



## Consejo de Administración

329.ª reunión, Ginebra, 9-24 de marzo de 2017

GB.329/INS/20/4

Sección Institucional

INS

Fecha: 15 de marzo de 2017  
Original: español

VIGÉSIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

### Informe del Director General

#### **Cuarto informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por España del Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y la Confederación Sindical Unión General de Trabajadores (UGT)**

#### **I. Introducción**

1. Por comunicación de fecha 6 de marzo de 2014, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y la Confederación Sindical Unión General de Trabajadores (UGT), invocando el artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, presentaron a la Oficina una reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte del Gobierno de España del Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131). Con fecha 22 de julio de 2015 las dos confederaciones remitieron alegatos complementarios, los cuales fueron comunicados al Gobierno.
2. Esta reclamación se refiere a un Convenio que fue ratificado por España el 30 de noviembre de 1971 y que está en vigor para ese país.
3. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo sobre la presentación de reclamaciones son las siguientes:

##### *Artículo 24*

##### *Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio*

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los

Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

*Artículo 25*

*Posibilidad de hacer pública la reclamación*

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

4. De conformidad con el artículo 1 del Reglamento relativo al procedimiento para el examen de reclamaciones, revisado por el Consejo de Administración en su 291.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2004), el Director General acusó recibo de la reclamación e informó al Gobierno de España al respecto. En su 322.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2014), el Consejo de Administración, de conformidad con la recomendación de su Mesa, declaró que la reclamación era admisible y designó como miembros del comité tripartito encargado de su examen al Sr. Luis Rodrigo Morales Vélez (miembro gubernamental, México), a la Sra. Renate Hornung-Draus (miembro empleadora, Alemania), y a la Sra. Maria Fernanda C. Francisco (miembro trabajadora, Angola).
5. El Gobierno de España envió sus observaciones en respuesta a la reclamación y a las informaciones complementarias por comunicación de fecha 22 de octubre de 2015.
6. Por comunicación de 25 de abril de 2016, la Oficina solicitó al Gobierno informaciones complementarias relacionadas con los alegatos.
7. Por comunicación de 15 de junio de 2016, el Gobierno proporcionó la información solicitada.
8. El Comité se reunió el 21 de marzo y el 4 de noviembre de 2016 y el 15 de marzo de 2017 para examinar la reclamación y adoptar su informe.

## **II. Análisis de la reclamación**

### **A. Alegatos presentados**

9. La Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y la Confederación Sindical Unión General de Trabajadores (UGT) alegan que el Gobierno no ha dado cumplimiento a los artículos 3 y 4, párrafo 2, del Convenio núm. 131 al haber fijado un salario mínimo interprofesional (SMI) para 2014 y 2015 que no permite cubrir las necesidades de los trabajadores y sus familias sin llevar a cabo un proceso de consulta exhaustiva con las organizaciones sindicales.
10. Las organizaciones querellantes recuerdan que en España el SMI es una pieza fundamental de la política económica y social, con un anclaje sólido a nivel constitucional (el artículo 35, párrafo 1, de la Constitución reconoce el derecho a una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores y las de su familia). Señalan asimismo que los elementos que concretan los criterios para fijar la cuantía anual del SMI se encuentran recogidos en el artículo 27, párrafo 1, del Real decreto legislativo núm. 1/1995, de 24 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET), que establece que:

1. El Gobierno fijará, previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, anualmente, el salario mínimo interprofesional, teniendo en cuenta:

- a) el índice de precios al consumo;
- b) la productividad media nacional alcanzada;
- c) el incremento de la participación del trabajo en la renta nacional;
- d) la coyuntura económica general.

Igualmente se fijará una revisión semestral para el caso de que no se cumplan las previsiones sobre el índice de precios citado.

La revisión del salario mínimo interprofesional no afectará a la estructura ni a la cuantía de los salarios profesionales cuando éstos, en su conjunto y cómputo anual, fueran superiores a aquél.

- 11.** Las organizaciones querellantes indican que los criterios fijados en dicho artículo no suponen una limitación a la discrecionalidad del Gobierno dado que el factor de la coyuntura económica general (apartado *d*) es tan ambiguo que le permite justificar cualquier decisión que adopte y puesto que la norma, al contrario del artículo 3 del Convenio núm. 131, no utiliza el imperativo sino una expresión más débil como es «tener en cuenta».
- 12.** Las organizaciones querellantes se refieren al Real decreto-ley núm. 3/2004, de 25 de junio que, indican, fue el resultado de un proceso de consultas real y exhaustivo entre el Gobierno y los interlocutores sociales más representativos. Señalan que en dicho decreto, se afirma, entre otros elementos, que «El Gobierno y los agentes sociales habrán de concretar, en el marco del diálogo social (...) la reforma del artículo 27 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores para asentar sobre nuevas bases la determinación anual del SMI por el Gobierno y para evitar que se produzcan pérdidas en el poder adquisitivo», y se reconoce la necesidad de «la contribución a la efectividad del derecho constitucional del trabajador a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, la reparación de la pérdida de poder adquisitivo del SMI, su aproximación a una cuantía más cercana al 60 por ciento del salario medio de los trabajadores tal y como recomienda la Carta Social Europea del Consejo de Europa». Las organizaciones querellantes indican que, a pesar de lo previsto en el citado decreto, hasta la fecha el artículo 27 del ET no ha sido modificado.
- 13.** Con respecto al nivel del SMI, las organizaciones querellantes indican que con la llegada de la recesión económica se produjo un cambio en su evolución, y que en los últimos años perdió 5,8 puntos de su capacidad adquisitiva. Indican también que el SMI alcanzó su mayor peso relativo sobre el salario medio en 2007 (41,5 por ciento) y que ha caído hasta valores cercanos al 40 por ciento en 2012 y 2013, alejándose del objetivo europeo del 60 por ciento del salario medio neto. Asimismo, afirman que el descenso de los niveles de renta y las mayores desigualdades en la distribución de la renta están propiciando un deterioro del nivel de vida de la población y que se ha producido un aumento de la población en riesgo de pobreza. Las organizaciones querellantes añaden que el SMI se emplea para determinar las bases mínimas de cotización a la seguridad social, lo que afecta a un volumen de trabajadores muy superior al de los perceptores de salario mínimo. De esta manera, el congelamiento o incremento mínimo del SMI en los últimos años no sólo implica un menor salario para los trabajadores sino que también implica menores prestaciones sociales futuras.
- 14.** Asimismo, las organizaciones querellantes indican que el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa, en sus conclusiones XIX-3 de 2010, al analizar los valores del salario mínimo en España en relación con el artículo 4 de la Carta Social Europea para el período 2007-2009, concluyó que la situación en España no estaba en conformidad con el artículo 4, 1), de la Carta en virtud de que el salario mínimo era manifiestamente injusto. Las organizaciones querellantes recuerdan también que el Comité de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales (CESCR) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), al examinar los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (mayo de 2012) expresó su preocupación sobre el hecho de que el SMI había sido congelado desde el 2011 a un valor que no permitía un nivel de vida digno.

- 15.** Las organizaciones querellantes añaden que el SMI español se encuentra muy por debajo del promedio de los principales países de la Unión Europea y del nivel que correspondería para un país con el desarrollo económico de España. De los países de la Unión Europea que tienen instaurado un salario mínimo, España es el país que cuenta con un SMI más bajo en relación al salario medio (el SMI sólo supone el 34,3 por ciento del salario medio). Asimismo indican que según los datos de 2015, el SMI en euros corrientes se sitúa en 757 euros por mes y apenas supone poco más del 50 por ciento del salario mínimo de los países más desarrollados de Europa que disponen de un SMI.
- 16.** Las organizaciones querellantes indican que el Real decreto núm. 1046/2013 ha congelado el SMI para 2014 y alegan que este congelamiento, unido a las pérdidas del poder adquisitivo de salarios y pensiones, se contraponen al aumento de los precios de los servicios y suministros esenciales de los hogares. Indican asimismo que tanto en 2013 como en 2014 el SMI se mantuvo congelado en 9 034 euros brutos anuales y en 2015 fue fijado en 9 080,40 euros brutos, es decir muy cercano al umbral de riesgo de pobreza para una sola persona (7 961 euros). Agregan que la insuficiencia del SMI es alarmante cuando del mismo depende la subsistencia del trabajador y su familia. Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2014 (cuyos datos corresponden a 2013), el umbral de riesgo de pobreza para un hogar formado por dos adultos se sitúa en 11 942 euros y el riesgo de pobreza relativa de un hogar formado por dos adultos y dos niños se sitúa en 16 719 euros. Estiman que aunque mediante el Real decreto núm. 1106/2014 se ha establecido para 2015 un aumento del SMI del 0,5 por ciento en relación con 2014, el SMI aún no garantiza las condiciones mínimas de subsistencia del trabajador y su familia, tal como lo evidencian los datos de la ECV. Alegan también que los factores económicos y la crisis no justifican la manifiesta y alarmante insuficiencia del salario mínimo en España, que no permite cubrir las necesidades de los trabajadores y de sus familias y no contribuye a la reducción de la pobreza y a la mejora de la protección social.
- 17.** Las organizaciones querellantes indican también que el Gobierno no hizo ningún esfuerzo para dar seguimiento a las recomendaciones que formuló la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en 2013 en lo que respecta a: *a*) tener plenamente en cuenta las necesidades de los trabajadores y de sus familias, y no únicamente los objetivos de política económica, en los próximos reajustes anuales del salario mínimo, evitando las depreciaciones del poder adquisitivo del SMI, y *b*) asociarse plenamente, y en un plano de igualdad, con los interlocutores sociales en las decisiones que vayan a adoptar en este terreno.
- 18.** Las organizaciones querellantes alegan también que, en el proceso de determinación del SMI, el Gobierno sistemáticamente contraviene el derecho a la consulta que se encuentra recogido en el artículo 27, párrafo 1, del ET y afirman que esto viola el artículo 4, párrafo 2, del Convenio. Añaden que cada año, al acercarse el período de actualización del SMI, dirigen una carta al Gobierno en la que instan a la mejora del SMI y acompañan propuestas para ello. Afirman que en respuesta a esta comunicación, cada año sólo reciben, en tanto que mero trámite formal, el borrador del Real decreto por el que se fija el SMI, sin la documentación que se ha tenido en cuenta para su determinación, lo que les impide formular opiniones con conocimiento de causa. En cuanto a la fijación del SMI para 2014, alegan que el 26 de diciembre de 2013 recibieron el borrador del proyecto del Real decreto con la advertencia de que el término para responder era al día siguiente (27 de diciembre, antes de las 9.30 horas), fecha en la que el Consejo de Ministros aprobó el Real decreto que se publicó

en el *Boletín Oficial* de 30 de diciembre de 2013. Añaden que en 2015 el Gobierno volvió a fijar de forma unilateral el SMI mediante Real decreto núm. 1106/2014, reduciendo nuevamente la consulta con los interlocutores sociales a un mero trámite formal.

## B. Observaciones del Gobierno

19. El Gobierno indica en su respuesta que las cuestiones que se plantean en la reclamación en lo que respecta directamente al contenido del Convenio, son sustancialmente dos, a saber: a) la cuantía del SMI, y b) el procedimiento de consultas.
20. En relación con la cuestión de la cuantía del SMI, el Gobierno recuerda que la evolución actual del mismo no se produce en un escenario de expansión económica sino, por el contrario, en un marco de contracción que necesita de la adopción de medidas de reajuste orientadas a la defensa de la productividad y viabilidad de la empresa, así como el mantenimiento y mejora del nivel de empleo. Indica que en este contexto se pretende adoptar medidas que permitan a las empresas un mayor margen de maniobrabilidad y contención de gastos, que posibiliten su continuidad y que como consecuencia de ello se mantenga — e incluso incrementen en lo posible — la plantilla de sus trabajadores. El Gobierno añade que, si bien el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó su inquietud por el hecho de que en España el SMI haya sido congelado desde 2011 a un valor que no permite un nivel de vida digno, también es cierto que esta observación se hizo en «el contexto de la crisis económica y financiera internacional», circunstancia que debe ser especialmente tenida en cuenta, puesto que es un elemento a considerar a la hora de determinar el salario mínimo de acuerdo con el Convenio núm. 131 (artículo 3, b)). El Gobierno añade que las circunstancias económicas negativas quedan claras en las reformas legales adoptadas en los últimos años, especialmente en la ley núm. 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Indica también que la circunstancia expuesta en esta ley ya se encontraba recogida como fundamento, entre otras cuestiones, de la moderación salarial, en el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013, 2014 (II AENC), suscrito el 25 de enero de 2012 por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y por la CCOO y la UGT. El Gobierno indica que el II AENC recoge la adopción de medidas de contención salarial como uno de los medios para fortalecer la capacidad de competir del tejido productivo español y emite directrices sobre los salarios negociados para el período 2012-2014. Indica asimismo que el preámbulo del Real decreto núm. 1046/2013 que fijó el SMI para 2014 expone que «(...) el difícil contexto económico actual (...) aconseja la adopción de políticas salariales durante el año 2014 que puedan contribuir al objetivo de recuperación económica y a la creación de empleo», razón por la cual se mantenían las cuantías del SMI de 2013. A este respecto, recuerda que el Convenio núm. 131 incluye entre los criterios que deben tenerse en cuenta a la hora de fijar el salario mínimo, la conveniencia de mantener un alto nivel de empleo, si bien ese no es el único elemento a considerar. Asimismo, el Gobierno indica que el carácter coyuntural de las decisiones de contención de la cuantía del SMI derivada de las circunstancias económicas actuales se advierte claramente si se tiene en cuenta la evolución del SMI durante los últimos años. Afirma que, si se toma en consideración su cuantía desde el año 2002, puede observarse un aumento del 30 por ciento acumulado en el período 2004-2008, pasándose de un SMI de 460,50 euros en 2004 a uno de 600 euros en 2008. En 2009 y 2010, pese a la situación de contracción económica, el SMI se incrementó un 4 por ciento y 1,49 por ciento, respectivamente. El Gobierno añade que esta situación de excepcionalidad económica permite la adopción de medidas de contención de la cuantía del SMI, con la que se trata de equilibrar el derecho constitucional de los trabajadores a percibir una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia (artículo 35 de la Constitución) con la preservación de otros derechos o bienes dignos de tutela, como resulta del artículo 40, párrafo 1, de la Constitución, que

incluye el mandato a los poderes públicos de llevar a cabo una política orientada al pleno empleo.

- 21.** Con respecto a la apreciación de las organizaciones querellantes de que la cuantía del SMI no alcanza el 60 por ciento del salario medio y que, por tanto no constituye un salario justo, el Gobierno estima que la relación entre salario medio y salario mínimo no constituye por sí misma un indicador suficiente si no se complementa con otros datos, como el porcentaje de trabajadores que perciben el SMI. A este respecto indica que según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), el porcentaje de trabajadores cuyas retribuciones se corresponden con la cuantía del SMI es relativamente pequeño en España. A este respecto, hace referencia a datos del INE para el período 2008-2012, que muestra que en 2012 únicamente el 1,52 por ciento de los trabajadores asalariados con jornada de trabajo a tiempo completo percibieron entre 0 y 1 SMI. El Gobierno aclara que se utilizan únicamente los datos correspondientes a los trabajadores con contrato de trabajo a jornada completa, con el fin de disponer de datos homogéneos y que si se incluyen la totalidad de trabajadores que perciben entre 0 y 1 SMI, con independencia de su jornada laboral, dicho porcentaje aumenta. También indica que el porcentaje de trabajadores que percibieron entre dos veces y más de ocho veces el SMI durante el período 2008-2012, según la misma tabla, es superior al 65 por ciento. El Gobierno explica que el escaso porcentaje de trabajadores con jornada de trabajo completa directamente afectados por la cuantía del SMI deriva del hecho de que a la mayoría de trabajadores se les aplican las tablas retributivas establecidas en los convenios colectivos, la mayoría de las cuales contemplan salarios superiores al SMI para todas las categorías de trabajadores. Precisa también que, de acuerdo con los datos del INE, el porcentaje de trabajadores con jornada de trabajo a tiempo completo que perciben entre 0 y 1 SMI no ha variado significativamente en los últimos años.
- 22.** El Gobierno afirma que el artículo 27, párrafo 1, del ET está en conformidad con el Convenio núm. 131, no solamente con respecto a los criterios que recoge para fijar la cuantía del SMI, sino en cuanto a la ponderación de tales criterios por la autoridad gubernativa a la que corresponde determinar su importe. Estima que la fórmula utilizada en el artículo 27 del ET — «el Gobierno fijará (...) el salario mínimo interprofesional (...) teniendo en cuenta» — es similar a la expresión del Convenio núm. 131 («Entre los elementos que deben tenerse en cuenta (...))»). En este sentido considera que la redacción del ET no puede ser la misma del Convenio núm. 131, dado que dicho instrumento se dirige a los poderes legislativos de los Estados que han ratificado el Convenio. Indica también que no se tiene conocimiento de que la Comisión de Expertos haya realizado observaciones acerca de la conformidad de la redacción del artículo 27 del ET con el Convenio núm. 131.
- 23.** El Gobierno indica también que la legislación española está en conformidad con los elementos esenciales que se recogen en el párrafo 61 del Estudio General, a saber: i) un ámbito de aplicación tan amplio como sea posible; ii) la consulta exhaustiva a los interlocutores sociales en pie de igualdad, respecto a la concepción y la aplicación del sistema de salarios mínimos y, si fuera necesario, su participación directa en este sistema; iii) la inclusión tanto de las necesidades de los trabajadores como de sus familias, así como de los factores de orden económico en la fijación de los salarios mínimos; iv) el ajuste periódico de los niveles de salarios mínimos para tener en cuenta las modificaciones del costo de la vida y otras condiciones económicas; v) la adopción de las medidas adecuadas para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones relativas a los salarios mínimos.
- 24.** Con respecto al argumento de las organizaciones querellantes según el cual la cuantía del SMI sirve para fijar las bases mínimas de cotización de seguridad social y que en consecuencia este hecho afecta a un volumen de trabajadores muy superior al de los perceptores de salario mínimo, el Gobierno indica que en el sistema español, el cálculo de las cotizaciones de la seguridad social se basa en los salarios reales percibidos por los trabajadores. Esto significa que todos los trabajadores que perciben una retribución superior

al SMI cotizan a la seguridad social en mayor cuantía que los trabajadores que perciben el SMI.

25. En relación con el alegato de las organizaciones querellantes según el cual la cuantía del SMI para 2015 tampoco garantizaría las condiciones mínimas de subsistencia del trabajador y su familia, el Gobierno señala que la Exposición de Motivos del Real decreto núm. 1106/2014 prevé que «las nuevas cuantías, que representan un incremento del 0,5 por ciento respecto de las vigentes entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 2014, son el resultado de tomar en consideración de forma conjunta todos los factores contemplados en el artículo 27, párrafo 1, del ET».
26. El Gobierno añade, en respuesta a la solicitud de informaciones adicionales formulada por el Comité, que, como se recoge en los reales decretos de fijación del SMI para 2014 y 2015, la determinación del SMI se realizó una vez tomados en cuenta de forma conjunta todos los factores previstos en el ET, los cuales, a su vez, se ven afectados por el contexto social y económico a nivel nacional e internacional. Indica asimismo que entre los elementos que se consideran para la fijación del SMI se incluyen: la evolución del producto interno bruto (PIB) y sus determinantes, la evolución del empleo, su composición y determinantes según la contabilidad nacional; la evolución del índice de precios al consumo y del objetivo de inflación del Banco Central Europeo; la evolución de la productividad aparente del trabajo; la evolución de la remuneración de los asalariados y de su participación en el PIB; la evolución de las principales magnitudes del mercado de trabajo según la encuesta de población activa, incluyendo actividad, ocupación, paro, sus tasas; datos recientes sobre afiliación a la seguridad social, contrataciones comunicadas y paro registrado; la evolución de los salarios pactados en el convenio; las previsiones macroeconómicas para España y la zona Euro; la situación económica europea y mundial; información histórica sobre trabajadores con bajos niveles salariales afectados por el SMI, y el marco de las negociaciones salariales, como el proporcionado para esos años por el II AENC 2012, 2013 y 2014. El Gobierno indica asimismo que, con respecto a los elementos de referencia mencionados en el Convenio núm. 131, cabe señalar que «las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales» y los factores de índole económica pueden relacionarse con la consideración que se da de forma conjunta a, entre otros factores: a) el incremento de la participación del trabajo en la renta nacional, detrás del cual se encuentran el nivel de empleo y su remuneración, elementos que determinan la capacidad de cubrir las necesidades de los trabajadores y de sus familias, a través de los ingresos obtenidos por el trabajo, fuente principal de las rentas de los trabajadores; b) el análisis de la evolución del índice de precios al consumo, que permite valorar el efecto en el poder adquisitivo del SMI como mecanismo para cubrir las necesidades de los trabajadores y de sus familias; c) el nivel general de salarios en el país, que si bien no se menciona explícitamente en el ET, queda incorporado en el proceso de revisión anual del SMI, en la medida en que se valora el ritmo de incremento salarial medio pactado en la negociación colectiva y, con ello, la evolución de los salarios de los trabajadores cubiertos por ella, y d) la evolución de otros parámetros relevantes de las prestaciones sociales, como las pensiones. El Gobierno indica que no puede afirmarse que la variación del SMI en el período 2014-2015 haya tenido como resultado una desviación fuera de lo razonable respecto de la evolución de algunas de las variables relativas a los conceptos de las necesidades de los trabajadores y sus familias. Así, en esos años, el SMI aumentó más que la inflación, por lo que no hubo pérdida del poder adquisitivo y se mantuvo cerca del aumento salarial medio pactado en convenios colectivos. El Gobierno considera que en la revisión del SMI para 2014 y 2015, el marco legal aplicable, el procedimiento seguido en su aplicación, la consideración de forma conjunta de los criterios legalmente previstos y su resultado, han asegurado una fijación de forma concorde con el Convenio núm. 131. El Gobierno estima que no se ha excedido el margen que los Estados Miembros tienen para fijar los criterios que deben aplicarse para el reajuste periódico de los salarios

mínimos así como su peso respectivo y que los elementos del Convenio se han tomado en consideración en la medida en que ha sido posible y apropiado. En particular, se ha tenido en cuenta que el salario vital adecuado representa algo más que la mera satisfacción de las necesidades alimentarias, de alojamiento y de vestimenta y se extiende a la posibilidad de participar en la vida social y cultural del país y que su nivel debe fijarse teniendo en cuenta factores de orden económico.

- 27.** El Gobierno subraya que le corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa en materia salarial y de seguridad social y que en ningún lugar de la reclamación se comenta la actuación desarrollada por la inspección para dar efectividad al cumplimiento del Convenio núm. 131.
- 28.** En respuesta a los alegatos de las organizaciones querellantes sobre el supuesto incumplimiento por el Gobierno de la obligación de garantizar la consulta con los interlocutores sociales en el proceso de revisión periódica del SMI, el Gobierno indica que al momento de fijar el SMI para 2014 había tomado nota de la posición de las organizaciones querellantes al respecto. Asimismo, el Gobierno indica que en los días previos a la aprobación del Real decreto de fijación del SMI para 2014, la Ministra de Empleo y Seguridad Social mantuvo conversaciones sobre el SMI con los máximos responsables de las organizaciones sindicales firmantes de la reclamación.
- 29.** El Gobierno informa asimismo que el proyecto de Real decreto de fijación del SMI para 2015, acompañado de una memoria del análisis de impacto normativo, fue enviado para consultas a los interlocutores sociales el 19 de diciembre de 2014. El 23 de diciembre 2014, la CCOO y la UGT remitieron un escrito en el que comunicaron su desacuerdo con la propuesta. Por lo tanto, el Gobierno estima que se ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 4, párrafo 2, del Convenio núm. 131.
- 30.** Respecto de la consulta el Gobierno, a solicitud del Comité, ha proporcionado copia de la sentencia núm. 4524/2015 del Tribunal Supremo de España que desestima la demanda de la Confederación Intersindical Galega de declaración de nulidad del Real decreto núm. 1046/2013 de fijación del SMI para 2014. La demanda se fundamenta en la alegación de que, con respecto a las consultas sobre el borrador de Real decreto «... no hubo ... un trámite real de consulta sino un puro formalismo al no disponer [las organizaciones de trabajadores] de tiempo para estudiar el proyecto, coincidiendo el texto publicado con el borrador remitido». Según la demandante, eso violaría, entre otros, el artículo 27, 1), del ET y el Convenio núm. 131. La sentencia se fundamenta, entre otros, en el hecho de que el adverbio «exhaustivamente» referido a las consultas en el artículo 4, párrafo 2, del Convenio núm. 131, alude a un trámite en el que se agotan las posibilidades de consulta. «Pues bien, esa consulta no se remite a un plazo, sino a que sean consultados todos los que deben serlo, lo que enlaza con los estándares de representatividad institucional que nuestro ordenamiento ciñe a las organizaciones más representativas y eso, como se ha visto, se cumplió.» En este sentido la sentencia desestima la demanda «... máxime cuando la, ciertamente, rapidez del trámite concedido no impidió ni a las restantes organizaciones empresariales ni a las otras organizaciones sindicales dar su parecer, emitir su informe...». El Tribunal añade que esto hace que decaiga el alegato según el cual se ha conculcado el artículo 28, 1), de la Constitución al impedirse, de hecho, el ejercicio de la función de representación institucional que tiene reconocido el sindicato demandante como más representativo, pues se le tuvo por tal y por tal concepto tuvo la posibilidad de dar su parecer.



### III. Conclusiones del Comité

31. El Comité basa sus conclusiones en el examen de los alegatos de las organizaciones querellantes y de las informaciones proporcionadas por el Gobierno en la marco del presente procedimiento.
32. El Comité observa que la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y la Confederación Sindical Unión General de Trabajadores (UGT) alegan que el Gobierno no ha dado cumplimiento a los artículos 3 y 4, párrafo 2, del Convenio núm. 131 dado que: *a)* ha fijado un salario mínimo interprofesional (SMI) para 2014 y 2015 que no permite cubrir las necesidades de los trabajadores y sus familias, y *b)* no ha llevado a cabo un proceso de consulta exhaustiva con las organizaciones sindicales en el procedimiento de fijación del SMI para 2014 y 2015.
33. Los artículos 3 y 4, párrafo 2, del Convenio núm. 131, son relevantes para el examen de la reclamación:

#### *Artículo 3*

Entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes:

- a)* las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales;
- b)* los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

#### *Artículo 4*

...

2. Deberá disponerse que para el establecimiento, aplicación y modificación de dichos mecanismos se consulte exhaustivamente con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, o, cuando dichas organizaciones no existan, con los representantes de los empleadores y de los trabajadores interesados.

### A. Alegatos relacionados con la determinación del nivel del salario mínimo para 2014 y 2015

34. En lo que respecta a los alegatos de las organizaciones querellantes según los cuales el nivel del SMI fijado para los años 2014 y 2015 no garantiza las condiciones mínimas de subsistencia del trabajador y su familia, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes indican que: *a)* en los últimos años el SMI perdió 5,8 puntos de su capacidad adquisitiva; *b)* el SMI se encuentra muy por debajo del objetivo europeo del 60 por ciento del salario medio, situándose a un nivel muy inferior del promedio de los países de la Unión Europea y del nivel que correspondería para un país con el desarrollo económico de España; *c)* el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) expresó su preocupación sobre el hecho de que el SMI había sido congelado desde el 2011 a un valor que no permitía un nivel de vida digno; *d)* el SMI no garantiza las condiciones mínimas de subsistencia de los trabajadores y sus familias dado que tanto en 2013 como en 2014 se mantuvo congelado en 9 034 euros brutos anuales y en 2015 fue fijado en 9 080,40 euros brutos (un aumento del 0,5 por ciento) — muy cercano al umbral de riesgo de pobreza para una persona y por debajo del umbral de riesgo de pobreza para un hogar formado por dos adultos o por dos adultos y dos niños según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2014 — en contraposición con el aumento de los precios de los servicios y suministros esenciales de los hogares, y *e)* el Gobierno no hizo ningún esfuerzo

para dar seguimiento a las recomendaciones que formuló la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en 2013 en lo que respecta a: tener plenamente en cuenta las necesidades de los trabajadores y de sus familias — y no únicamente los objetivos de política económica — en los futuros reajustes anuales del salario mínimo, evitando las depreciaciones del poder adquisitivo del SMI, y asociarse plenamente, y en un plano de igualdad, con los interlocutores sociales en las decisiones sobre la fijación del salario mínimo.

- 35.** El Comité toma nota de que, en respuesta a los alegatos de las organizaciones querellantes, el Gobierno indica que: *a)* la evolución actual de la cuantía del SMI no se produce en un escenario de expansión económica sino, por el contrario, en un marco de contracción que necesita de la adopción de medidas de reajuste orientadas a la defensa de la productividad y viabilidad de la empresa, así como al mantenimiento y mejora del nivel de empleo; *b)* si bien el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó su inquietud por el hecho de que en España el SMI haya sido congelado desde 2011 a un valor que no permite un nivel de vida digno, también es cierto que esta observación se hizo en «el contexto de la crisis económica y financiera internacional»; *c)* el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013, 2014 (II AENC), suscrito el 25 de enero de 2012 por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y por la CCOO y la UGT recoge las circunstancias económicas negativas como fundamento de la moderación salarial y prevé que las medidas de contención salarial son uno de los medios para fortalecer la capacidad de competir del tejido productivo español; *d)* el carácter coyuntural de las decisiones de contención de la cuantía del SMI derivada de las circunstancias económicas actuales se advierte si se tiene en cuenta la evolución del SMI durante los últimos años; *e)* la situación de excepcionalidad económica permite la adopción de medidas de contención de la cuantía del SMI, con la que se trata de equilibrar el derecho constitucional de los trabajadores a percibir una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia (artículo 35 de la Constitución) con la preservación de otros derechos o bienes dignos de tutela, como resulta del artículo 40, párrafo 1, de la Constitución, que incluye el mandato a los poderes públicos de llevar a cabo una política orientada al pleno empleo; *f)* la relación entre salario medio y salario mínimo — que es la base del objetivo europeo del 60 por ciento del salario medio — no constituye por sí mismo un indicador suficiente para evaluar el nivel del SMI si no se completa con otros datos, como el porcentaje de trabajadores que lo perciben, y *g)* el porcentaje de trabajadores cuyas retribuciones se corresponden con la cuantía del SMI es relativamente reducido en España (en 2012 solamente el 1,52 por ciento de los trabajadores asalariados con jornada a tiempo completo percibieron entre 0 y 1 SMI).
- 36.** El Comité toma nota asimismo de que el Gobierno señala que: *a)* se han tomado en cuenta de forma conjunta todos los factores contemplados en el mencionado artículo 27, párrafo 1, del ET; *b)* las necesidades de los trabajadores y de sus familias y los criterios económicos previstos en el artículo 3 del Convenio núm. 131 se han tomado en cuenta dado que en la fijación del SMI, en la medida que ha sido posible y apropiado, se han valorado conjuntamente: el incremento de la participación del trabajo en la renta nacional; el análisis de la evolución del índice de precios al consumo, que permite valorar el efecto en el poder adquisitivo del SMI como mecanismo para cubrir las necesidades de los trabajadores y de sus familias; el nivel general de salarios en el país; la evolución de otros parámetros relevantes de las prestaciones sociales, como las pensiones; *c)* la variación del SMI en el período 2014-2015 no ha tenido como resultado una desviación fuera de lo razonable respecto a la evolución de algunas de las variables relativas a los conceptos de las necesidades de los trabajadores y sus familias, y *d)* en los años 2014 y 2015, el SMI aumentó más que la inflación registrada en esos años, por lo que no hubo pérdida del poder adquisitivo y el SMI se mantuvo cerca del aumento salarial medio pactado en convenios colectivos.
- 37.** El Comité toma nota de todas estas informaciones. A este respecto, al tiempo que comprende la preocupación de las organizaciones querellantes por el nivel del SMI fijado para los años

2014-2015 (a su juicio muy cercano al umbral de la pobreza), el Comité nota que la fijación del SMI se llevó a cabo en un contexto de crisis y contracción económica y que el SMI aumentó más que la inflación registrada en esos años, por lo que no hubo pérdida del poder adquisitivo y el SMI se mantuvo cerca del aumento salarial medio pactado en convenios colectivos.

38. En este contexto, el Comité recuerda que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en su Estudio General de 2014 sobre sistemas de salarios mínimos (Conferencia Internacional del Trabajo, 103.<sup>a</sup> reunión, 2014, Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 131) y a la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 – Informe III (Parte 1B), párrafos 283 y 284), destacó que «El Convenio núm. 131 deja a los Estados Miembros un importante margen para determinar los criterios precisos que deben aplicarse en la fijación o el reajuste periódico de los salarios mínimos, así como su peso respectivo. Los elementos que se enumeran deberán tomarse en consideración ‘en la medida en que sea posible y apropiado’ y ‘de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales’.» «No obstante, se imponen algunas reglas fundamentales que todo el mundo debe respetar. A fin de dar respuesta a su objetivo de protección social, los salarios mínimos deberán tener en cuenta las necesidades de los trabajadores y de sus familias. Si bien el Convenio no precisa los tipos de necesidades que deben satisfacerse, conviene recordar que en el Preámbulo de la Constitución de la OIT, se proclama la urgencia de mejorar las condiciones de trabajo, en particular, mediante la garantía de un salario vital adecuado (‘living wage’). La Comisión subrayó en el capítulo I que la noción de ‘living wage’ representaba algo más que la mera satisfacción de las necesidades alimentarias, de alojamiento y de vestimenta, y se extendía a la posibilidad de participar en la vida social y cultural del país. No obstante, esta idea no basta por sí misma para asegurar la plena conformidad con lo dispuesto en el Convenio. El salario mínimo debe fijarse asimismo teniendo en cuenta factores de orden económico, incluyendo los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo. No siempre es fácil lograr el equilibrio que se pretende. En efecto, si la cuantía del salario es demasiado reducida, éste no cumplirá su objetivo de protección social. Si es demasiado elevada, corre el riesgo de no ser respetado o de provocar el crecimiento de la economía informal. No obstante, las consideraciones de carácter social y económico no son siempre necesariamente antagónicas...».
39. *En estas condiciones, el Comité solicita al Gobierno que continúe, en consulta con las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores, realizando todos los esfuerzos necesarios para tener en cuenta, en la medida que sea posible y apropiado, las necesidades de los trabajadores y de sus familias y los factores económicos mencionados en los apartados a) y b) del artículo 3 del Convenio y darles a cada uno de esos elementos el peso adecuado para determinar el nivel de los salarios mínimos.*
40. En lo que concierne a los criterios de fijación del SMI, el Comité observa que en el preámbulo del Real decreto-ley núm. 3/2004 de 25 de junio se afirma que «El Gobierno y los agentes sociales habrán de concretar, en el marco del diálogo social (...) la reforma del artículo 27 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores para asentar sobre nuevas bases la determinación anual del SMI por el Gobierno y para evitar que se produzcan pérdidas en el poder adquisitivo.» *En este contexto, a la luz de este decreto, el Comité estima que el Gobierno y los interlocutores sociales podrían tratar, en el marco del diálogo social, esta cuestión sobre la base de lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio.*

## **B. Alegato sobre la falta de consulta con los interlocutores sociales en la fijación del salario mínimo**

41. En lo que respecta al alegato sobre la inexistencia de un proceso de consulta exhaustiva con las organizaciones sindicales en el proceso de fijación del SMI en 2014 y en 2015, el Comité

toma nota de que las organizaciones querellantes sostienen que la consulta se redujo a un mero trámite formal sin dar la posibilidad a los interlocutores sociales de formular opiniones con conocimiento de causa y de manera que éstas sean escuchadas y consideradas. El Comité observa asimismo que las organizaciones querellantes indican que para 2014, recibieron el borrador del proyecto del Real decreto de fijación del SMI con la advertencia de que el término para responder era al día siguiente, fecha en la que el Consejo de Ministros lo aprobó. Añaden que en 2015, el Gobierno volvió a fijar de forma unilateral el SMI, reduciendo nuevamente la consulta con los interlocutores sociales a un mero trámite formal.

42. A este respecto, el Comité toma nota de que el Gobierno indica que, con respecto al SMI para 2014: *a)* al momento de fijarlo, el Gobierno ya conocía la posición de las organizaciones querellantes en materia de SMI, dado que el 12 de noviembre de 2013 las mismas se dirigieron por carta a la Ministra de Empleo y Seguridad Social, instando al Gobierno a impulsar la mejora del SMI de manera que recupere progresivamente su poder adquisitivo y retome la senda para alcanzar el 60 por ciento del salario medio, y solicitando la reforma del artículo 27 del ET para asentar sobre nuevas bases la determinación anual del SMI; *b)* los días previos a la aprobación del Real decreto que fijó el SMI, la Ministra de Empleo y Seguridad Social mantuvo conversaciones en relación con el SMI con los máximos responsables de las organizaciones querellantes; *c)* el 26 de diciembre de 2013 se remitió a las organizaciones querellantes la documentación relativa al proyecto de Real decreto de fijación del SMI para 2014. El Comité toma nota asimismo de la sentencia núm. 4524/2015 del Tribunal Supremo de España, proporcionada por el Gobierno a solicitud del Comité, que desestimó la demanda de la Confederación Intersindical Galega de declaración de nulidad del Real decreto núm. 1046/2013 por el que se fija el SMI para 2014. La demanda se fundamenta en el alegato de que no habría tenido lugar un trámite real de consulta sino un puro formalismo al no disponer las organizaciones de trabajadores de tiempo para estudiar el proyecto, en violación del artículo 27, 1), del ET y del Convenio núm. 131. La sentencia desestima la demanda sobre la base, entre otros, de que: *a)* el adverbio «exhaustivamente» referido a las consultas en el artículo 4, párrafo 2, del Convenio núm. 131, no se remite a un plazo y alude a un trámite en el que se agotan las posibilidades de consulta, o sea donde sean consultados todos los que deben serlo, y *b)* la rapidez del trámite concedido para esas consultas no impidió a dos sindicatos de los cuatro consultados y a las organizaciones empresariales consultadas dar su parecer sobre el borrador de Real decreto núm. 1046/2013.
43. En cuanto al SMI para 2015, el Comité toma nota de que el Gobierno indica que: *a)* el proyecto de Real decreto de fijación del SMI, acompañado de la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo, fue enviado para consulta de los interlocutores sociales el 19 de diciembre de 2014, cumpliendo lo establecido en el artículo 27, párrafo 1, del ET; *b)* las organizaciones querellantes remitieron el 23 de diciembre de 2014 un escrito en el que comunicaron su desacuerdo con la propuesta planteada; *c)* la remisión de la memoria del análisis de impacto normativo, en la que se describen los factores que el artículo 27, párrafo 1, del ET obliga a tener en cuenta en la fijación del SMI, pone de manifiesto que las organizaciones querellantes han podido formular sus opiniones con pleno conocimiento de causa de las razones que justifican el incremento del SMI en un 0,5 por ciento con respecto al año anterior.
44. En relación con la consulta de los interlocutores sociales en torno a la fijación del salario mínimo en el marco del Convenio, el Comité recuerda que el término «exhaustivamente» fue incorporado en el curso de la segunda discusión del proyecto de convenio en la Conferencia Internacional del Trabajo, tras una enmienda propuesta por los miembros trabajadores, apoyada por diferentes grupos gubernamentales, motivada por el hecho de que muchas veces las consultas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores eran superficiales (véanse los trabajos preparatorios del Convenio núm. 131, *Actas*, CIT, 54.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 1970, página 404).

45. El Comité recuerda asimismo que, en su Estudio General de 2014 (*op. cit.*, párrafo 203), la Comisión de Expertos consideró, en relación con el tema de las consultas, que «... no debe tratarse de una simple formalidad por parte de las autoridades gubernamentales y deberían adoptarse medidas para asegurar que las autoridades tengan realmente en cuenta las preocupaciones y argumentos de los interlocutores sociales, a fin de clarificar su decisión, en particular, para tener en cuenta tanto las necesidades de los trabajadores como las realidades económicas durante la fijación de los salarios mínimos. Esto supone naturalmente que la consulta se lleve a cabo antes de tomar las decisiones y que los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas dispongan de informaciones completas y pertinentes para formular sus opiniones». La Comisión de Expertos indicó asimismo que las consultas plenas con los interlocutores sociales «... reviste[n] una gran importancia en los períodos de crisis económica y social, debido a las repercusiones considerables que pueden tener las decisiones relativas a la fijación y al reajuste periódico de los salarios mínimos, tanto en la política económica, incluida la política del empleo, como en el poder adquisitivo de los trabajadores...» (*op. cit.*, párrafo 243). Asimismo, la Comisión de Expertos destacó que, para que las consultas sean útiles y efectivas «han de ser verdaderas en el sentido de un procedimiento que sea receptivo a propuestas constructivas y equilibradas, y que trate de conciliar, de buena fe y en la medida de lo posible, los intereses inevitablemente contrapuestos de los interlocutores sociales» (*op. cit.*, párrafo 389).
46. *En estas condiciones, al tiempo que toma nota de todas estas informaciones, el Comité espera que en todo proceso de fijación del SMI el Gobierno consultará exhaustivamente a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, garantizando que las mismas tengan pleno conocimiento de todas las informaciones necesarias y cuenten con tiempo suficiente a los fines de fijar su posición.*

#### IV. Recomendaciones del Comité

##### 47. *El Comité recomienda al Consejo de Administración:*

- a) *que apruebe el presente informe;*
- b) *que pida al Gobierno que en el marco de la aplicación del Convenio núm. 131, tenga en cuenta las observaciones formuladas en los párrafos 39, 40 y 46 de las conclusiones del Comité;*
- c) *que invite al Gobierno a facilitar información a este respecto, para su examen por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y*
- d) *que publique el presente informe y declare terminado el presente procedimiento de reclamación.*

Ginebra, 15 de marzo de 2017

(Firmado) Luis Rodrigo Morales Vélez  
Presidente

Renate Hornung-Draus

Maria Fernanda C. Francisco

*Punto que requiere decisión: párrafo 47*