



Bruselas, 6.12.2013  
COM(2013) 861 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**Informe sobre la aplicación de la 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)**

{SWD(2013) 512 final}

# INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

## Informe sobre la aplicación de la 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)

### 1. INTRODUCCIÓN

El 5 de julio de 2006, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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) (en lo sucesivo, «la Directiva»<sup>1</sup>). Esta Directiva consolida y moderniza el acervo de la UE en este ámbito mediante la fusión de las Directivas anteriores<sup>2</sup> y la introducción de algunas características nuevas. Su base jurídica es el artículo 157, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El presente informe evalúa la transposición por parte de los Estados miembros de las nuevas características de la Directiva y la eficacia de su aplicación y cumplimiento<sup>3</sup>. La evaluación se realiza sin perjuicio de cualesquiera procedimientos de infracción relativos a la transposición de la Directiva.

El Parlamento Europeo ha reclamado reiteradamente más medidas para reforzar la aplicación de las cláusulas relativas a la igualdad salarial a escala europea y adoptó resoluciones a tal efecto en 2008<sup>4</sup> y 2012<sup>5</sup>.

La estrategia de la Comisión para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015<sup>6</sup> define las formas de aplicar el principio de igualdad de retribución de forma más eficaz en la práctica, así como medidas para reducir las persistentes diferencias salariales entre hombres y mujeres. La Comisión puso en marcha un estudio para evaluar las opciones que existen para reforzar la aplicación de este principio, como la mejora de la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones vigentes y la introducción de medidas destinadas a reforzar la transparencia de las retribuciones.

El presente informe incluye una sección que evalúa la forma en que las cláusulas relativas a la igualdad salarial se aplican en la práctica. A fin de fomentar y facilitar la aplicación de las cláusulas relativas a la igualdad salarial en la práctica, el presente informe va acompañado de un documento de trabajo de la Comisión que consta de cuatro anexos: 1) una sección relativa a los sistemas no discriminatorios de evaluación y clasificación de empleos; 2) un resumen de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo «el TJUE») en materia de igualdad salarial; 3) ejemplos de jurisprudencia nacional en materia de igualdad salarial; y 4) una descripción de los factores que causan las disparidades salariales entre

<sup>1</sup> DO L 204 de 26.7.2006, pp. 23-36.

<sup>2</sup> Directiva 75/117/CEE del Consejo, DO L 45 de 19.2.1975, p. 19; Directiva 76/207/CEE del Consejo, DO L 39 de 14.2.1976, p. 40; Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 269 de 5.10.2002, p. 15; Directiva 86/378/CEE del Consejo, DO L 225 de 12.8.1986, p. 40; Directiva 96/97/CE del Consejo, DO L 46 de 17.2.1997, p. 20; Directiva 97/80/CE del Consejo, DO L 14 de 20.1.1998, p. 6; Directiva 98/52/CE del Consejo, DO L 205 de 22.7.1998, p. 66.

<sup>3</sup> De conformidad con el artículo 31 de la Directiva.

<sup>4</sup> P6\_TA(2008)0544.

<sup>5</sup> P7\_TA(2012)0225.

<sup>6</sup> COM(2010) 491.

hombres y mujeres y las medidas de la Comisión para combatir las, con ejemplos de las mejores prácticas nacionales.

## **2. ESTADO DE LA TRANSPOSICIÓN Y PROCEDIMIENTOS DE INFRACCIÓN**

A raíz de los controles de conformidad de la Comisión, se plantearon diversas cuestiones a 26 Estados miembros sobre la conformidad de su legislación nacional con las novedades de la Directiva<sup>7</sup>. En dos Estados miembros, la transposición es suficientemente clara y conforme, por lo que no se requiere más información<sup>8</sup>.

Algunos de los elementos de la Directiva proceden de Directivas anteriores, que se han derogado como consecuencia del ejercicio de refundición. La transposición de esos elementos más antiguos de la Directiva ya fue objeto de seguimiento como parte de los controles de conformidad de las Directivas anteriores, la más reciente la Directiva 2002/73/CE<sup>9</sup>. Inicialmente, en 2006 se incoaron procedimientos de infracción por incumplimiento de la Directiva 2002/73/CE contra 23 Estados miembros. Todos estos procedimientos, salvo uno<sup>10</sup>, se han archivado, ya que los Estados miembros han adaptado sus legislaciones nacionales al Derecho de la UE. El caso restante se refiere a la obligación de proteger adecuadamente los derechos de los empleados que se reincorporen al trabajo tras un permiso de maternidad, de adopción o parental. Se sometió al Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 24 de enero de 2013<sup>11</sup>.

## **3. REPERCUSIONES DE LA DIRECTIVA**

Dado que la Directiva principalmente consolida la legislación de la UE en materia de igualdad de trato mediante la agrupación, la modernización y la simplificación de las disposiciones de Directivas anteriores, e incorporando la jurisprudencia del TJUE, la obligación de transponer solo es aplicable a las disposiciones que implican modificaciones de fondo<sup>12</sup>. Estas novedades se refieren a lo siguiente:

- (1) la definición de retribución<sup>13</sup>;
- (2) la ampliación expresa de la aplicación del principio de igualdad de trato en los regímenes profesionales de seguridad social a los regímenes de pensión para determinadas categorías de trabajadores, como los funcionarios<sup>14</sup>;

---

<sup>7</sup> Estas preocupaciones surgieron a partir del sistema EU Pilot de la Comisión, que es el proceso de intercambio de cartas administrativas que precede al eventual procedimiento de infracción con arreglo al artículo 258 del TFUE.

<sup>8</sup> NL y FR.

<sup>9</sup> DO L 269 de 5.10.2002, p. 15.

<sup>10</sup> NL

<sup>11</sup> El asunto se refiere a la no conformidad de la legislación de los Países Bajos con el artículo 2, apartado 7, de la Directiva 76/207/CEE, modificada por la Directiva 2002/73/CE, que establece que los empleados que regresen de un permiso de maternidad, adopción o parental tienen derecho a reincorporarse al mismo puesto de trabajo o a un puesto equivalente, así como a beneficiarse de cualquier mejora en las condiciones de trabajo a las que hubieran podido tener derecho durante su ausencia. La legislación de los Países Bajos no contempla disposiciones expresas sobre esta cuestión, lo que suscita dudas sobre el grado de protección proporcionada y dificulta a los ciudadanos conocer y hacer valer sus derechos.

<sup>12</sup> Artículo 33, apartado 3.

<sup>13</sup> Artículo 2, apartado 1, letra e).

<sup>14</sup> Artículo 7, apartado 2.

- (3) la ampliación expresa de las disposiciones horizontales (es decir, sobre la defensa de los derechos, las indemnizaciones o reparaciones y la carga de la prueba) a los regímenes profesionales de seguridad social<sup>15</sup>; y
- (4) la referencia expresa a la discriminación derivada del cambio de sexo<sup>16</sup>.

En general, la aplicación en los Estados miembros no se orienta específicamente a estas novedades. Algunos Estados miembros han transpuesto explícitamente la Directiva, bien mediante la adopción de disposiciones legislativas nuevas o bien mediante modificaciones de fondo de la legislación vigente<sup>17</sup>. En dos Estados miembros, la Directiva se transpuso junto con otras Directivas contra la discriminación<sup>18</sup>. En otros dos Estados miembros, la transposición se consideró necesaria únicamente en relación con los regímenes profesionales de seguridad social<sup>19</sup> y con la reincorporación al trabajo tras el permiso de maternidad<sup>20</sup>.

Algunos Estados miembros no consideraron necesaria la transposición debido a que la transposición de directivas anteriores era suficiente para cumplir los requisitos de la presente Directiva<sup>21</sup>.

### 3.1. Definición de retribución

El artículo 2, apartado 1, letra e) de la Directiva define el concepto de retribución en los mismos términos que el artículo 157, apartado 2, del TFUE, es decir, como «el salario o sueldo normal de base o mínimo y cualesquiera otras gratificaciones abonadas directa o indirectamente, en dinero o en especie, por el empresario al trabajador en razón de la relación de trabajo». En la mayoría de los Estados miembros, el concepto de retribución se define en la legislación nacional y se corresponde con esta definición<sup>22</sup>. En otros, la definición legal de retribución no es idéntica a la que figura en la Directiva, pero el efecto global parece ser el mismo<sup>23</sup> o los tribunales nacionales interpretan el término «remuneración» en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>24</sup>.

En algunos Estados miembros, la remuneración no está definida expresamente en la legislación nacional<sup>25</sup>. Por ejemplo, la legislación nacional de un Estado miembro contempla la igualdad de trato en las condiciones contractuales (incluida la retribución pero sin limitarse a ella) de las mujeres respecto a los hombres en situaciones comparables<sup>26</sup>.

### 3.2. Regímenes de pensión para determinadas categorías de trabajadores como los funcionarios públicos

El artículo 7, apartado 2), incorpora jurisprudencia del TJUE bien establecida y, por tanto, precisa que los regímenes de pensión para determinadas categorías de trabajadores como los funcionarios públicos, deben considerarse regímenes de pensiones profesionales y, por consiguiente, retribución a efectos de lo dispuesto en el artículo 157, apartado 2, del TFUE,

<sup>15</sup> Artículos 17 a 19.

<sup>16</sup> Considerando 3.

<sup>17</sup> CZ, DK, EE, EL, HR, IT, CY, LT, PT, SI, SK, SE y UK.

<sup>18</sup> FR y PL.

<sup>19</sup> RO, donde aún está pendiente la legislación sobre estos sistemas.

<sup>20</sup> BG.

<sup>21</sup> BE, DE, IE, LU, ES, LV, HU, MT, NL, AT y FI.

<sup>22</sup> BE, BG, CZ, DK, IE, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, PT, RO, SI y SK.

<sup>23</sup> EE y PL. En Estonia, se considera que un empresario discrimina si establece condiciones de remuneración o beneficios que son menos favorables para un empleado de un sexo que para un empleado del sexo contrario que realiza el mismo trabajo o un trabajo de igual valor.

<sup>24</sup> NL. Véanse los asuntos 80/70, 43/75, 12/81, C-262/88, C-360/90, C-200/91, C-400/93, C-281/97, C-366/99, disponibles en <http://curia.europa.eu/>.

<sup>25</sup> DE, IT, LV, AT, FI, SE y UK.

<sup>26</sup> UK.

incluso aunque formen parte de un régimen general obligatorio<sup>27</sup>. En la mayoría de los Estados miembros, esta disposición ha sido aplicada mediante una disposición expresa o implícitamente en los casos en que la legislación nacional no distingue entre categorías de trabajadores<sup>28</sup>. En un número significativo de Estados miembros, la transposición no se ha producido o es poco clara<sup>29</sup>. De ellos, dos Estados miembros parecen tener una edad de jubilación distinta para hombres y mujeres tanto en el sector público como en el privado<sup>30</sup>, las legislaciones nacionales de cuatro Estados miembros en materia de regímenes profesionales de seguridad social no contienen disposiciones sobre igualdad de trato<sup>31</sup>, y las disposiciones de dos Estados miembros sobre igualdad de trato en los regímenes profesionales de seguridad social no se aplican a los funcionarios públicos<sup>32</sup>.

### **3.3. Ampliación de las disposiciones horizontales a los regímenes profesionales de seguridad social**

Una de las novedades importantes de la Directiva es la ampliación de las disposiciones horizontales del título III a los regímenes profesionales de seguridad social<sup>33</sup>. La anterior Directiva sobre los regímenes profesionales de seguridad social<sup>34</sup> no incluía expresamente estas disposiciones, que engloban la defensa de los derechos<sup>35</sup>, la compensación o la reparación<sup>36</sup>, la carga de la prueba<sup>37</sup>, los organismos especializados en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres<sup>38</sup>, el diálogo social<sup>39</sup> y el diálogo con las organizaciones no gubernamentales<sup>40</sup>. La consolidación del Derecho de la UE en materia de igualdad de trato en la Directiva ofreció una oportunidad para ampliar explícitamente la aplicación de estas disposiciones horizontales a los regímenes profesionales de seguridad social. En la mayoría de los Estados miembros, las disposiciones horizontales se han incorporado a la normativa nacional y se aplican a los regímenes profesionales de seguridad social<sup>41</sup>. En cuatro Estados miembros, este no parece ser el caso de todas las disposiciones horizontales de la Directiva<sup>42</sup>. En un Estado miembro, no está claro si el organismo de igualdad puede actuar en el ámbito de los regímenes profesionales de seguridad social<sup>43</sup>. En otro Estado miembro, una vez se aplique la legislación sobre regímenes de pensiones profesionales, será aplicable la legislación en materia de lucha contra la discriminación, que incorpora las disposiciones horizontales<sup>44</sup>.

<sup>27</sup> Asuntos C-7/93 y C-351/00.

<sup>28</sup> BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, CY, LT, LU, NL, AT, FI y UK. En Hungría, la legislación no distingue entre categorías de trabajadores, pero no existen sistemas de pensiones específicos para los funcionarios públicos.

<sup>29</sup> DK, EL, ES, IT, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK y SE.

<sup>30</sup> IT y SK.

<sup>31</sup> LV, PL, PT y SE.

<sup>32</sup> RO.

<sup>33</sup> Aunque estos regímenes no se mencionaban explícitamente en las disposiciones horizontales, la clarificación del TJUE en el sentido de que una pensión profesional (en diferido) constituye retribución implica que las normativas en materia de igualdad de retribución y las disposiciones horizontales sobre igualdad de retribución y sobre condiciones de trabajo (incluida la retribución) también les son aplicables.

<sup>34</sup> Directiva 86/378/CEE del Consejo.

<sup>35</sup> artículo 17.

<sup>36</sup> artículo 18.

<sup>37</sup> artículo 19.

<sup>38</sup> artículo 20.

<sup>39</sup> artículo 21.

<sup>40</sup> artículo 22.

<sup>41</sup> BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, SE y UK (con dudas en el caso de Irlanda del Norte).

<sup>42</sup> DE, SI, SK y FI.

<sup>43</sup> DK.

<sup>44</sup> RO.

En dos Estados miembros, la legislación sobre regímenes profesionales de seguridad social no parece contener disposición alguna en materia de igualdad de trato<sup>45</sup>. En otro Estado miembro, donde actualmente no existe un régimen profesional de seguridad social, no está claro si la legislación nacional que contiene las disposiciones horizontales se aplicarían en caso de crearse dichos regímenes<sup>46</sup>.

### 3.4. Cambio de sexo

El considerando 3 de la Directiva se refiere a la jurisprudencia del TJUE, que establece que el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres no puede reducirse únicamente a la prohibición de la discriminación basada en que una persona sea de un sexo o de otro, sino que también se aplica a la discriminación debida al cambio de sexo de una persona<sup>47</sup>. Muy pocos Estados miembros han incorporado explícitamente esta novedad<sup>48</sup>. Dos Estados miembros han incluido la «identificación sexual o de género»<sup>49</sup> y la «identidad de género»<sup>50</sup> entre los motivos de la discriminación. Las legislaciones nacionales de dos Estados miembros ya ofrecían fundamentos para incluir la discriminación por razones de «identidad sexual»<sup>51</sup>. Parece que esos términos incluyen, sin limitarse a él, el cambio de sexo. En un Estado miembro, el Defensor de la igualdad ha emitido directrices que establecen que los motivos de discriminación cubren a todas las personas transexuales y no solo a aquellos que se han sometido a un cambio de sexo<sup>52</sup>. En cuatro Estados miembros, en los que no existen medidas específicas de ejecución, los órganos jurisdiccionales nacionales han interpretado que la legislación nacional sobre igualdad de trato prohíbe la discriminación por motivos de cambio de sexo<sup>53</sup>. En otros tres Estados miembros, en los que tampoco existen medidas específicas de ejecución, se invocan directamente los efectos de la jurisprudencia del TJUE sobre la legislación nacional<sup>54</sup>. En varios otros, en los que esta novedad no se ha transpuesto específicamente y no existen referencias expresas previas en la legislación nacional en materia de igualdad que prohíban la discriminación por motivos de cambio de sexo, los fundamentos vigentes sobre discriminación pueden ser suficientemente no exhaustivos para cubrir la discriminación por motivos de cambio de sexo. Por ejemplo, en un Estado miembro es posible que la discriminación por motivos de cambio de sexo esté cubierta por la discriminación basada en «circunstancias personales»<sup>55</sup>. Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros no han aprovechado la oportunidad que ofrece la Directiva para incluir claramente el derecho de las personas que están en proceso de cambio de sexo, o que ya lo han realizado, a no ser discriminadas en su legislación nacional.

### 3.5. Evaluación general

Los Estados miembros solo tenían la obligación de transponer las novedades de la Directiva. En general, no parecen haber aprovechado esta oportunidad para revisar a fondo sus sistemas nacionales con objeto de simplificar y modernizar la legislación en materia de igualdad de trato.

---

<sup>45</sup> PL y PT.

<sup>46</sup> HR.

<sup>47</sup> Asuntos C-13/94, C-117/01 y C-423/04.

<sup>48</sup> BE (con lo que parece ser la excepción de la región de Bruselas), CZ, EL y UK.

<sup>49</sup> SK.

<sup>50</sup> MT.

<sup>51</sup> DE y HU.

<sup>52</sup> FI.

<sup>53</sup> DK, IE, ES y FR.

<sup>54</sup> CY y AT. En Hungría, la Ley de género establece que sus disposiciones no podrán interpretarse o aplicarse en contradicción con la legislación de la UE.

<sup>55</sup> SI.

Los servicios de la Comisión dirigen en estos momentos preguntas detalladas a 26 Estados miembros sobre la transposición y la aplicación. Las cuestiones objeto de debate deben resolverse como una cuestión prioritaria. El futuro reto para todos los Estados miembros será pasar de transponer la Directiva al Derecho nacional a garantizar la aplicación y el cumplimiento plenos en la práctica de los derechos establecidos en la Directiva.

#### **4. APLICACIÓN DE LAS CLÁUSULAS RELATIVAS A LA IGUALDAD DE RETRIBUCIÓN EN LA PRÁCTICA**

Pese a que el principio de igualdad de retribución ha sido parte integrante de los Tratados desde el Tratado de Roma y a que, desde entonces, se ha profundizado en la legislación de la UE y las legislaciones de los Estados miembros, en la práctica persisten problemas en cuanto a su aplicación efectiva.

El artículo 4 de la Directiva establece el principio de igualdad de retribución, disponiendo que, para un mismo trabajo o para un trabajo al que se atribuye un mismo valor, se prohíbe la discriminación directa e indirecta por razón de sexo en el conjunto de los elementos y condiciones de retribución. La Directiva establece que cuando se utilice un sistema de clasificación profesional para la determinación de las retribuciones, este sistema se basará en criterios comunes a los trabajadores de ambos sexos, y se establecerá de forma que excluya las discriminaciones por razón de sexo.

Los Estados miembros aplican el principio de igualdad de retribución en gran parte a través de la legislación en materia de igualdad y los códigos laborales. Varios de ellos han incorporado el principio en sus disposiciones constitucionales<sup>56</sup>. Unos pocos han aprobado normas que aplican específicamente el principio de igualdad de retribución<sup>57</sup> y algunos han transpuesto la disposición por medio de convenios laborales colectivos<sup>58</sup>.

La legislación de la mayoría de los Estados miembros prohíbe explícitamente la discriminación salarial<sup>59</sup>. Sin embargo, pese a que los marcos jurídicos nacionales prohíben la discriminación salarial, la aplicación del principio de igualdad de retribución en la práctica sigue planteando problemas. Esta se pone de manifiesto en la persistencia de la diferencia de retribución entre hombres y mujeres y en el escaso número de asuntos de discriminación salarial presentados ante los órganos jurisdiccionales nacionales en la mayoría de los Estados miembros.

La brecha salarial entre hombres y mujeres se sitúa actualmente en una media del 16,2 % en los Estados miembros de la UE<sup>60</sup>. Aunque las estimaciones varían en cuanto a qué parte de la diferencia de retribución entre hombres y mujeres se deriva de la discriminación retributiva que prohíben el artículo 157 del TFUE y el artículo 4 de la Directiva, parece haber un acuerdo en torno a que una parte considerable de la misma se remonta a prácticas discriminatorias<sup>61</sup>. Aunque la discriminación directa en relación con el mismo trabajo parece haberse reducido,

---

<sup>56</sup> EL, ES, IT, HU, PL, PT, RO, SI, SK y FI.

<sup>57</sup> DK, EL y CY.

<sup>58</sup> BE y DK.

<sup>59</sup> Algunos Estados miembros (por ejemplo, BE, DE, PL y SE) no imponen una prohibición tan explícita, pero la discriminación salarial parece estar incluida en una prohibición general de la discriminación sexual.

<sup>60</sup> Base de datos en línea de Eurostat 2011, disponible en:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc340>.

<sup>61</sup> Véase, por ejemplo, el informe de la Presidencia belga de 2010 «La brecha salarial entre hombres y mujeres en los Estados miembros de la Unión Europea: indicadores cuantitativos y cualitativos», disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16516-ad02.en10.pdf>.

existen problemas sustanciales para evaluar el trabajo hecho predominantemente por mujeres u hombres, especialmente cuando la evaluación se efectúa mediante convenios colectivos.

El número de asuntos de discriminación salarial presentados ante los órganos jurisdiccionales nacionales es bajo o muy bajo en la mayor parte de los Estados miembros, con pocas excepciones<sup>62</sup>. Asimismo, cuando se presentan asuntos de igualdad de retribución, se prolongan durante mucho tiempo<sup>63</sup>. Sin embargo, la falta de datos y de un seguimiento eficaz en muchos Estados miembros impide que se disponga de datos detallados sobre las decisiones de los órganos jurisdiccionales en materia de discriminación salarial. Esto hace difícil evaluar y cuantificar con precisión la discriminación salarial entre hombres y mujeres<sup>64</sup>.

La escasez de jurisprudencia nacional sobre la igualdad de retribución puede indicar una falta de acceso efectivo a la justicia para las víctimas de la discriminación salarial entre hombres y mujeres. La aplicación efectiva de las disposiciones sobre el principio de igualdad de retribución en la práctica puede verse dificultada por tres factores: i) la falta de claridad y de seguridad jurídica sobre el concepto de «trabajo de igual valor»; ii) la falta de transparencia en los sistemas de remuneración; y iii) los obstáculos procesales. Estos tres obstáculos se analizan a continuación.

#### **4.1. Definición y aplicación del concepto «trabajo de igual valor» y sistemas de evaluación de empleos para determinar la remuneración**

No hay ninguna definición a escala de la UE del concepto de «trabajo de igual valor» ni criterios claros de valoración para realizar comparaciones entre puestos de trabajo. Sin embargo, el TJUE ha aclarado el concepto de igualdad de retribución en varias ocasiones<sup>65</sup>. El anexo 2 del documento de trabajo de los servicios incluye un resumen completo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. El considerando 9 de la Directiva establece que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para apreciar si unos trabajadores realizan un mismo trabajo o un trabajo del mismo valor, debe comprobarse si, habida cuenta de un conjunto de factores, como la naturaleza del trabajo, las condiciones de formación y las condiciones laborales, puede considerarse que dichos trabajadores se encuentran en una situación comparable.

La mayoría de las legislaciones de los Estados miembros no explican qué debe entenderse por un trabajo de igual valor, extremo que queda a la interpretación de los órganos jurisdiccionales nacionales. Doce Estados miembros<sup>66</sup> han introducido una definición de este concepto en su legislación e indican un marco analítico o los criterios más importantes para comparar el valor de los distintos puestos de trabajo. En la mayoría de estos casos, la legislación enumera las cualificaciones, el esfuerzo, la responsabilidad y las condiciones de trabajo como los principales factores para calcular el valor del trabajo. Incluir esta definición en las legislaciones nacionales podría ser un instrumento importante para ayudar a las víctimas de discriminación salarial a interponer demandas ante los tribunales nacionales. Varios Estados miembros sin disposiciones específicas de este tipo han indicado que el

<sup>62</sup> Por ejemplo, IE y UK. En 2011, la evaluación del Reino Unido del impacto de las medidas legislativas de fomento de la igualdad de remuneración estimó que los tribunales que entienden en materia laboral habían recibido 28 000 demandas relacionadas con la igualdad de retribución.

<sup>63</sup> Estos valores incluyen el Reino Unido. Las estadísticas anuales de los tribunales de 2011-2012 indican que los asuntos de igualdad de remuneración son los que más se demoran de todas las categorías, véase <http://www.justice.gov.uk/downloads/statistics/tribs-stats/ts-annual-stats-2011-12.pdf>.

<sup>64</sup> Varios Estados miembros no disponen de estadísticas específicas sobre el número y los tipos de asuntos de discriminación salarial.

<sup>65</sup> Véanse los asuntos 237/85, C-262/88, C-400/93 y C-381/99. Véase también el considerando 9 de la Directiva.

<sup>66</sup> CZ, IE, FR, HR, CY, HU, PL, PT, RO, SK, SE y UK.

concepto ha sido desarrollado por sus órganos jurisdiccionales nacionales<sup>67</sup> o que se acompaña en el comentario<sup>68</sup> o los trabajos preparatorios de la legislación en materia de igualdad de retribución<sup>69</sup>.

Una forma de determinar la igualdad de valor entre trabajos es utilizar **sistemas no discriminatorios de evaluación y clasificación de empleos en cuanto al género**. Sin embargo, la Directiva no obliga a los Estados miembros a aplicar estos sistemas, cuya disponibilidad a nivel nacional varía de forma significativa. Aunque la legislación de algunos Estados miembros garantiza explícitamente que los sistemas de evaluación y clasificación de empleos utilizados para determinar la remuneración no sean discriminatorios<sup>70</sup>, la de otros no recoge explícitamente este principio<sup>71</sup>. En unos pocos Estados miembros, la evaluación no discriminatoria de los empleos se garantiza mediante convenios laborales colectivos<sup>72</sup>. Los instrumentos prácticos diseñados para ayudar a establecer sistemas no discriminatorios de evaluación y retribución también varían de un Estado miembro a otro. Unos pocos han establecido manuales y listas de control para la evaluación y clasificación de empleos, lo que permite evaluar empleos de forma más objetiva y evitando prejuicios sexistas. Se trata de herramientas específicas elaboradas en su mayoría por los organismos de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres<sup>73</sup> o por las autoridades nacionales<sup>74</sup> de los Estados miembros. Varios Estados miembros disponen de programas de formación para ayudar a los empleadores a aplicar sistemas no discriminatorios de clasificación de empleos<sup>75</sup>.

El anexo 1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe, relativo a los sistemas no discriminatorios de evaluación y clasificación de empleos, podría contribuir a una mejor aplicación del principio de igualdad de retribución en la práctica.

#### **4.2. Transparencia salarial**

La mejora de la transparencia de las retribuciones puede revelar un sesgo en función del género y discriminación en la fijación de salarios de una empresa o sector, y permitir que los trabajadores, los empresarios o los interlocutores sociales adopten las medidas adecuadas para garantizar la aplicación del principio de igualdad de retribución. Varios Estados miembros han puesto en marcha medidas específicas de transparencia salarial de conformidad con el artículo 21, apartados 3 y 4, de la Directiva. Estas medidas pueden clasificarse entre aquellas que revelan la retribución de los empleados y las que revelan información salarial colectiva para las distintas categorías de los trabajadores. Aunque las medidas que prevén la revelación de los salarios personales pueden contribuir a resolver casos individuales y tener un efecto preventivo, la revelación colectiva de los salarios puede servir de base a medidas más generales encaminadas a reducir las diferencias salariales entre hombres y mujeres.

En casos de supuesta discriminación salarial, en algunos Estados miembros el empleador está obligado a suministrar a los trabajadores información sobre las retribuciones para clarificar si se ha producido tal discriminación<sup>76</sup>. En algunos Estados miembros, esta información pueden

---

<sup>67</sup> DK, DE, EL, ES, LV y AT.

<sup>68</sup> AT.

<sup>69</sup> FI.

<sup>70</sup> Por ejemplo, EL, FR, IT, CY, LT, AT y SI.

<sup>71</sup> Por ejemplo, BE, DE, EE, IE, HR, LV, LU, HU, PL y FI.

<sup>72</sup> Por ejemplo, en Bélgica.

<sup>73</sup> Por ejemplo, BE, NL, PT, SE y UK.

<sup>74</sup> Por ejemplo, BE, EE, LU y AT.

<sup>75</sup> Por ejemplo, BE, EE, CY y SE.

<sup>76</sup> Por ejemplo, G, EE, IE, SK y FI.

obtenerla los representantes de los trabajadores, con el consentimiento de los mismos<sup>77</sup>. Si la información es denegada, en algunos Estados miembros puede obtenerse a través de los tribunales<sup>78</sup>. La normativa de algunos Estados miembros contempla la obligación de indicar el salario mínimo legal en los anuncios de empleo<sup>79</sup>, o declaran ilegal que los empresarios prohíban a los asalariados revelar sus salarios a terceros, cuando la finalidad de esa información es determinar si existen vínculos entre las diferencias salariales y características protegidas como el sexo<sup>80</sup>. Varios organismos de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres de los Estados miembros tienen derecho a pedir información sobre las retribuciones<sup>81</sup> dirigiéndose, por ejemplo, a la seguridad social para solicitar las cifras de ingresos de trabajadores comparables<sup>82</sup>. Sin embargo, la información salarial suele considerarse confidencial con arreglo a la legislación nacional en materia de protección de datos y de la intimidad. Por consiguiente, en muchos Estados miembros los empleadores no pueden revelar dicha información. Los empleados pueden incluso tener prohibido mediante contrato informar a otros empleados sobre sus retribuciones. Revelar información sobre las retribuciones es generalmente más problemático en el sector privado que en el público.

Por lo que respecta a las medidas colectivas, varios Estados miembros fomentan la planificación de la promoción de la igualdad obligando a los empresarios a evaluar periódicamente las prácticas y las diferencias salariales, y elaborando planes de acción en materia de igualdad de remuneración<sup>83</sup>. Esta obligación se impone normalmente a los grandes empleadores. El incumplimiento de esta obligación puede suponer sanciones económicas<sup>84</sup>. Algunos Estados miembros también exigen a los empresarios la elaboración de sondeos salariales<sup>85</sup>, mientras que otros les exigen que recopilen datos estadísticos sobre el empleo basados en el género<sup>86</sup>. En algunos Estados miembros los empleadores están obligados a proporcionar periódicamente a los representantes de los trabajadores informes escritos sobre la igualdad de género en sus empresas, incluyendo información detallada sobre las retribuciones<sup>87</sup>.

#### **4.3. Obstáculos procedimentales en los asuntos sobre igualdad de retribución**

Las víctimas de discriminación salarial se enfrentan a determinados obstáculos para acceder a la justicia: largos y costosos procedimientos judiciales, plazos, ausencia de sanciones efectivas y compensaciones suficientes, y acceso limitado a la información necesaria para reclamar la igualdad salarial.

Los empleados suelen tener un acceso limitado a la información necesaria para presentar con éxito una reclamación de igualdad salarial, concretamente a la información sobre la remuneración de las personas que realizan el mismo trabajo o un trabajo de igual valor. Esto supone un obstáculo a la aplicación efectiva de la **traslación de la carga de la prueba**, de conformidad con el artículo 19 de la Directiva, que exige a la víctima establecer en primer lugar hechos que permitan presumir la existencia de discriminación. Solo entonces está obligado un empresario a demostrar que no ha existido discriminación. La aplicación de la norma de inversión de la carga de la prueba sigue siendo problemática en algunos Estados

---

<sup>77</sup> Por ejemplo, FI.  
<sup>78</sup> Por ejemplo, CZ y LV.  
<sup>79</sup> Por ejemplo, AT.  
<sup>80</sup> Por ejemplo, UK.  
<sup>81</sup> Por ejemplo, EE y SE.  
<sup>82</sup> Por ejemplo, AT.  
<sup>83</sup> P. ej., BE, ES, FR, FI y SE.  
<sup>84</sup> Es el caso en Francia.  
<sup>85</sup> P. ej., FI, SE.  
<sup>86</sup> P. ej., DK y EE.  
<sup>87</sup> P. ej., BE, DK, FR, IT, LU y AT.

miembros donde parece haber un umbral más elevado que el estipulado en la Directiva para realizar la traslación<sup>88</sup>.

El coste de la asistencia letrada y los procedimientos judiciales son en general elevados y suponen un obstáculo para las víctimas. Asimismo, la indemnización y la reparación que pueden obtenerse suele ser limitadas<sup>89</sup>. Por tanto, el **papel activo de los organismos de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y los sindicatos** en la prestación de asistencia independiente a las víctimas de discriminación les ayudaría a acceder a la justicia y garantizar la eficacia del marco jurídico relativo a la igualdad salarial. Asimismo, podría reducir el riesgo de litigio de trabajadores individuales y podría constituir una posible solución para remediar la significativa escasez de asuntos judiciales relacionados con la igualdad salarial. Por tanto, la participación de los organismos de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres es crucial para la aplicación efectiva del principio de igualdad salarial. Sin embargo, las funciones y competencias de los organismos nacionales de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres son muy diversas y sus funciones incluyen la representación de trabajadores individuales en este tipo de asuntos en algunos Estados miembros<sup>90</sup>. La representación de trabajadores individuales también puede ser ejercida por los sindicatos<sup>91</sup> y las ONG.

La Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar **medidas preventivas** relativas a las infracciones del principio de igualdad de remuneración<sup>92</sup>, dejándoles a ellos de nuevo la elección de las medidas. Las medidas preventivas podrían incluir la realización de investigaciones encaminadas a prevenir la desigualdad salarial, la organización de cursos de formación para las partes interesadas, y actividades de sensibilización.

## 5. CONCLUSIONES Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA EL FUTURO

La Directiva introdujo varias novedades importantes que tienen como objetivo hacer más coherente la legislación de la UE en este ámbito, a fin de ponerla en consonancia con la jurisprudencia del TJUE y, en última instancia, hacer la ley más eficaz y accesible para juristas y público en general.

En lo que respecta a la correcta transposición de estas novedades en la legislación nacional, los servicios de la Comisión siguen teniendo preguntas para la mayoría de los Estados miembros. Estos aspectos pendientes se aclararán con carácter prioritario, en su caso a través del procedimiento de infracción. De cara al futuro, el principal reto para todos los Estados miembros es la correcta aplicación y el cumplimiento en la práctica de los derechos contenidos en la Directiva.

La aplicación práctica de las cláusulas relativas a la igualdad salarial en los Estados miembros parece ser uno de los ámbitos más problemáticos de la Directiva. Este problema se ve reflejado en la persistencia de las diferencias de retribución entre hombres y mujeres, lo que podría deberse en gran parte a la discriminación salarial y a la falta de denuncias por parte de trabajadores ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

---

<sup>88</sup> P. ej. CY, MT y BG. Rumanía modificó recientemente su legislación para solucionar este problema.

<sup>89</sup> En la mayoría de los casos el importe de la compensación equivale a los ingresos perdidos debido a la diferencia de salario entre el demandante y el sujeto de comparación. En algunos Estados miembros, también se incluye el daño inmaterial sufrido. El marco jurídico nacional en materia de sanciones difiere significativamente de un Estado miembro a otro.

<sup>90</sup> P. ej., BE, BG, EE, IE, IT, HU, MT, AT, SK, FI, SE y UK.

<sup>91</sup> P. ej., BE, DK, FR, SE y UK.

<sup>92</sup> Artículo 26 de la Directiva.

Los Estados miembros deben hacer uso de las herramientas que figuran en el documento de trabajo adjunto para aumentar la eficacia de la aplicación del principio de igualdad de remuneración y para hacer frente a las persistentes diferencias salariales entre hombres y mujeres.

La Comisión seguirá supervisando exhaustivamente la aplicación del principio de igualdad de retribución. En consonancia con la Estrategia Europa 2020, además de actividades de sensibilización y difusión de las buenas prácticas, la Comisión seguirá haciendo recomendaciones específicas por países que aborden las causas de las diferencias salariales entre hombres y mujeres en la reunión anual del Semestre Europeo.

Además, la Comisión tiene previsto adoptar en 2014 una iniciativa legislativa dirigida a promover y facilitar la aplicación efectiva del principio de la igualdad salarial en la práctica y ayudar a los Estados a adoptar el enfoque adecuado para reducir la persistente brecha salarial<sup>93</sup>. Es probable que tal iniciativa se centre en la transparencia salarial.

---

<sup>93</sup> Programa de trabajo de la Comisión para 2014, COM(2013) 739 final, disponible en: [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp\\_2014\\_annex\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2014_annex_es.pdf).