

16 de enero de 2024

Autoras: **Fátima Aguado y Raquel Boto**  
Secretarías: Internacional, Cooperación y Migraciones  
Acción Sindical y Empleo

### **Nota informativa sobre reunión de urgencia del 16/01/2025 relativa a las conclusiones del Abogado General Emiliou con respecto a la Directiva UE 2022/2041 sobre salarios mínimos adecuados en la Unión Europea**

La CES, en reunión extraordinaria, convocó al comité ejecutivo para ofrecer una visión general de las conclusiones del abogado general, Nicholas Emiliou, sobre el asunto C-19/23 relativo a la Directiva sobre Salarios Mínimos Adecuados en la UE<sup>1</sup>. En ese sentido, parte del secretariado de la CES, con Esther Lynch a la cabeza, han explicado cuál era el estado de la situación y ha fomentado un debate para la evaluación de los próximos pasos a dar.

La conclusión de Emiliou es que la directiva tiene que anularse en su totalidad por ser incompatible con el artículo 153, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.<sup>2</sup>

La opinión del abogado general no tiene en cuenta no sólo el objetivo general de la directiva de evitar la competencia desleal sobre la base de salarios bajos, sino también una serie de precedentes jurídicos que respaldan la competencia de la UE para regular aspectos de la protección de la retribución. Además, se ignora la totalidad de la Carta Social Europea, que exige a la UE y a los Estados miembros que promuevan salarios justos y la negociación colectiva.

Conviene recordar que la principal objeción a la directiva se ancla en la supuesta infracción del artículo 153.5 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que excluye expresamente la “remuneración” de la competencia de la Unión en el ámbito de la política social. Esta exclusión, habitualmente entendida de forma estricta, ha sido invocada por Dinamarca y Suecia bajo la tesis de que la regulación de los salarios mínimos (ya sea por vía legislativa o colectiva) es competencia exclusiva de los Estados miembros y excede la facultad de la UE para adoptar medidas de armonización en materia social. De hecho, la fijación de un “salario mínimo” se considera núcleo duro de la soberanía social de cada

---

<sup>1</sup> C\_2023104ES.01001701.xml. (s. f.). Europa.eu. Recuperado 17 de enero de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023CN0019>

<sup>2</sup> Dice el artículo 135.5: “las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a las remuneraciones, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga ni al derecho de cierre patronal”.

país, en buena medida por su incidencia económica y por la diversidad de modelos laborales existentes.

Aun así, la Directiva (UE) 2022/2041 fue aprobada tras un amplio debate en la Comisión, el Parlamento y el Consejo, con base en el artículo 153 del TFUE, que sí permite medidas destinadas a mejorar las condiciones de trabajo y, a mayor abundamiento, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 31), que recoge el derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas<sup>3</sup>. Desde esta óptica, la directiva no “impone” un salario mínimo uniforme, sino que establece criterios de procedimiento y de seguimiento que los Estados miembros deben respetar a fin de garantizar la suficiencia del salario mínimo allí donde exista, reforzando de manera especial la negociación colectiva como el mecanismo fundamental para determinar la remuneración. El razonamiento de la Comisión y del Parlamento fue el de encajar la regulación en el margen de actuación que el TFUE sí permite cuando se trata de fomentar la protección social y la cohesión del mercado interior<sup>4</sup>, en sintonía con el Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Por otro lado, sobre el fomento de la negociación colectiva, el artículo 4 establecía medidas específicas para fomentar la negociación colectiva, especialmente en Estados miembros que tuvieran una cobertura inferior al 80%. El abogado general señala que, aunque la promoción de la negociación colectiva es un objetivo legítimo, las disposiciones de la directiva interfieren en la autonomía de los interlocutores sociales y condicionan los sistemas nacionales de relaciones laborales, particularmente en los países denunciados (Dinamarca y Suecia) que determinan sus salarios exclusivamente mediante convenios colectivos, sin participación de los gobiernos.

En este contexto, la opinión del abogado general se muestra determinante al calificar la directiva como una injerencia en la competencia estatal en materia salarial. De ser seguida por el TJUE, podría conducir a la anulación de la normativa, con las consiguientes repercusiones sobre millones de personas trabajadoras y trabajadores que verían debilitada la perspectiva de contar con unos estándares mínimos de protección a escala europea. Además, la recomendación de anulación de la norma, reabre el debate acerca del alcance jurídico de la acción comunitaria en materia salarial y su compatibilidad con el modelo de relaciones laborales de algunos países de la UE, en particular nórdicos, cuyos mercados de trabajo se basan en una negociación colectiva fuertemente descentralizada y autónoma.

Como bien se sabe, la jurisprudencia del TJUE ha incidido en diversas ocasiones sobre la libertad de empresa y la libre prestación de servicios (por ejemplo, en las Sentencias Viking, C-438/05, EU:C:2007:772<sup>5</sup> y Laval, C-341/05, EU:C:2007:809<sup>6</sup>), con efectos que algunos consideran lesivos para la capacidad de los sindicatos de negociar mejores condiciones laborales. Sin embargo, en otras materias el Tribunal sí ha reconocido la protección de los derechos fundamentales de la clase trabajadora—piénsese en la consolidada doctrina sobre la no discriminación salarial o la igualdad de trato (Sentencia Defrenne, C-43/75, EU:C:1976:56<sup>7</sup>)—.

---

<sup>3</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (s. f.). Europa.Eu. Recuperado 16 de enero de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI33501>

<sup>4</sup> Pilar europeo de derechos sociales. (s. f.). Europa.eu. Recuperado 16 de enero de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/european-pillar-of-social-rights.html>

<sup>5</sup> <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=C-438/05>

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0341>

<sup>7</sup> <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C.T.F&num=c-43/75&td=ALL>

## **Análisis normativo y siguientes pasos a tener en cuenta**

En un primer momento, tanto la secretaria general, Esther Lynch, como el equipo de Isabelle Schömann, han planteado, de forma genérica, cuáles han sido las conclusiones del abogado general. Todos coincidían en que, desde el punto de vista jurídico, existían incoherencias y falta de precisión en el texto por parte de Emiliou. Así, en un primer momento, han planteado como propuesta la elaboración de informes jurídicos (no solo por parte de la CES) sino también por parte de otros países que forman parte de la CES, con el fin de alcanzar una estrategia común de cara a los próximos seis meses. En la parte práctica, el grupo de trabajo de la CES dedicado a analizar tanto la aprobación de la directiva como su seguimiento, tendrá un rol activo en estos próximos meses. A pesar de manifestar preocupación, han insistido en la importancia de emplearse a fondo para desmontar todas y cada una de las cuestiones elaboradas por parte del abogado general, así como de la parcialidad de este en su argumentación jurídica.

Una de las cuestiones que se han señalado desde el secretariado es que las conclusiones mezclan conceptos como diálogo social europeo con negociación colectiva y aportan una argumentación simplista teniendo en cuenta que la directiva no ataca los sistemas nacionales de negociación colectiva y, por lo tanto, el principio de atribución de competencias no resulta vulnerado.

A continuación, Tea Jarc, ha expuesto los beneficios que, la transposición de la directiva, ha tenido en los diferentes países que si han acometido la reforma. En ese sentido, la información que se ha proporcionado es la siguiente:

- Incremento de más del 10% del salario en cinco países: Rumanía (22,7%), Croacia (15,5%), Bulgaria (15,4%), Lituania (12,3%), Chequia (10%) y Polonia (10%).
- Incremento del 5 al 10% en ocho países: Hungría (9%), Eslovaquia (8,8%), Estonia (8%), Grecia (6,4%), Irlanda (6,3%), Portugal (6,11%), Holanda (6%) y Letonia (5,7%).
- Incremento de menos del 5% en seis países: Chipre (0%), Francia (2%), Luxemburgo (2,6%), Alemania (3,3%), Bélgica (3,8%) y Malta (3,9%).

Hay que mencionar que ni España ni Eslovenia se encuentran todavía en negociaciones con respecto al incremento del salario mínimo, por lo que han sido excluidos del cálculo desarrollado por la CES para el año 2025.

No obstante, con respecto a esta cuestión, Jarc ha recordado la importancia de que ya existen veintidós países con la normativa adaptada y que, bajo el propio principio de atribución de competencias, existen países que apenas han modificado la normativa y otros que sí han realizado bastantes cambios, pero, lo que está claro es que ha habido un incremento del salario mínimo en toda Europa, teniendo en cuenta que se han llegado a valores de referencia de un 50 o 60%.

## **Debate**

A continuación, ha tenido lugar un debate político en el que han participado: Austria, Irlanda, Alemania, España, Suecia, Holanda, Bélgica. Por parte de las federaciones europeas, se ha contado con EPSU, UNI e Industriall.

Durante el debate, salvo por lo manifestado por Suecia y Holanda, ha existido cierto consenso. Casi todos los intervinientes hemos mostrado preocupación por la deriva y consecuencias que puede tener la derogación de la directiva no solo para la clase trabajadora, sino para el acervo social que resulta tan difícil de desarrollar. En ese sentido, ha existido coincidencia en que este no es un debate jurídico exclusivamente,

sino de estrategia política. Aun así, se han emplazado a elaborar un plan de acción concreto para el día 11 de febrero.

Una de las cuestiones más compartidas ha sido la preocupación sobre el riesgo de fragmentación y de empuje a la “renacionalización” de algunas políticas europeas. Si el TJUE anula la directiva, podría resentirse la confianza de la ciudadanía en la capacidad de la Unión para asegurar un progreso social común, intensificándose las tendencias nacionalistas que demandan un repliegue de la integración. Desde el ámbito doctrinal se ha subrayado la importancia de encontrar una interpretación del Derecho de la UE que, salvaguardando la distribución competencial —y por ende la soberanía de cada Estado en materia salarial—, no anule la posibilidad de que la Unión adopte medidas de coordinación en pos de la cohesión social. El principio de subsidiariedad (artículo 5 TUE) no consiste únicamente en rechazar la acción de la UE, sino en ponderar cuál de los dos niveles —europeo o nacional— está en mejores condiciones de implementar una política que beneficie al conjunto de la ciudadanía de la Unión.

Con respecto a Suecia y Holanda, ambos países han manifestado que, de ser derogada la Directiva, debe de respetarse completamente la sentencia del TJUE. Frente a esta conclusión, Lynch ha planteado que no acepta bajo ningún concepto esta cuestión y que, en caso de que finalmente el TJUE decida que hay que tumbar la norma, entonces la CES evaluará colectivamente cuáles son los siguientes pasos que dar.

Desde CCOO hemos expresado nuestro firme respaldo a las medidas que se acuerden de manera colectiva en el marco de la CES. Asimismo, hemos señalado que nos encontramos en pleno proceso de negociación del SMI sindicatos, patronal y gobierno, con el objetivo de exigir un incremento del salario mínimo que sea suficiente y acorde a las necesidades de la clase trabajadora. En ese sentido, hemos expresado nuestra preocupación con respecto a la posibilidad de que las conclusiones contribuyan a frenar la transposición de la normativa por parte de aquellos países que todavía no lo han hecho, como España. Además, hemos destacado la especial relevancia de estas medidas tanto en mujeres como en las personas jóvenes, quienes suelen percibir ingresos notablemente inferiores y, por tanto, se ven directamente beneficiadas por este tipo de iniciativas.

Además, hemos resaltado que la directiva no impone a los Estados miembros un salario mínimo concreto ni uniforma el modo de establecerlo, sino que persigue garantizar la protección de la clase trabajadora mediante salarios mínimos “adecuados”, ya sea a través de la ley o mediante convenios colectivos. Este matiz es fundamental, pues la directiva no establece una cuantía mínima vinculante ni conmina a los Estados a adoptar un sistema legal de salario mínimo si éstos optan históricamente por la negociación colectiva como método de fijación salarial.

La directiva, en esencia, dispone una serie de requisitos para asegurar que, donde exista un salario mínimo legal, éste se determine de forma transparente y previsible, y que se fomente el diálogo social con los interlocutores sociales (sindicatos y organizaciones empresariales). Además, contempla la obligación de los Estados miembros de promover la negociación colectiva y reforzar la cobertura de esta cuando su porcentaje sea insuficiente. Si un Estado no cuenta con un salario mínimo por ley, la directiva no obliga a introducirlo, siempre que los objetivos de garantía salarial y dignidad del trabajo queden cubiertos a través de sus propios mecanismos internos (habitualmente, la negociación colectiva).

Colectivamente es previsible que, durante los próximos meses, los sindicatos, a nivel nacional, estemos emplazados a tener que desarrollar tanto documentos de apoyo y respaldo como campañas puntuales y colectivas, de cara a poder ejercer la máxima presión en nuestros gobiernos para intentar incidir políticamente en los beneficios de la norma. Además, la CES ha insistido en que tenemos tiempo y que, sobre estas cuestiones, se reflexionará con mayor profundidad no solo en los grupos de trabajo específicos, sino en el próximo comité ejecutivo que tiene que celebrarse en marzo.

