales.

Aunque los sindicatos pidieron a la Comisión que propusiera una directiva con disposiciones mínimas vinculantes, ninguna de las organizaciones de empleadores se mostró a favor de una directiva vinculante en el ámbito de los salarios mínimos.

No hubo acuerdo entre los interlocutores sociales para entablar negociaciones a fin de celebrar un acuerdo a escala de la Unión, tal como se prevé en el artículo 155 del TFUE.

También se recogieron opiniones públicas a través de las respuestas al Eurobarómetro estándar 92 (otoño de 2019), que incluía preguntas sobre las prioridades de la Unión Europea (incluido el salario mínimo).

Asimismo, se llevaron a cabo intercambios de puntos de vista específicos con los Estados miembros a través de los siguientes comités del Consejo: el Comité de Empleo, el Comité de Protección Social y el Comité de Política Económica¹⁹. El Parlamento Europeo²⁰ y el Comité Económico y Social Europeo²¹ también han adoptado dictámenes pertinentes para una iniciativa de la UE sobre salarios mínimos adecuados²².

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

La Comisión contrató estudios de expertos externos para reunir datos que se han utilizado en apoyo de la evaluación de impacto. Entre ellos se incluyen:

¹⁷Documento de consulta, «Primera fase de consulta a los interlocutores sociales con arreglo al artículo 154 del TFUE sobre una posible acción para abordar los retos relacionados con un salario mínimo justo», C(2020) 83 final.

¹⁸Documento de consulta, «Segunda fase de consulta de los interlocutores sociales sobre una posible acción para abordar los retos relacionados con un salario mínimo justo», C(2020) 3570 final, acompañado del documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2020) 105 final.

¹⁹Véase el anexo A.2.3 de la evaluación de impacto.

²⁰Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de octubre de 2019, sobre empleo y políticas sociales en la zona del euro, 2019/2111.

²¹Dictamen del CESE, de 18 de septiembre de 2020, titulado «Salarios mínimos dignos en toda Europa», SOC/632.

²²Véase el anexo A.2.4 de la evaluación de impacto.

- un estudio sobre la indexación del salario mínimo legal («Indexation of statutory minimum wage»), elaborado por Diane Delaurens y Etienne Wasmer²³;
- un estudio sobre los efectos de los salarios mínimos legales en las pequeñas y medianas empresas («Effects of statutory minimum wages on small and medium-sized enterprises»), elaborado por Attila Lindner, University College London²⁴;
- un estudio sobre los efectos de los salarios mínimos acordados colectivamente en los países nórdicos («Effects of collectively agreed minimum wages in the Nordic countries»), elaborado por Per Skedinger, Research Institute of Industrial Economics (IFN)²⁵.

Además, la Comisión recurrió a sus contratos vigentes para reunir datos que se han utilizado en apoyo de la presente evaluación de impacto. Entre ellos se incluyen:

- un conjunto de informes de expertos sobre los sistemas de fijación del salario mínimo de los Estados miembros de la UE (un informe de expertos por cada Estado miembro) facilitados por el Centro europeo de conocimientos especializados;
- simulaciones, en el marco de un contrato existente, con el modelo fiscal y de prestaciones de la OCDE sobre indicadores de adecuación y efectos incentivadores de los salarios mínimos.

Dentro del marco de cooperación existente con Eurofound, la Comisión solicitó y recibió:

- tres informes por país sobre la fijación y adecuación de los salarios mínimos, así como debates políticos relacionados que se centraron, respectivamente, en Austria, Italia y Chipre.

La evaluación de la Comisión también se basó en su inventario de las políticas de los Estados miembros y en la revisión de la bibliografía y de los debates políticos relacionados con este ámbito. Además, diversas Direcciones Generales de la Comisión Europea aportaron contribuciones analíticas²⁶. En particular, se llevó a cabo un análisis de microsimulación de las repercusiones económicas, sociales y fiscales de los salarios mínimos utilizando el modelo Euromod. También se realizaron simulaciones basadas en modelos para evaluar el impacto macroeconómico de los salarios mínimos utilizando el modelo QUEST. Por último, se llevó a cabo un análisis de las características del salario mínimo y de los trabajadores con salarios bajos basado en datos individuales anonimizados de las encuestas EU-SILC y EU-SES.

• **Evaluación de impacto**

Siguiendo la política «Legislar mejor», la Comisión llevó a cabo una evaluación de impacto de varias opciones políticas. Esta labor contó con el apoyo de una consulta estructurada dentro de la Comisión a través de un grupo director interservicios.

²³Estudio elaborado por un contratista externo, encargado a mediados de 2019 con el fin de preparar la evaluación de impacto.

²⁴Estudio elaborado por un contratista externo, encargado a mediados de 2019 con el fin de preparar la evaluación de impacto.

²⁵Estudio elaborado por un contratista externo, encargado a mediados de 2019 con el fin de preparar la evaluación de impacto.

²⁶Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros y Centro Común de Investigación.

La evaluación de impacto se presentó al Comité de Control Reglamentario (CCR) para debate. Las recomendaciones formuladas por el CCR en su primer dictamen (negativo) de 2 de octubre de 2020 fueron atendidas, en particular: i) distinguiendo mejor en qué medida los problemas, los objetivos específicos, las soluciones propuestas y sus repercusiones se aplican a los diferentes tipos de sistemas de fijación del salario mínimo; ii) clarificando en mayor medida el modo en que el análisis del problema evalúa la inadecuación de los salarios mínimos en los diferentes Estados miembros; iii) justificando con más detalle cómo la iniciativa legislativa se ajusta a la base jurídica elegida y a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y iv) aclarando la justificación de la composición de los paquetes de medidas evaluados. Para atender las reservas planteadas por el Comité en su segundo dictamen (dictamen favorable con reservas) de 14 de octubre de 2020, el informe de evaluación de impacto aclaró en mayor medida una serie de elementos: la justificación de la composición de los paquetes de opciones, las medidas más pertinentes para el éxito de cada uno de ellos, el impacto sobre las pymes, la elección del paquete preferido y sus implicaciones para los países que dependen de la negociación colectiva²⁷.

A lo largo de la evaluación de impacto, se consideró una serie de medidas en todos los ámbitos importantes para abordar la adecuación insuficiente y las lagunas en la cobertura de los salarios mínimos. Se examinaron tres paquetes de medidas, cada uno de los cuales estaba compuesto por una combinación de medidas diferentes. Tras una evaluación de su eficacia, de su eficiencia y de su coherencia, se identificó un paquete preferido.

El paquete preferido solicita a todos los Estados miembros que apoyen la negociación colectiva sobre fijación de salarios, en particular cuando la cobertura de dicha negociación colectiva sea escasa, así como que refuercen la aplicación de los salarios mínimos y el control de su adecuación y cobertura. Además, en el caso de los Estados miembros con salarios mínimos legales, se exige el uso de unos criterios claros y estables para orientar la fijación y la actualización de los salarios mínimos y un mayor papel de los interlocutores sociales. También se limita al mínimo estrictamente necesario la aplicación de deducciones y variaciones a los salarios mínimos legales.

Este paquete fue considerado en la evaluación de impacto como el más eficaz, eficiente y coherente. El análisis cuantitativo que se realizó sobre un escenario basado en un aumento hipotético del salario mínimo hasta el 60 % de la mediana salarial bruta muestra que la adecuación de los salarios mínimos mejoraría en la mitad de los Estados miembros aproximadamente. Entre diez y veinte millones de trabajadores podrían beneficiarse de estas mejoras. En varios países, la mejora de la protección del salario mínimo daría lugar a una reducción de la pobreza de los ocupados y de la desigualdad salarial de más de un 10 % y a una reducción de la diferencia salarial entre hombres y mujeres de aproximadamente un 5 % o más²⁸. También se prevé que gracias a ello mejoren los incentivos al trabajo, así como que se apoye la igualdad de género y se ayude a reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres, ya que la mayoría de los perceptores del salario mínimo (alrededor del 60 % en la UE) son mujeres.

Los efectos económicos previstos incluyen el aumento de los costes laborales para las empresas, el aumento de los precios y, en menor medida, la disminución de los beneficios. El impacto sobre las empresas se mitigaría por el aumento del consumo de los trabajadores con

²⁷Véase el anexo I de la evaluación de impacto.

²⁸Resultados medios del impacto sobre los Estados miembros en el supuesto de que el salario mínimo se elevara al 60 % de la mediana salarial bruta o al 50 % del salario medio bruto. Véase el anexo A.12.2 de la evaluación de impacto.

salarios bajos, lo que impulsaría la demanda interna. Las empresas, en particular las pymes, también se beneficiarían de unos incrementos más graduales y previsibles del salario mínimo, lo que mejoraría el entorno empresarial.

Se espera que el posible impacto negativo en el empleo sea limitado. Se mantendría por debajo del 0,5 % del empleo total en la mayoría de los casos, pero alcanzaría el 1 % en tres Estados miembros²⁹. Los beneficios de una mejor protección del salario mínimo para los trabajadores afectados compensarían en gran medida el posible impacto negativo en el empleo de estos trabajadores.

Además, se prevé un impacto reducido en la competitividad a nivel agregado. El paquete preferido incluye la flexibilidad suficiente para que los Estados miembros puedan determinar el ritmo de mejora de la adecuación de los salarios mínimos a la luz de las condiciones y de los riesgos económicos, también en lo que respecta a sectores, regiones y pymes específicos.

- **Derechos fundamentales**

Los objetivos de la Directiva propuesta están en consonancia con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular con el derecho establecido en su artículo 31, apartado 1, sobre unas condiciones de trabajo justas y equitativas, que estipula que «todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad». La propuesta también facilita el ejercicio de los derechos reconocido en el artículo 23³⁰ de la Carta de los Derechos Fundamentales, que se refiere de manera específica a la igualdad entre mujeres y hombres, ya que contribuye a reducir la brecha salarial por razón de género.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no exige la utilización de recursos adicionales procedentes del presupuesto de la Unión Europea.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

Los Estados miembros deberán transponer la Directiva en un plazo de dos años a partir de su adopción y deberán comunicar a la Comisión las medidas nacionales de ejecución a través de la base de datos MNE. De conformidad con el artículo 153, apartado 3, del TFUE, pueden confiar a los interlocutores sociales la aplicación de la Directiva.

Para evaluar la eficacia de la iniciativa, la Comisión informará cada año al Parlamento Europeo y al Consejo sobre su evaluación de los cambios en la adecuación y en la cobertura de la protección del salario mínimo basándose en los datos anuales 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 UE (Semestre Europeo). En este contexto, el Comité de Empleo examinará cada año la situación

²⁹La sensibilidad del empleo a los aumentos salariales se ha calculado sobre la base del resultado medio de cuarenta y ocho estudios internacionales elaborados por Dube, A. (2019): «Impacts of minimum wages: review of the international evidence» («Los impactos sobre el salario mínimo: examen de las pruebas internacionales»). Informe elaborado para la Comisión de salarios bajos del Reino Unido.

³⁰El artículo 23 (Igualdad entre hombres y mujeres) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que «la igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución. El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado».

de la negociación colectiva sobre la fijación de salarios, así como la situación de la adecuación de la protección del salario mínimo en los Estados miembros basándose en los informes elaborados por la Comisión.

La Comisión está dispuesta a prestar apoyo técnico a los Estados miembros, en particular a través del Instrumento de Apoyo Técnico³¹ y del Fondo Social Europeo Plus³², para aplicar la Directiva.

La Comisión también llevará a cabo una evaluación de la Directiva cinco años después de su transposición. Seguidamente, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación de la presente Directiva.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto

Esta disposición define el objeto de la Directiva, a saber, establecer un marco a escala de la Unión para garantizar tanto que los salarios mínimos se fijen en una cuantía adecuada como que los trabajadores tengan acceso a la protección del salario mínimo, ya sea en forma de salario mínimo legal o de salario fijado por convenios colectivos.

El artículo también aclara que la Directiva no interfiere con la libertad de los Estados miembros de establecer salarios mínimos legales ni de promover el acceso a la protección del salario mínimo prevista en los convenios colectivos, de conformidad con las tradiciones nacionales y respetando plenamente la libertad contractual de los interlocutores sociales. Aclara, además, que la Directiva no impone ninguna obligación de introducir un salario mínimo legal en los Estados miembros en los que no exista, ni de que los convenios colectivos sean universalmente aplicables.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Este artículo aclara el ámbito de aplicación de la Directiva, que incluye a todo trabajador que tenga un contrato de trabajo o una relación laboral tal como se definen en la legislación, en los convenios colectivos o en las prácticas vigentes en cada Estado miembro, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Este enfoque del ámbito de aplicación personal de la Directiva propuesta también se ha seguido a efectos de las Directivas 2019/1152 y 2019/1158. Gracias a este enfoque, pueden abordarse los riesgos de excluir del ámbito de aplicación de la Directiva propuesta a un número creciente de trabajadores en formas de empleo atípicas, como los trabajadores domésticos, los trabajadores según demanda, los trabajadores intermitentes, los trabajadores retribuidos mediante vales, los falsos autónomos, los trabajadores de plataformas digitales, los trabajadores en prácticas y los aprendices. La Directiva propuesta se aplicaría a dichos trabajadores siempre que cumplan los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia en lo que respecta a la definición de «trabajador».

Artículo 3. Definiciones

³¹Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de mayo de 2020, por el que se establece el Instrumento de Apoyo Técnico, COM(2020) 409 final.

³²Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+), COM(2018) 382 final.

Esta disposición define una serie de términos y conceptos necesarios para interpretar las disposiciones de la Directiva.

Artículo 4. Promoción de la negociación colectiva sobre la fijación de salarios

Esta disposición tiene por objeto aumentar la cobertura de la negociación colectiva. A tal fin, los Estados miembros deben tomar medidas para promover la capacidad de los interlocutores sociales de participar en la negociación colectiva sobre la fijación de salarios y para fomentar unas negociaciones sobre los salarios constructivas, significativas e informadas.

Además, exige a los Estados miembros en los que la cobertura de la negociación colectiva (tal como se define en el artículo 3) no alcance al menos al 70 % de los trabajadores que establezcan un marco para la negociación colectiva y un plan de acción para promoverla.

Capítulo II. Salarios mínimos legales

Las disposiciones del presente capítulo solo se aplican a los Estados miembros con salarios mínimos legales.

Artículo 5. Adecuación

Con el fin de garantizar la adecuación del salario mínimo legal, esta disposición exige a los Estados miembros con salarios mínimos legales que establezcan los siguientes elementos: unos criterios para la fijación y actualización del salario mínimo legal, definidos de manera estable y clara; unas actualizaciones periódicas y oportunas, y la creación de órganos consultivos.

Los criterios nacionales deberán incluir, como mínimo, el poder adquisitivo de los salarios mínimos, la cuantía general de los salarios brutos y su distribución, la tasa de crecimiento de los salarios brutos y la evolución de la productividad laboral. Estos criterios deberán definirse de conformidad con las prácticas nacionales, ya sea en la legislación nacional pertinente, en las decisiones de los organismos competentes o en acuerdos tripartitos. También se solicita a los Estados miembros que utilicen valores de referencia indicativos para orientar la evaluación de la adecuación de los salarios mínimos legales, como los que se emplean habitualmente a escala internacional³³.

Artículo 6. Variaciones y deducciones

A fin de promover la adecuación de los salarios mínimos para todos los grupos de trabajadores, esta disposición pide a los Estados miembros que, en consulta con los interlocutores sociales, limiten el uso de las variaciones del salario mínimo y su aplicación en el tiempo y en cuanto a su alcance.

El artículo también prevé la protección del salario mínimo legal frente a deducciones injustificadas o desproporcionadas. Algunas deducciones del salario mínimo legal pueden estar justificadas por un objetivo legítimo, como, por ejemplo, cuando lo ordena una autoridad judicial. Otras, como las deducciones relativas al equipamiento necesario para desempeñar un trabajo o las deducciones de remuneraciones en especie, como el alojamiento, pueden ser injustificadas o desproporcionadas.

Artículo 7. Participación de los interlocutores sociales en la fijación y actualización del salario mínimo legal

³³Los indicadores de adecuación utilizados habitualmente a escala internacional, como, por ejemplo, el índice Kaitz, comparan el salario mínimo con la mediana salarial o con el salario medio. Además, la definición de nivel de vida digno del Consejo de Europa compara el salario mínimo neto con el salario medio neto. También son frecuentes las comparaciones entre el salario mínimo y la tasa de riesgo de pobreza.

Esta disposición exige una implicación efectiva y oportuna de los interlocutores sociales a la hora de fijar y actualizar los salarios mínimos legales, en particular mediante la participación en los órganos consultivos mencionados en el artículo 5. También se exige a los Estados miembros que impliquen a los interlocutores sociales en la definición de los criterios a que se refiere el artículo 5, en las actualizaciones de los salarios mínimos, en el establecimiento de las variaciones y deducciones mencionadas en el artículo 6, así como en la recogida de datos y en la realización de estudios sobre el terreno.

Además de contribuir a garantizar y preservar la adecuación del salario mínimo, una participación oportuna y efectiva de los interlocutores sociales es también un elemento de buena gobernanza que permite un proceso de toma de decisiones informado e inclusivo.

Artículo 8. Acceso efectivo de los trabajadores al salario mínimo legal

Esta disposición obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias, en cooperación con los interlocutores sociales, para garantizar el acceso efectivo de los trabajadores a la protección del salario mínimo legal. La acción requerida consistiría, en particular, en reforzar los controles y el sistema de inspecciones sobre el terreno, proporcionando orientación a las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la normativa y facilitando a los trabajadores una información adecuada sobre los salarios mínimos legales aplicables.

Capítulo III. Disposiciones horizontales

Artículo 9. Contratación pública

Esta disposición exige que, en la ejecución de los contratos públicos y de concesión, los operadores económicos (incluida la cadena de subcontratación posterior) respeten los salarios negociados en los convenios colectivos y los salarios mínimos legales aplicables que existan. Dado que, en la ejecución de dichos contratos, pueden incumplirse las disposiciones en materia de salario mínimo legal o de los salarios negociados en convenios colectivos, los trabajadores recibirían en este caso una remuneración inferior a la protección del salario mínimo aplicable.

La obligación establecida en esta disposición entra dentro de las obligaciones aplicables en el ámbito de la legislación laboral establecidas en el artículo 18, apartado 2, y en el artículo 71, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, en el artículo 36, apartado 2, y en el artículo 88, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, así como en el artículo 30, apartado 3, y en el artículo 42, apartado 1, de la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. Las aclaraciones de las disposiciones anteriores y las referencias explícitas a ellas tienen por objeto apoyar y reforzar su aplicación en el ámbito de los salarios mínimos.

Artículo 10. Seguimiento y recogida de datos

Esta disposición hace referencia a la creación de un sistema eficaz de seguimiento y recogida de datos. Los Estados miembros están obligados a encomendar a sus autoridades competentes el desarrollo de herramientas eficaces y fiables de recogida de datos que permitan a los Estados miembros notificar anualmente a la Comisión los datos pertinentes relacionados con la cobertura y la adecuación de los salarios mínimos.

La disposición exige a los Estados miembros que garanticen que la información relativa a los convenios colectivos y a sus disposiciones salariales sea transparente y esté a disposición del público.

Con el fin de supervisar la aplicación de la presente Directiva, esta disposición también prevé que la Comisión informe al Parlamento Europeo y al Consejo de su evaluación sobre la evolución de la adecuación y la cobertura de los salarios mínimos basándose en la información facilitada por los Estados miembros. Además, sobre la base del informe de la Comisión, el Comité de Empleo se encargaría de examinar la promoción de la negociación colectiva sobre la fijación de salarios y la adecuación de los salarios mínimos en los Estados miembros, en el marco del proceso de coordinación de las políticas económicas y de empleo a escala de la UE.

Artículo 11. Derecho de reparación y protección contra el trato o las consecuencias desfavorables

Esta disposición exige a los Estados miembros que garanticen que los trabajadores y sus representantes tengan acceso a una resolución de litigios efectiva e imparcial y a un derecho a reparación, incluida una indemnización adecuada, así como a una protección efectiva frente a cualquier forma de perjuicio en caso de que decidan ejercer su derecho de defensa cuando se vulneren sus derechos con respecto a la protección del salario mínimo establecido, sin perjuicio de las formas específicas de reparación y resolución de controversias que estén reguladas, cuando proceda, en los convenios colectivos. Los Estados miembros deben velar por la protección de los trabajadores y de sus representantes frente a un trato o a unas consecuencias desfavorables por parte de los empleadores, lo que podría disuadir a los trabajadores de presentar reclamaciones cuando se vulneren sus derechos.

Artículo 12. Sanciones

Esta disposición obliga a los Estados miembros a prever sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales que establecen la protección del salario mínimo.

Capítulo IV. Disposiciones finales

Artículo 13. Aplicación

Esta disposición pone de relieve que, con arreglo al artículo 153, apartado 3, del TFUE, los Estados miembros pueden confiar a los interlocutores sociales la aplicación de la Directiva, si estos así lo solicitan y siempre que los Estados miembros adopten todas las medidas necesarias para asegurarse de que pueden garantizar en todo momento los resultados pretendidos al amparo de esta.

Artículo 14. Difusión de la información

Esta disposición pretende garantizar que los Estados miembros den a conocer a los ciudadanos los derechos que otorga esta Directiva, así como otras disposiciones ya existentes en el mismo ámbito.

Artículo 15. Evaluación y examen

La presente disposición establece que la Comisión llevará a cabo una evaluación de la Directiva cinco años después de su transposición. La Comisión informará posteriormente al colegislador sobre la revisión de la aplicación de la Directiva y, si lo considera necesario, presentará propuestas para revisarla y actualizarla.

Artículo 16. Cláusula de no regresión y disposiciones más favorables

Esta es una disposición estándar que permite que los Estados miembros proporcionen un nivel de protección superior al garantizado por la Directiva, al tiempo que impide su uso para rebajar las exigencias de las normas existentes en los mismos ámbitos.

Artículo 17. Transposición

Se trata de disposiciones estándar que establecen el plazo máximo de que disponen los Estados miembros para transponer la Directiva a la legislación nacional y comunicar los textos pertinentes a la Comisión (dos años), así como la obligación de los Estados miembros de comunicar a la Comisión información relativa a la aplicación de la presente Directiva.

Artículo 18. Entrada en vigor

Esta es una disposición estándar que establece que la Directiva debe entrar en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial*.

Artículo 19. Destinatarios

Esta es una disposición estándar sobre los destinatarios, en la que se aclara que los destinatarios de la Directiva son los Estados miembros.

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 153, apartado 2, en relación con su artículo 153, apartado 1, letra b),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo¹,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones²,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) De conformidad con el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, los objetivos de la Unión son, entre otros, promover el bienestar de sus pueblos y obrar en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en una economía social de mercado altamente competitiva.
- (2) Con arreglo al artículo 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³, todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad.
- (3) La Carta Social Europea establece que todos los trabajadores tienen derecho a unas condiciones de trabajo equitativas. Asimismo, reconoce el derecho de todos los trabajadores a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso. El artículo 4 de la Carta reconoce el papel de los convenios colectivos libremente concertados, así como de los medios legales de fijación del salario mínimo, para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho.
- (4) 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 n.º 6 del pilar reafirma el derecho de los trabajadores a salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno. También establece que debe garantizarse un salario mínimo adecuado que permita satisfacer las necesidades del trabajador y de su familia en función de las condiciones económicas y sociales, y que al mismo tiempo salvaguarde el acceso al empleo y los incentivos para buscar trabajo. Además, recuerda que debe evitarse la pobreza de los

¹ DO C [...] de [...], p. [...].

² DO C [...] de [...], p. [...].

³ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2012/C 326/02) (DO C 326 de 26.10.2012, p. 391).

ocupados y que todos los salarios deben fijarse de manera transparente y predecible, y respetando la autonomía de los interlocutores sociales.

- (5) La orientación n.º 5 de la Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros⁴ insta a los Estados miembros a que garanticen una participación efectiva de los interlocutores sociales en la fijación de salarios, lo cual debe repercutir en unos salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno y permitir una adecuada adaptación de los salarios a la evolución de la productividad, con vistas a una convergencia al alza. La orientación también exige a los Estados miembros que promuevan el diálogo social y la negociación colectiva sobre la fijación de salarios. Además, compele a los Estados miembros y a los interlocutores sociales a velar por que todos los trabajadores tengan un salario justo y adecuado y se beneficien de convenios colectivos o de un salario mínimo legal adecuado, habida cuenta de su impacto en la competitividad, la creación de empleo y la pobreza de los ocupados. La Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021⁵ establece que los Estados miembros deben adoptar medidas para garantizar unas condiciones de trabajo justas. Además, la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2020⁶ recuerda que, en un contexto de crecientes diferencias sociales, es importante garantizar que cada trabajador perciba un salario adecuado. También se han emitido varias recomendaciones específicas por país a algunos Estados miembros en el ámbito de los salarios mínimos. No obstante, algunos países pueden ser reticentes a mejorar sus niveles de salario mínimo debido a la percepción de que ello pudiera afectar negativamente a su competitividad exterior de costes.
- (6) La mejora de las condiciones de vida y de trabajo, en particular gracias a unos salarios mínimos adecuados, beneficia tanto a los trabajadores como a las empresas de la Unión y es un requisito previo para alcanzar un crecimiento inclusivo y sostenible. Si se abordan las grandes diferencias en la cobertura y adecuación de la protección de los salarios mínimos, se contribuye a mejorar la equidad del mercado laboral de la UE y se promueve el progreso social y económico, así como una convergencia al alza. La competencia en el mercado único debe basarse en unos estándares sociales elevados, en la innovación y en mejoras de la productividad que garanticen unas condiciones de competencia equitativas.
- (7) Cuando los salarios mínimos tienen una cuantía adecuada, protegen la renta de los trabajadores desfavorecidos, contribuyen a garantizar una vida digna y limitan la caída de los ingresos en épocas difíciles, tal como se reconoce en el Convenio 131 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la fijación del salario mínimo. Los salarios mínimos contribuyen a sostener la demanda interna, a reforzar los incentivos al trabajo y a reducir las desigualdades salariales y la pobreza de los ocupados.
- (8) Las mujeres, los trabajadores jóvenes y poco cualificados y las personas con discapacidad tienen una mayor probabilidad de ser trabajadores con salarios mínimos o con salarios bajos que otros colectivos. Durante las recesiones económicas, como la crisis de la COVID-19, el papel de los salarios mínimos en la protección de los trabajadores con salarios bajos es cada vez más importante y resulta esencial para respaldar una recuperación económica sostenible e integradora. Actuar respecto al

⁴ Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 344 de 19.10.2020, p. 22).

⁵ Comunicación de la Comisión, COM(2020) 575 final.

⁶ Comunicación de la Comisión, COM(2019) 650 final.

salario mínimo contribuye a la igualdad de género, ya que reduce la brecha salarial y de pensiones entre hombres y mujeres y también saca a las mujeres de la pobreza.

- (9) La pandemia de COVID-19 está teniendo un impacto significativo en el sector de los servicios y en las pequeñas empresas, que tienen una elevada proporción de asalariados que cobran el salario mínimo. Además, los salarios mínimos también son importantes a la vista de las tendencias estructurales que están reconfigurando los mercados laborales y que se caracterizan cada vez más por tener unos porcentajes elevados de trabajo precario y no convencional. Estas tendencias han dado lugar a una mayor polarización del empleo, lo que ha producido un aumento de la proporción de profesiones poco remuneradas y poco cualificadas en la mayoría de los Estados miembros, así como una mayor desigualdad salarial en algunos de ellos.
- (10) Si bien la protección del salario mínimo existe en todos los Estados miembros, en algunos de ellos esta protección proviene de disposiciones legislativas («salarios mínimos legales») y de convenios colectivos, mientras que en otros se proporciona exclusivamente a través de convenios colectivos.
- (11) La protección del salario mínimo establecida por los convenios colectivos en las profesiones con salarios bajos es adecuada en la mayoría de los casos; sin embargo, los salarios mínimos legales son bajos en comparación con otros salarios de la economía de varios Estados miembros. En 2018, en nueve Estados miembros el salario mínimo legal no proporcionó ingresos suficientes a sus perceptores para alcanzar el umbral de riesgo de pobreza. Además, la utilización de tipos (variaciones) reducidos del salario mínimo y deducciones de los salarios mínimos legales afecta negativamente a su adecuación.
- (12) No todos los trabajadores de la Unión están protegidos por salarios mínimos. En algunos Estados miembros, aunque dispongan de cobertura, algunos trabajadores reciben en la práctica una remuneración inferior al salario mínimo legal debido al incumplimiento de las normas vigentes. En particular, se ha constatado que este incumplimiento afecta especialmente a las mujeres, a los trabajadores jóvenes, a las personas con discapacidad y a los trabajadores agrarios. En los Estados miembros en los que la protección del salario mínimo solo se ofrece a través de convenios colectivos, se estima que la proporción de trabajadores no amparados varía entre el 2 % y el 55 % de todos los trabajadores.
- (13) Si bien una negociación colectiva fuerte a nivel sectorial o intersectorial contribuye a garantizar una protección del salario mínimo adecuado, las estructuras tradicionales de negociación colectiva se han ido erosionando durante las últimas décadas, en parte debido a los cambios estructurales de la economía hacia sectores menos sindicalizados y a la disminución de la afiliación sindical relacionada con el aumento de las formas de trabajo nuevas y atípicas.
- (14) De conformidad con el artículo 154 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión ha realizado consultas con los interlocutores sociales en un proceso en dos fases sobre las posibles medidas para abordar los retos relacionados con la protección de unos salarios mínimos adecuados en la Unión. No ha habido acuerdo entre los interlocutores sociales para entablar negociaciones sobre estas cuestiones. No obstante, es importante adoptar medidas a escala de la Unión para garantizar que sus trabajadores estén protegidos por unos salarios mínimos adecuados, teniendo en cuenta los resultados de la consulta con los interlocutores sociales.

- (15) La presente Directiva establece los requisitos mínimos a escala de la Unión para garantizar tanto que los salarios mínimos se fijen en una cuantía adecuada como que los trabajadores tengan acceso a la protección del salario mínimo, ya sea en forma de salario mínimo legal o de salario fijado por convenios colectivos, tal y como se definen a efectos de la presente Directiva.
- (16) En el pleno respeto del artículo 153, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la presente Directiva no pretende armonizar el nivel de los salarios mínimos en toda la Unión ni establecer ningún mecanismo uniforme para fijar los salarios mínimos. Tampoco interfiere con la libertad de los Estados miembros de establecer salarios mínimos legales ni de promover el acceso a la protección del salario mínimo prevista en los convenios colectivos, de conformidad con las tradiciones y especificidades de cada país y respetando plenamente las competencias nacionales y la libertad contractual de los interlocutores sociales. La presente Directiva no impone a los Estados miembros en los que la protección del salario mínimo esté garantizada exclusivamente a través de convenios colectivos la obligación de introducir un salario mínimo legal ni de hacer que los convenios colectivos sean universalmente aplicables. Asimismo, la presente Directiva no establece la cuantía de la remuneración, que entra dentro de la libertad contractual de los interlocutores sociales a nivel nacional y es competencia de los Estados miembros.
- (17) La presente Directiva debe aplicarse a los trabajadores que tengan un contrato de trabajo o una relación laboral tal como se definen en la legislación, en los convenios colectivos o en las prácticas vigentes en cada Estado miembro, teniendo en cuenta los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para determinar la condición de trabajador. Siempre que cumplan esos criterios, los trabajadores domésticos, los trabajadores según demanda, los trabajadores intermitentes, los trabajadores retribuidos mediante vales, los falsos autónomos, los trabajadores de las plataformas en línea, los trabajadores en prácticas y los aprendices pueden estar incluidos en el ámbito de aplicación de la presente Directiva. Los trabajadores que realmente ejerzan una actividad por cuenta propia no se incluyen en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, ya que no cumplen estos criterios. El abuso de la condición de trabajador por cuenta propia conforme lo define la legislación nacional, ya sea a escala nacional o en situaciones transfronterizas, es una forma de trabajo falsamente declarado que se asocia a menudo con el trabajo no declarado. El falso trabajo por cuenta propia se produce cuando una persona es declarada como trabajador autónomo aun cuando se cumplan las condiciones propias de una relación laboral, con el fin de evitar determinadas obligaciones jurídicas o fiscales. Estos trabajadores deben entrar en el ámbito de aplicación de la presente Directiva. La determinación de la existencia de una relación laboral debe guiarse por los hechos relativos a la actividad que se ejerce realmente, y no a la descripción de la relación que hagan las partes.
- (18) Una negociación colectiva sobre la fijación de salarios eficaz es un medio importante para garantizar que los trabajadores estén protegidos por unos salarios mínimos adecuados. En los Estados miembros que disponen de salarios mínimos legales, la negociación colectiva apoya la evolución salarial general y, por tanto, contribuye a mejorar la adecuación de los salarios mínimos. En los Estados miembros en los que la protección del salario mínimo se garantiza exclusivamente a través de la negociación colectiva, su cuantía y la proporción de trabajadores protegidos están directamente determinadas por el funcionamiento del sistema de negociación colectiva y por su cobertura. Una negociación colectiva fuerte y eficaz, junto con una amplia cobertura

de los convenios colectivos sectoriales o intersectoriales, refuerza la adecuación y la cobertura de los salarios mínimos.

- (19) En un contexto de reducción de la cobertura de la negociación colectiva, es fundamental que los Estados miembros la promuevan para mejorar el acceso de los trabajadores a la protección del salario mínimo prevista en los convenios colectivos. Los Estados miembros con una amplia cobertura de la negociación colectiva tienden a tener unos salarios mínimos elevados y una baja proporción de trabajadores con salarios bajos. Los Estados miembros con una pequeña proporción de trabajadores con salarios bajos tienen una tasa de cobertura de la negociación colectiva superior al 70 %. Del mismo modo, la mayoría de los Estados miembros con salarios mínimos altos en relación con la mediana salarial tienen una cobertura de la negociación colectiva superior al 70 %. Si bien debe alentarse a todos los Estados miembros a promover la negociación colectiva, aquellos que no alcancen este nivel de cobertura deben, previa consulta o acuerdo con los interlocutores sociales, prever o, cuando ya exista, potenciar un marco de procedimientos facilitadores y de disposiciones institucionales que permitan las condiciones para dicha negociación colectiva. Dicho marco debe establecerse por ley o mediante un acuerdo tripartito.
- (20) Son necesarias normas, prácticas y procedimientos sólidos para fijar y actualizar los salarios mínimos legales a fin de ofrecer unos salarios mínimos adecuados, al tiempo que se salvaguardan los puestos de trabajo y la competitividad de las empresas, incluidas las pymes. Entre esas normas, prácticas y procedimientos se incluyen una serie de elementos para preservar la adecuación de los salarios mínimos legales, tales como los criterios e indicadores para evaluar la adecuación, las actualizaciones periódicas y oportunas, la existencia de órganos consultivos y la participación de los interlocutores sociales. Una participación oportuna y efectiva de estos últimos es un elemento de buena gobernanza que permite un proceso de toma de decisiones informado e inclusivo.
- (21) Los salarios mínimos se consideran adecuados si son justos en relación con la distribución salarial en el país y si proporcionan un nivel de vida digno. La adecuación de los salarios mínimos legales se determina teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas nacionales, especialmente el crecimiento del empleo, la competitividad y la evolución regional y sectorial. Su adecuación debe evaluarse al menos en relación con su poder adquisitivo, con la evolución de la productividad y en función de su relación con las cuantías, la distribución y el crecimiento de los salarios brutos. El uso de indicadores comúnmente utilizados a nivel internacional, como el 60 % de la mediana salarial bruta y el 50 % del salario medio bruto, puede ayudar a orientar la evaluación de la adecuación del salario mínimo en relación con la cuantía bruta de los salarios.
- (22) A fin de promover la adecuación de los salarios mínimos para todos los grupos de trabajadores, las variaciones y deducciones de los salarios mínimos legales deben limitarse a un mínimo, garantizándose al mismo tiempo que se consulte debidamente a los interlocutores sociales sobre su definición. Algunas deducciones del salario mínimo legal pueden estar justificadas por un objetivo legítimo, como, por ejemplo, cuando se ha pagado un montante en exceso o cuando una autoridad judicial ordena tales deducciones. Otras, como las deducciones relativas al equipamiento necesario para desempeñar un trabajo o las deducciones de remuneraciones en especie, como el alojamiento, pueden ser injustificadas o desproporcionadas.

- (23) Es necesario disponer de un sistema eficaz de aplicación de las normas que incluya controles e inspecciones sobre el terreno para garantizar el funcionamiento de los marcos legales nacionales relativos al salario mínimo. A fin de reforzar la eficacia de las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley, también se requiere una estrecha cooperación con los interlocutores sociales, en particular para hacer frente a retos importantes como los relacionados con la subcontratación, el falso trabajo por cuenta propia o las horas extraordinarias no registradas. Además, los trabajadores deben tener fácil acceso a una información adecuada sobre los salarios mínimos legales aplicables a fin de garantizar un grado adecuado de transparencia y previsibilidad en lo que respecta a sus condiciones de trabajo.
- (24) Para la ejecución de los contratos públicos y de concesión, es esencial que se aplique de forma efectiva la protección del salario mínimo establecida por disposiciones legales o por convenios colectivos. Dado que en la ejecución de dichos contratos o en la cadena de subcontratación a partir de entonces pueden incumplirse los convenios colectivos que regulan la protección de los salarios mínimos en un sector determinado, los trabajadores recibirían en ese caso una remuneración inferior a la cuantía salarial acordada en los convenios colectivos sectoriales. A fin de evitar situaciones de ese tipo, los operadores económicos deben otorgar a sus trabajadores los salarios fijados en los convenios colectivos para cada sector y para cada zona geográfica que se haya determinado con vistas a cumplir las obligaciones aplicables en el ámbito del Derecho laboral, en consonancia con el artículo 18, apartado 2, y el artículo 71, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre contratación pública⁷, en el artículo 36, apartado 2, y en el artículo 88, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁸, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, así como en el artículo 30, apartado 3, y en el artículo 42, apartado 1, de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adjudicación de contratos de concesión⁹.
- (25) Un seguimiento y una recogida de datos fiables son fundamentales para garantizar la protección efectiva de los salarios mínimos. La Comisión informará cada año al Parlamento Europeo y al Consejo sobre su evaluación de los cambios en la adecuación y en la cobertura de la protección del salario mínimo basándose en los datos anuales 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. En este contexto, el Comité de Empleo debe examinar cada año la situación de los Estados miembros basándose en los informes elaborados por la Comisión y en otros instrumentos de supervisión multilateral, como la evaluación comparativa.
- (26) Los trabajadores deben estar en condiciones de ejercer su derecho de defensa cuando se vulneren sus derechos relativos a la protección del salario mínimo. A fin de evitar que los trabajadores se vean privados de sus derechos, y sin perjuicio de las formas

⁷ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 65).

⁸ Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 243).

⁹ Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO L 94, de 28.3.2014, p. 1).

específicas de reparación y de resolución de controversias previstas en los convenios colectivos, incluidos los sistemas de resolución de litigios colectivos, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que tengan acceso a una resolución de controversias efectiva e imparcial y que disfruten del derecho de reparación, incluida una indemnización adecuada, así como de una protección efectiva frente a cualquier forma de perjuicio en caso de que decidan ejercer su derecho de defensa.

- (27) La Comisión debe llevar a cabo una evaluación que sirva de base para una revisión de la aplicación efectiva de la presente Directiva. Asimismo, debe informar al Consejo y al Parlamento Europeo de los resultados de dicha revisión.
- (28) Las reformas y medidas adoptadas por los Estados miembros para promover una protección del salario mínimo adecuado de los trabajadores no han sido exhaustivas ni sistemáticas, aunque son pasos en la dirección correcta. Además, algunos países pueden mostrarse reacios a mejorar la adecuación y la cobertura de los salarios mínimos debido a la percepción de que ello pudiera afectar negativamente a su competitividad exterior de costes. Dado que los objetivos de la presente Directiva no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, debido a sus dimensiones y sus efectos, pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.
- (29) La presente Directiva establece requisitos mínimos y mantiene sin modificaciones la prerrogativa de los Estados miembros de introducir y mantener disposiciones más favorables. Salvo que la presente Directiva introduzca disposiciones más favorables, deben seguir aplicándose los derechos adquiridos en el contexto del marco jurídico nacional vigente. La implementación de la presente Directiva no puede utilizarse para reducir los derechos existentes de los trabajadores, ni puede constituir un motivo válido para reducir el nivel general de protección del que gozan los trabajadores en el ámbito de aplicación de la presente Directiva.
- (30) Al aplicar la presente Directiva, los Estados miembros deben evitar establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de microempresas y de pequeñas y medianas empresas. Se invita, por tanto, a los Estados miembros a evaluar las repercusiones de su acto de transposición en las pequeñas y medianas empresas, con el fin de asegurarse de que estas no se vean afectadas de manera desproporcionada, prestando especial atención a las microempresas y a la carga administrativa, y a publicar los resultados de estas evaluaciones. Si se comprueba que las microempresas y las pequeñas y medianas empresas se ven afectadas de manera desproporcionada, los Estados miembros deben considerar la posibilidad de introducir medidas para ayudar a estas empresas a adaptar sus estructuras de remuneración a los nuevos requisitos.
- (31) El Instrumento de Apoyo Técnico¹⁰ y el Fondo Social Europeo Plus¹¹ están a disposición de los Estados miembros para desarrollar o mejorar los aspectos técnicos

¹⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de mayo de 2020, por el que se establece el Instrumento de Apoyo Técnico, COM(2020) 409 final.

¹¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+), COM(2018) 382 final.

de los marcos relativos al salario mínimo, en particular en lo que se refiere a la evaluación de la adecuación, el seguimiento y la recogida de datos, la ampliación del acceso, así como sobre el cumplimiento y el desarrollo de capacidades generales relacionadas con la aplicación de dichos marcos.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

Objeto

1. Con el fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en la Unión, la presente Directiva establece un marco para:
 - a) fijar unas cuantías adecuadas en relación con los salarios mínimos;
 - b) el acceso de los trabajadores a la protección del salario mínimo, en forma de salarios fijados mediante convenios colectivos o en forma de salario mínimo legal, donde exista.

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.

2. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de la decisión de los Estados miembros de establecer salarios mínimos legales o promover el acceso a la protección del salario mínimo prevista en los convenios colectivos.
3. La presente Directiva en ningún caso impone a los Estados miembros en los que la protección del salario mínimo esté garantizada exclusivamente a través de convenios colectivos la obligación de introducir un salario mínimo legal ni de hacer que los convenios colectivos sean universalmente aplicables.

Artículo 2

Ámbito de aplicación

La presente Directiva se aplicará a todos los trabajadores de la Unión que tengan un contrato de trabajo o una relación laboral conforme a lo definido en la legislación, los convenios colectivos o los usos vigentes en cada Estado miembro, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Artículo 3

Definiciones

A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- 1) «salario mínimo»: la remuneración mínima que un empleador está obligado a pagar a los trabajadores por el trabajo realizado o por los servicios prestados durante un período determinado, calculada sobre la base del tiempo o del rendimiento;

- 2) «salario mínimo legal»: el salario mínimo establecido por ley u otras disposiciones legales vinculantes;
- 3) «negociación colectiva»: toda negociación que tenga lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones patronales, por una parte, y una o varias organizaciones de trabajadores, por otra, para determinar las condiciones laborales; o para regular las relaciones entre empresas y trabajadores; o para regular las relaciones entre los empleadores o sus organizaciones y una organización u organizaciones de trabajadores;
- 4) «convenio colectivo»: todos los acuerdos por escrito relativos a las condiciones laborales celebrados por los interlocutores sociales como resultado de la negociación colectiva;
- 5) «cobertura de la negociación colectiva»: proporción de trabajadores a escala nacional a los que se aplica un convenio colectivo.

Artículo 4

Promoción de la negociación colectiva sobre la fijación de salarios

1. Con el fin de aumentar la cobertura de la negociación colectiva, los Estados miembros adoptarán, en consulta con los interlocutores sociales, al menos las siguientes medidas:
 - a) promoverán el desarrollo y el refuerzo de capacidades de los interlocutores sociales para participar en la negociación colectiva sobre la fijación de salarios a nivel sectorial o intersectorial;
 - b) fomentarán unas negociaciones constructivas, significativas e informadas sobre los salarios entre los interlocutores sociales.
2. Los Estados miembros en los que la cobertura de la negociación colectiva sea inferior al 70 % de los trabajadores en el sentido del artículo 2 establecerán además un marco de condiciones favorables para la negociación colectiva, bien por ley, previa consulta a los interlocutores sociales, o mediante acuerdo con ellos, y establecerán un plan de acción para promover la negociación colectiva. El plan de acción se hará público y se notificará a la Comisión Europea.

CAPÍTULO II

SALARIOS MÍNIMOS LEGALES

Artículo 5

Adecuación

1. Los Estados miembros con salarios mínimos legales adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la fijación y actualización de los salarios mínimos legales se guíen por criterios establecidos para promover la adecuación con el objetivo de lograr unas condiciones de vida y de trabajo dignas, la cohesión social y la convergencia al alza. Los Estados Miembros deberán definir dichos criterios de conformidad con las prácticas nacionales, ya sea en la legislación nacional

pertinente, en las decisiones de los organismos competentes o en acuerdos tripartitos. Los criterios se definirán de forma estable y clara.

2. Los criterios nacionales contemplados en el apartado 1 incluirán al menos los siguientes elementos:
 - a) el poder adquisitivo de los salarios mínimos legales, teniendo en cuenta el coste de la vida y la contribución de los impuestos y las prestaciones sociales;
 - b) la cuantía general de los salarios brutos y su distribución;
 - c) la tasa de crecimiento de los salarios brutos;
 - d) la evolución de la productividad laboral.
3. Los Estados miembros utilizarán valores de referencia indicativos como los habitualmente utilizados a nivel internacional para orientar su evaluación de la adecuación de los salarios mínimos legales en relación con el nivel general de los salarios brutos.
4. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la actualización periódica y oportuna de los salarios mínimos legales a fin de preservar su adecuación.
5. Los Estados miembros crearán órganos consultivos para asesorar a las autoridades competentes sobre cuestiones relacionadas con el salario mínimo legal.

Artículo 6

Variaciones y deducciones

1. Los Estados miembros podrán permitir diferentes tipos de salario mínimo legal para grupos específicos de trabajadores. Los Estados miembros reducirán al mínimo las variaciones y velarán por que cualquier variación sea no discriminatoria, proporcionada, limitada en el tiempo si procede, así como justificada objetiva y razonablemente por una finalidad legítima.
2. Los Estados miembros podrán permitir deducciones legales que reduzcan la remuneración abonada a los trabajadores a un nivel inferior al del salario mínimo legal. Los Estados miembros velarán por que las deducciones del salario mínimo legal sean necesarias, proporcionadas y estén justificadas objetivamente.

Artículo 7

Participación de los interlocutores sociales en la fijación y actualización del salario mínimo legal

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los interlocutores sociales participen de manera oportuna y efectiva en la fijación y actualización del salario mínimo legal, en particular mediante la participación en los órganos consultivos a los que se refiere el artículo 5, apartado 5, y, especialmente, en lo concerniente a:

- a) la selección y aplicación de los criterios y valores de referencia indicativos mencionados en el artículo 5, apartados 1, 2 y 3, para la determinación de las cuantías del salario mínimo legal;
- b) las actualizaciones de las cuantías del salario mínimo legal a las que se refiere el artículo 5, apartado 4;

- c) el establecimiento de las variaciones y deducciones del salario mínimo legal a las que se refiere el artículo 6;
- d) la recogida de datos y la realización de estudios para informar a las autoridades encargadas de fijar el salario mínimo legal.

Artículo 8

Acceso efectivo de los trabajadores a los salarios mínimos legales

Los Estados miembros, en cooperación con los interlocutores sociales, adoptarán las siguientes medidas para mejorar el acceso de los trabajadores a la protección legal del salario mínimo, según proceda:

- 1) reforzarán los controles y las inspecciones sobre el terreno llevados a cabo por las inspecciones de trabajo o por los organismos responsables de la aplicación de los salarios mínimos legales; los controles e inspecciones serán proporcionados y no discriminatorios;
- 2) elaborarán orientaciones para que las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la legislación se centren activamente en las empresas que incumplan la normativa y persigan dichas actividades;
- 3) garantizarán que la información sobre los salarios mínimos legales se ponga a disposición del público de manera clara, exhaustiva y fácilmente accesible.

CAPÍTULO III

DISPOSICIONES HORIZONTALES

Artículo 9

Contratación pública

De conformidad con la Directiva 2014/24/UE, la Directiva 2014/25/UE y la Directiva 2014/23/UE, los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para garantizar que, en la ejecución de los contratos públicos o de concesión, los operadores económicos cumplan los salarios establecidos en los convenios colectivos para el sector y la zona geográfica de que se trate y, en su caso, los salarios mínimos legales.

Artículo 10

Seguimiento y recogida de datos

- 1. Los Estados miembros encomendarán a sus autoridades competentes el desarrollo de herramientas eficaces de recogida de datos para hacer un seguimiento de la cobertura y la adecuación de los salarios mínimos.
- 2. Los Estados miembros comunicarán anualmente a la Comisión, antes del 1 de octubre de cada año, los siguientes datos:
 - a) en lo relativo al salario mínimo legal:

- i) la cuantía del salario mínimo legal y la proporción de trabajadores cubiertos por él,
 - ii) las variaciones existentes y la proporción de trabajadores cubiertos por ellas,
 - iii) las deducciones existentes,
 - iv) la tasa de cobertura de la negociación colectiva;
- b) en lo relativo a la protección del salario mínimo regulada únicamente en los convenios colectivos:
- i) la distribución en deciles de dichos salarios ponderados por la proporción de trabajadores cubiertos,
 - ii) la tasa de cobertura de la negociación colectiva,
 - iii) la cuantía de los salarios de los trabajadores que no dispongan de la protección del salario mínimo regulada en los convenios colectivos y su relación con la cuantía de los salarios de los trabajadores que gocen de dicha protección mínima.

Los Estados miembros facilitarán las estadísticas y la información a que se refiere el presente apartado desagregadas por sexo, edad, discapacidad, tamaño de la empresa y sector.

El primer informe comprenderá los años [X, Y, Z: *los tres años anteriores al año de transposición*] y se entregarán a más tardar el [1 de octubre de YY: *el año siguiente a la transposición*]. Los Estados miembros podrán omitir las estadísticas y la información que no estén disponibles antes del [*fecha de la transposición*].

La Comisión podrá solicitar a los Estados miembros que faciliten información adicional, caso por caso, cuando considere que dicha información es necesaria para hacer el seguimiento de la aplicación efectiva de la presente Directiva.

3. Los Estados miembros velarán por que la información relativa a la protección del salario mínimo, incluidos los convenios colectivos y sus disposiciones salariales, sea transparente y accesible al público.
4. La Comisión evaluará los datos transmitidos por los Estados miembros en los informes a los que se refiere el apartado 2 e informará anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo.
5. Sobre la base del informe elaborado por la Comisión, el Comité de Empleo establecido de conformidad con el artículo 150 del TFUE llevará a cabo cada año un examen de la promoción de la negociación colectiva sobre la fijación de salarios y de la adecuación de los salarios mínimos en los Estados miembros.

Artículo 11

Derecho de reparación y protección contra el trato o las consecuencias desfavorables

1. Los Estados miembros velarán por que los trabajadores, incluidos aquellos cuya relación laboral haya finalizado, tengan acceso a una resolución de controversias efectiva e imparcial y tengan derecho a reparación, incluida una indemnización adecuada, en caso de vulneración de sus derechos relativos al salario mínimo legal o a la protección del salario mínimo regulados en los convenios colectivos, sin

perjuicio de las formas específicas de reparación y resolución de controversias reguladas, cuando proceda, en dichos convenios colectivos.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para proteger a los trabajadores, incluidos los representantes de los trabajadores, contra cualquier trato desfavorable por parte del empleador y contra cualquier consecuencia adversa derivada de una denuncia presentada ante el empleador o de cualquier procedimiento incoado con el fin de hacer cumplir los derechos relativos al salario mínimo legal o a la protección del salario mínimo regulados en los convenios colectivos.

Artículo 12

Sanciones

Los Estados miembros establecerán normas relativas a las sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones nacionales. Tales sanciones serán efectivas, proporcionadas y disuasorias.

CAPÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 13

Aplicación

Los Estados miembros podrán confiar a los interlocutores sociales la aplicación de la presente Directiva, si estos así lo solicitan de manera conjunta. En este caso, los Estados miembros adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar en todo momento los resultados pretendidos al amparo de la presente Directiva.

Artículo 14

Divulgación de la información

Los Estados miembros velarán por que las medidas nacionales de transposición de la presente Directiva, junto con las disposiciones pertinentes ya en vigor en relación con el objeto establecido en el artículo 1, se pongan en conocimiento de los trabajadores y de los empresarios, incluidas las pymes.

Artículo 15

Evaluación y revisión

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

Artículo 16

Cláusula de no regresión y disposiciones más favorables

1. La presente Directiva no constituirá una justificación válida para la disminución del nivel general de protección de que ya gozan los trabajadores en los Estados miembros.
2. La presente Directiva no afectará a la prerrogativa de los Estados miembros de aplicar o de introducir disposiciones legales, reglamentarias o administrativas más favorables para los trabajadores, o de fomentar o permitir la aplicación de convenios colectivos que sean más favorables para los trabajadores.
3. La presente Directiva se entiende sin perjuicio de los demás derechos concedidos a los trabajadores por otros actos jurídicos de la Unión.

Artículo 17

Transposición

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar [*dos años después de la fecha de entrada en vigor*]. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

Cuando los Estados miembros adopten dichas medidas, estas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito reglamentado por la presente Directiva.

Artículo 18

Entrada en vigor

La presente Directiva entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 19

Destinatarios

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente