LA ESPERADA REVISIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2022/2041, SOBRE UNOS SALARIOS MÍNIMOS ADECUADOS EN LA UE, POR PARTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UE

MAGDALENA LLOMPART BENNÀSSAR
Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universitat Illes Balears

La aplicación de la Directiva (UE) 2022/2041, de 19 de octubre, sobre unos salarios mínimos adecuados en la UE, para los países como el nuestro, con un salario mínimo legal, hubiera podido suponer tener que reformar nuestra legislación para adaptar los criterios de determinación del SMI previstos en el art. 27 del ET a los de su art. 5; y, para los países escandinavos y otros que no disponen de salario mínimo legal, la obligación de llevar a cabo una serie de actuaciones de fomento de la negociación colectiva sobre la fijación de salarios, sin que en ningún caso esta tenga que ser necesariamente interprofesional.

Pues bien, pasados poco más de tres años, el TJUE, en su sentencia de 11 de noviembre de 2025 (asunto C-19/23), ha anulado el art. 5.2 y dos frases contenidas en el art. 5.1 y 5.3 respectivamente, al objeto de adecuar el contenido de la Directiva al art. 153.5 del TFUE, que excluye de las competencias de la UE, entre otras materias, "las remuneraciones" y el "derecho de asociación y sindicación".

El recurso de anulación fue interpuesto por parte de Dinamarca, apoyada por Suecia. Ambos países entienden que la Directiva supone una injerencia directa del Derecho de la UE en la autonomía negociadora de sus interlocutores sociales, quienes negocian las condiciones de trabajo, en particular el salario. Y ello a pesar de que, con la Directiva en la mano, no tienen la obligación de implantar un salario mínimo legal.

La petición principal fue la anulación total de la Directiva y, con carácter subsidiario, la de su art. 4.1 d) o de su art. 4.2. Y la conclusión del Abogado General fue categórica: la Directiva tenía que ser anulada en su integridad por ser incompatible con el art. 153.5 del TFUE y, por tanto, con el principio de atribución de competencias (art. 5.2 TUE). Sin embargo, este es uno de los pocos ejemplos en que el parecer del Abogado General no ha sido el que finalmente se ha impuesto en el TJUE. Vayamos, pues, por partes.

La petición principal de anulación total de la Directiva se fundamenta en dos motivos. El primero, infracción del art. 153.5 TFUE, puesto que los países reclamantes entienden que la UE se ha atribuido dos competencias que no le corresponden

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

(remuneraciones y derecho de asociación y sindicación). Y, el segundo, imposibilidad de adoptar la Directiva sobre la base del art. 153.1 b) TFUE, precepto que, en aras de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, permite que la UE complete la acción social de los Estados en materia de "condiciones de trabajo".

Por su parte, la petición subsidiaria pretende anular dos incisos del art. 4 de la Directiva. Concretamente, el 4.1 d), referido a la adopción de medidas de fomento de la negociación colectiva sobre la fijación de salarios, y el art. 4.2 sobre las medidas a adoptar en caso de que, en el Estado miembro, no se alcance la tasa de cobertura de la negociación colectiva del 80%. El fundamento de tal pretensión es la vulneración del principio de atribución de competencias por infracción del art. 153.5 TFUE. Este motivo, sin embargo, no ha prosperado porque la Directiva no supone una injerencia en las competencias de los Estados miembros por parte de la UE, como se va a comprobar a propósito de la pretensión principal de anulación total de la Directiva.

Acerca de los dos motivos de esta pretensión, cabe indicar lo siguiente:

a) En cuanto a la injerencia directa del Derecho de la UE en la determinación de las remuneraciones de todos los Estados miembros, el TJUE efectúa un pormenorizado análisis de los arts. 4 a 6 de la Directiva, debiéndose destacar el de los arts. 4 y 5.

El art. 4.2 obliga a los Estados miembros, en los que la tasa de cobertura de la negociación colectiva sea inferior al 80%, a establecer un marco de condiciones que favorezcan la negociación colectiva, ya sea por "ley", previa consulta con los interlocutores sociales, ya sea mediante "acuerdo" con ellos; al tiempo que les apremia a elaborar un "plan de acción" a fin de aumentar progresivamente la tasa de cobertura de la negociación colectiva (art. 4.2). En este punto, el TJUE concluye que, si bien se introduce cierta forma de intervención estatal en los procedimientos de negociación colectiva sobre la fijación de salarios, la interpretación del art. 4 debe efectuarse a la luz del art. 152 del TFUE que consagra el respeto a la autonomía de los interlocutores sociales. Así, el art. 4 ni puede interpretarse en el sentido de conminar a los Estados miembros a imponer la adhesión a un mayor número de trabajadores a una organización sindical ni supone que estos declaren universalmente aplicable un convenio colectivo.

El art. 5, referido al procedimiento de fijación de salarios mínimos legales adecuados, que es el que va a resultar retocado, paradójicamente ni se aplica a Dinamarca ni a Suecia. El art. 5.2 establece 4 criterios que, al menos, deben ser considerados por los Estados miembros con salarios mínimos legales. Se trata de: a) el poder adquisitivo de los salarios mínimos legales, teniendo en cuenta el coste de la vida; b) la cuantía general de los salarios y su distribución; c) la tasa de crecimiento de los salarios; y d) los niveles y la evolución de la productividad nacional a largo plazo. Pues bien, el señalamiento de estos elementos, a juicio del TJUE, supone una

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

armonización de una parte de los elementos constitutivos de los salarios mínimos legales y, en consecuencia, una injerencia directa del Derecho de la UE en la determinación de las remuneraciones. La anulación de este precepto, a la postre, hace caer el último inciso del art. 5.1 que se refiere a la elección de criterios por parte de los Estados miembros para contribuir a que los salarios mínimos legales aseguren un nivel de vida digno, dado que añade que, en todo caso, tienen la obligación de considerar los 4 arriba indicados. De otra parte, el art. 5.3 permite a los Estados miembros recurrir a un mecanismo automático de ajuste de indexación de los salarios mínimos legales, remitiendo al Derecho nacional y a los usos nacionales los criterios apropiados en los que debe basarse tal mecanismo. No obstante, en su último inciso, supedita la utilización de este mecanismo a "que la aplicación de ese mecanismo no dé lugar a una disminución del salario mínimo legal". Pues bien, esta última exigencia es considerada asimismo por el TJUE una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones, resultando también anulada.

En aras de reforzar la pretensión principal de anulación de la Directiva, Dinamarca abunda en la infracción del reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros. Aduce a tal efecto infracción del art. 153.5 del TFUE, que excluye de las competencias del legislador de la UE la relativa al "derecho de asociación y sindicación". Y ello por dos razones.

La primera porque entiende que el art. 4.1 d) de la Directiva, relativo al fomento de la negociación colectiva sobre la fijación de salarios, afecta al derecho de la negociación colectiva. Sin embargo, como sostiene el TJUE, el derecho de libre participación en la negociación colectiva no es un elemento inherente al "derecho de asociación y sindicación". Es más, el art. 153.1 f) del TFUE confiere al legislador de la UE la competencia para adoptar medidas relativas a "la representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión", de suerte que en la exclusión de la competencia relativa al "derecho de asociación y sindicación" no está comprendido el derecho de negociación colectiva.

La segunda porque considera que la previsión del art. 4.2 de la Directiva, que regula la obligación de establecer un marco de condiciones que favorezcan la negociación colectiva y un plan de acción de fomento de esta cuando la tasa de cobertura de la negociación colectiva sea inferior al 80%, incide en el marco jurídico de la afiliación a un sindicato u organización profesional afectando al núcleo mismo del derecho de asociación y sindicación. No obstante, el TJUE zanja esta alegación manifestando que esta previsión en absoluto puede interpretarse en el sentido de obligar a los Estados miembros a imponer la adhesión de un mayor número de trabajadores a organizaciones sindicales.

b) El segundo motivo de la pretensión principal de anulación total de la Directiva se fundamenta en la infracción del art. 153.1 TFUE, que prevé que la UE apoye y

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

complemente la acción de los Estados miembros en el ámbito de "las condiciones de trabajo" (b) y en el de "la representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión…" (f). Según entienden Dinamarca y Suecia, la Directiva tampoco podía adoptarse sobre la base del art. 153.1 b) del TFUE, con el procedimiento decisorio previsto en el art. 153.2 TFUE. Ello obedece a que, además de regular las "condiciones de trabajo", reglamenta "la representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores" y cada una de estas bases jurídicas implica seguir un procedimiento legislativo diferente, que resultan incompatibles. En concreto, la regulación de las "condiciones de trabajo" exige una mayoría cualificada en el seno del Consejo; mientras que la de "la representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores", unanimidad. Con todo, el TJUE, si bien acepta que la Directiva establece una serie de medidas de fomento de la negociación colectiva, entiende que estas están dirigidas exclusivamente a la fijación de salarios y, por tanto, están comprendidas únicamente en la competencia de las "condiciones de trabajo", resultando adecuado el procedimiento legislativo adoptado.

En fin, a tenor de la sentencia comentada, la situación de los países precursores del recurso, que no cuentan con un salario mínimo legal pero sí con una importante interlocución social en materia salarial, seguramente no va a variar. La situación cambia en países, como España, que sí cuentan con un salario mínimo legal, cuyos criterios de determinación debían adaptarse a las disposiciones anuladas. Con la revisión de la Directiva efectuada por el TJUE, los factores económicos del art. 27 del ET para cuantificar el SMI van a poder seguir manejándose. Con todo, este precepto no menciona criterio alguno de valoración sobre la eficacia real del SMI como remuneración suficiente, como sí lo hace la Directiva en su art. 5.4, que dispone que los Estados miembros utilizarán valores de referencia indicativos de la adecuación de los salarios mínimos legales. Tales pueden ser valores comúnmente utilizados a escala internacional, como el 60% de la mediana salarial bruta y el 50% de salario medio bruto, y/o valores de referencia indicativos utilizados a escala nacional. Por consiguiente, queda claro que la Directiva obliga a los Decretos de SMI a manejar algún valor de referencia que acredite la adecuación del SMI para garantizar una vida digna. En este sentido el RD 87/2025, de 11 de febrero, por el que se fija el SMI 2025, indica que se mantiene el objetivo de que el SMI alcance el 60% del salario medio, lo que deja entrever que, habiéndose optado por tal valor de referencia, este aún no se ha alcanzado, de suerte que debe seguir trabajándose en esta dirección.

CITA: LLOMPART BENNÀSSAR, MAGDALENA, "La esperada revisión de la Directiva (UE) 2022/2041), sobre unos salarios mínimos adecuados en la UE, por parte del Tribunal de Justicia de la UE", Briefs AEDTSS, número 113, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2025.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).