



CORTES GENERALES

INFORME 27/2020 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 9 DE DICIEMBRE DE 2020, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE UNOS SALARIOS MÍNIMOS ADECUADOS EN LA UNIÓN EUROPEA [COM (2020) 682 FINAL] [2020/0310 (COD)] {SEC (2020) 362 FINAL} {SWD (2020) 245 FINAL} {SWD (2020) 246 FINAL}.

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 21 de enero de 2021.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 17 de noviembre de 2021, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. Luis Jesús Uribe-Etxebarria Apalategui (SGPV), y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. El 30 de noviembre de 2020, se ha recibido el Informe del Gobierno donde expresa su opinión acerca de la conformidad de la propuesta legislativa COM (2020) 682 final con el principio de subsidiariedad. Asimismo, se han recibido informes del Parlamento de Cantabria, del Parlamento de La Rioja y de la Xunta de Galicia comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 9 de diciembre de 2020, aprobó el presente



CORTES GENERALES

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en el artículo artículo 153.2, en relación con el artículo 153.1 b) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“Artículo 153.2:

A tal fin, el Parlamento Europeo y el Consejo:

a) podrán adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros;

b) podrán adoptar, en los ámbitos mencionados en las letras a) a i) del apartado 1, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros. Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

El Parlamento Europeo y el Consejo decidirán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

En los ámbitos mencionados en las letras c), d), f) y g) del apartado 1, el Consejo decidirá con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y a dichos Comités.

El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá decidir que el procedimiento legislativo ordinario sea aplicable a las letras d), f) y g) del apartado 1.

Artículo 153.1:



CORTES GENERALES

1. Para la consecución de los objetivos del artículo 151, la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

b) las condiciones de trabajo.”

3.- 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», 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 Unión.

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».*



CORTES GENERALES

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 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 nacionales son inferiores al 60 % de la media del salario bruto o al 50 % del salario medio bruto en casi todos los 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, determinados grupos de trabajadores están



CORTES GENERALES

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 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



CORTES GENERALES

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.

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



CORTES GENERALES

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.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.