

Salarios mínimos: incumplimiento y aplicación de la legislación en todos los Estados miembros de la UE - Informe comparativo

Introducción

En 2020, el Parlamento Europeo solicitó a la Comisión Europea que llevara a cabo un proyecto piloto sobre el papel del salario mínimo en el establecimiento de la garantía universal de empleo («Role of the minimum wage in establishing the Universal Labour Guarantee»). Se encomendó a Eurofound la ejecución de este proyecto piloto (2021-2023). Este módulo examina el incumplimiento de la legislación sobre el salario mínimo y la manera en que los Estados miembros abordan su aplicación.

Los mecanismos de fijación del salario mínimo representan una poderosa herramienta del mercado laboral. Son vinculantes y su aplicación está muy extendida entre los países europeos. Para diseñar y aplicar estrategias y medidas racionales para el cumplimiento y la aplicación de los salarios mínimos, es importante analizar el alcance y las pautas de incumplimiento con el mayor grado de detalle que permitan los datos disponibles. Esto es pertinente no solo para aumentar la eficacia de las intervenciones, sino también para tomar decisiones estratégicas a la hora de asignar los recursos públicos disponibles. Medir el incumplimiento no es fácil y requiere el uso de información precisa sobre los ingresos y sobre los niveles de los salarios mínimos, que a menudo es difícil de obtener, ya que en los países en los que los mínimos salariales se establecen a través de la negociación colectiva a nivel sectorial, esta información rara vez está disponible o puede ser difícil de reunir. La aplicación de los salarios mínimos es esencial, y la comprensión del modo en que esta afecta a su cumplimiento es crucial para la formulación de políticas. Sin embargo, los datos relativos a la aplicación y el cumplimiento son escasos, y la comparación entre países resulta complicada.

Contexto político

- En la Unión Europea (UE), el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo aprobaron la Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados el 19 de octubre de 2022.
- De los veintisiete Estados miembros, veintidós establecen salarios mínimos legales a nivel nacional, y los demás tienen negociaciones salariales a nivel sectorial.

- El cumplimiento de la normativa sobre el salario mínimo es fundamental para garantizar los derechos de los trabajadores, su protección en el mercado laboral, la igualdad de condiciones para las empresas y una competencia leal.
- En veintidós países de la UE, la aplicación de los salarios mínimos se incluye en la normativa laboral general. Algunos países cuentan con reglamentos o procedimientos específicos para las industrias/sectores, las zonas territoriales o los trabajadores que presentan, o se espera que presenten, una mayor incidencia de incumplimiento.

Conclusiones principales

- Los niveles estimados de incumplimiento de la legislación sobre el salario mínimo dependen fundamentalmente de la fuente de los datos. Las estimaciones de incumplimiento deben tomarse como aproximaciones, no como cifras precisas. Cuando se utiliza la encuesta sobre la estructura de los ingresos, que abarca solo a las empresas más grandes y utiliza la información relativa a los ingresos comunicada por los empleadores, los niveles de incumplimiento tienden a ser, en general, bastante bajos. Cuando se utilizan las estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida, que incluyen a toda la población en edad de trabajar, y en las que los trabajadores declaran sus propios ingresos, los niveles de incumplimiento tienden a ser más elevados.
- El incumplimiento está positivamente correlacionado con el índice de Kaitz (relación entre el salario mínimo y el salario medio/mediano), lo que sugiere que es superior cuando se establece un salario mínimo más elevado.
- Según ambas encuestas, las tasas de incumplimiento son superiores al nivel mediano en Chipre, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Hungría, Luxemburgo y España. Las tasas de incumplimiento son sistemáticamente inferiores al nivel mediano en Bélgica, Bulgaria, Croacia, Finlandia, Letonia, Malta, Polonia, Portugal y Eslovaquia.
- Los trabajadores que perciben un salario inferior al mínimo son, por lo general, las personas más jóvenes y con un nivel de estudios inferior, y es más probable que sean mujeres, con un contrato temporal o a tiempo parcial y que trabajen para empresas más pequeñas. En general, el sector terciario se ve más afectado por este fenómeno que las industrias manufactureras.

- El incumplimiento es mucho más frecuente entre los trabajadores asalariados que trabajan menos horas a la semana, lo que podría reflejar un bajo nivel de vinculación con el mercado de trabajo. El incumplimiento también es más elevado si se calcula utilizando los salarios por hora en lugar de los salarios mensuales. Esto podría deberse a que algunos empleadores pueden acatar los salarios mínimos mensuales, pero hacen que los empleados trabajen más horas de las previstas en sus contratos, por lo que no cumplen los salarios mínimos por hora.
- En la mayoría de los países, las instituciones generalistas encargadas de la aplicación del derecho laboral y que se ocupan de todo el espectro de la legislación laboral aplican los salarios mínimos.
- Las Inspecciones de Trabajo son las principales instituciones que participan en la aplicación del salario mínimo en diecinueve países, junto con los juzgados laborales y las autoridades fiscales y de la seguridad social, en distinto grado y de diferentes maneras. Tres países cuentan con más de una institución directamente responsable de la aplicación de los salarios mínimos.
- Los interlocutores sociales desempeñan un papel fundamental en la aplicación de la normativa sobre el salario mínimo. En los países nórdicos desempeñan una función de inspección directa para el cumplimiento de la aplicación de los convenios colectivos. En los demás Estados miembros, a menudo proporcionan orientación y apoyo a los trabajadores y empleadores, con un papel activo en la resolución de litigios y la elaboración de políticas.
- Las estrategias para el cumplimiento de los salarios mínimos se basan cada vez más en el equilibrio entre la disuasión y la prevención. También se presta cada vez más atención a la función de asesoramiento, orientación e información de las Inspecciones, así como al uso de incentivos para los empleadores, las campañas de información y sensibilización y el intercambio de datos.
- En la última década, varios Estados miembros han realizado importantes reformas en los sistemas y reglamentos sobre cumplimiento: modificación de los reglamentos sobre cumplimiento; reforma de las Inspecciones de Trabajo; modificación del tipo y la magnitud de las sanciones y del acceso a la información y el intercambio de datos sobre incumplimiento; y creación de grupos o comisiones competentes para la aplicación del salario mínimo.
- Un conjunto de mecanismos (intercambio de información y coordinación de las partes interesadas pertinentes, uso de la puesta en evidencia, uso de la responsabilidad en cadena y capacitación de los trabajadores) son eficaces en contextos que se caracterizan por sectores económicos de alto riesgo, procedimientos burocráticos complejos y recursos humanos limitados. Del mismo modo, un enfoque holístico que combine medidas disuasorias y preventivas, un amplio alcance de la responsabilidad en la cadena de subcontratación y una cultura de asociación preexistente influyen en la forma en que las autoridades actúan y logran resultados.
- A falta de sistemas específicos para la aplicación de los salarios mínimos en la mayoría de los países, las Inspecciones de Trabajo utilizan cada vez más estrategias indirectas que aumentan la probabilidad de cumplimiento. De este modo, su objetivo es apoyar a tres grupos principales durante el proceso: los trabajadores, los empleadores y las autoridades. Se ha demostrado que una combinación de iniciativas leves

con medidas más estrictas aumenta la eficacia de las acciones de las Inspecciones a la hora de hacer cumplir los salarios mínimos.

Indicadores políticos

- Cuantificar el incumplimiento es una tarea desafiante que depende fundamentalmente de la calidad y las características de los datos utilizados. Para mejorar nuestro conocimiento de este fenómeno, deberían ponerse a disposición de los investigadores fuentes de datos más armonizadas, completas y precisas sobre los ingresos a escala de la UE. También deben realizarse esfuerzos para recopilar información de mayor calidad sobre los mínimos salariales legales establecidos por la negociación colectiva, que normalmente establecen los sindicatos y las asociaciones de empresarios a nivel de la industria. Por lo general, esta información no existe y no es fácilmente accesible.
- En los últimos años, la desregulación del mercado de trabajo y las nuevas formas de trabajo han hecho que la detección del incumplimiento y la aplicación de la legislación resulte más compleja que en el pasado. Debe prestarse mayor atención al uso de la prospección de datos, la prestación de orientación a los trabajadores y empleadores, y el refuerzo de la cooperación con los interlocutores sociales y otras instituciones en las actividades de aplicación de la legislación.
- Aunque las asignaciones financieras para las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de la legislación han aumentado en la última década en muchos Estados miembros, y el número de inspectores ha aumentado en la mitad de los países para los que se dispone de datos, los recursos siguen siendo solo parcialmente adecuados para las actividades de aplicación de la legislación efectivas en muchos países. Son necesarios más recursos financieros y personal formado para mejorar la capacidad de las Inspecciones de Trabajo para responder a las recientes tendencias y riesgos del mercado de trabajo.
- La cooperación con los interlocutores sociales y otras instituciones en las actividades de aplicación de la legislación mejora la capacidad de llegar a quienes van más allá de las inspecciones convencionales y compartir información en relación con el cumplimiento. Debe reforzarse la cooperación y el aprendizaje mutuo entre las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de la legislación y los interlocutores sociales a escala de la UE.
- Las medidas disuasorias y preventivas se complementan entre sí y deben adoptarse conjuntamente para que las estrategias de aplicación de la legislación sean eficaces. En algunos países, también debe prestarse mayor atención a la protección de los trabajadores contra el trato desfavorable resultante de la presentación de una denuncia.
- La evaluación de las intervenciones nacionales que abordan directa o indirectamente el cumplimiento del salario mínimo es clave. Esta debe basarse en una recogida de datos más estructurada y formalizada.

Más información

El informe *Minimum wages: Non-compliance and enforcement across EU Member States – Comparative report* («Salarios mínimos: incumplimiento y aplicación de la legislación en los Estados miembros de la UE - Informe comparativo», publicación en inglés) está disponible en <https://eurofound.link/ef23059>

Director de Investigación: Carlos Vacas-Soriano

information@eurofound.europa.eu