

26 de febrero de 2025

Autor: **Cristina Faciabén**

Secretaría: **Internacional, cooperación y migraciones**

Resumen de la Opinión contraria de la CES en relación con las conclusiones del Abogado General Emiliou presentadas el 14 de enero de 2025 en el asunto C-19/23 Dinamarca contra PE y Consejo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre un recurso de anulación de la Directiva (UE) 2022/2041 sobre Salarios Mínimos Adecuados¹

Introducción: Las conclusiones del Abogado General deben ser rechazadas en su totalidad por ser jurídicamente erróneas

En su contrapropuesta, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) expone sus críticas en reacción a las conclusiones presentadas por el Abogado General (AG) Emiliou en el asunto [C-19/23](#) Dinamarca c. PE y Consejo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El 14 de enero de 2025, el Abogado General Emiliou presentó sus conclusiones (no vinculantes) en las que recomendaba al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que anulara la Directiva sobre Salarios Mínimos Adecuados ([2022/2041](#)) (en adelante DSMA) en su totalidad, basándose en que la DSMA es incompatible con el artículo 153, apartado 5, del TFUE, disposición que excluye la "retribución" de la competencia normativa conferida a la UE en virtud de los Tratados.

La CES considera respetuosamente que el Abogado General incurrió en error de Derecho al llegar a esta conclusión y pide al Tribunal que desestime el dictamen en su totalidad.

El análisis de la CES sobre el dictamen es que la conclusión del Abogado General y los argumentos que le llevaron a ella son sencillamente erróneos desde el punto de vista jurídico. Parece que el Abogado General basó su dictamen en una interpretación históricamente errónea y reduccionista del marco constitucional en el que se inscribe la DSMA, las políticas sociales de la UE y los interlocutores sociales.

¹ BOE.es - DOUE-L-2022-81556 Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea. (s.f.). Boe.es. Recuperado 26 de febrero de 2025, de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81556>

La Opinión del Abogado General, según la cual el legislador de la UE actuó excediendo sus competencias al adoptar la Directiva sobre Salarios Mínimos Adecuados (DSMA), tendría consecuencias de gran alcance para millones de trabajadores y trabajadoras europeos si estos percibieran que se les niegan los beneficios ampliamente celebrados de la DSMA, lo que podría provocar una pérdida de confianza en el conjunto del proyecto europeo. Si bien esto no constituye una prueba de error jurídico, sugiere que la lógica que llevó al Abogado General a dicha conclusión resulta contraintuitiva y que la argumentación alternativa propuesta por la CES (y otros actores) es probablemente más acorde con la arquitectura jurídica de la UE.

La CES considera que el Abogado General llegó a sus conclusiones sin conceder la suficiente importancia, o incluso sin reconocer aspectos importantes del rico marco jurídico y jurisprudencial internacional y europeos, incluido el profundo valor del trabajo y el salario dignos, la negociación colectiva y la toma conjunta de decisiones por parte de los interlocutores sociales. Estas garantías son motores importantes de la dignidad humana y el progreso social, que pueden encontrarse entre los valores y objetivos fundamentales que deben ser protegidos y promovidos también por la Unión Europea. Sin embargo, la CES afirma respetuosamente que el argumento del GC no hace justicia a estas fuentes de derecho y es, en ocasiones, incoherente y contradictorio.

Contexto: La necesidad de una comprensión holística y social del panorama jurídico de la UE

Como señaló el Abogado General Emiliou, «la presente acción no surge en el vacío». Esto es indiscutible, aunque por una razón muy diferente a la sugerida por el Abogado General al hacer referencia al controvertido asunto Laval ([C-341/05](#)). La cuestión planteada en el caso de la Directiva sobre Salarios Mínimos Adecuados (DSMA) es, en esencia, distinta de la de Laval, en la que se ponderó un derecho sindical fundamental frente a una libertad económica, y no frente a un objetivo social, con consideraciones de naturaleza muy diferente. En aquella sentencia, se dejó de lado un objetivo social —el derecho a la acción colectiva—, a pesar de que el artículo 153, apartado 5, del TFUE protegía dicho derecho frente a injerencias. Los argumentos sindicales en defensa de los derechos sociales y la igualdad salarial fueron desestimados en favor de un razonamiento jurídico basado en la competencia y la integración del mercado.

En cambio, la DSMA establece un marco para la protección y promoción de salarios dignos y la negociación colectiva, en consonancia con los objetivos sociales de los Tratados y sin entrar en conflicto con sus objetivos económicos. No resulta sorprendente que la sentencia Laval haya tenido un impacto negativo significativo sobre los salarios y la negociación colectiva en toda Europa. La DSMA, sin embargo, tendrá el efecto contrario.

La CES señala que las consecuencias sociales adversas de la sentencia Laval ofrecen lecciones importantes para la Unión, junto con otras experiencias negativas del Semestre Europeo, del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y de la crisis de la deuda soberana. Laval plantea serios interrogantes sobre los límites de la política económica de la UE y su legitimidad para interferir directamente en los niveles salariales y la negociación colectiva.

En una Unión basada en la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, la protección y la promoción de unos salarios dignos y de la negociación colectiva son fundamentales. Y precisamente por este motivo, el capítulo de política social de los Tratados cumple el propósito de equilibrar los poderes económicos de la UE. La Unión no sólo tiene una finalidad económica, sino también social, como ha confirmado el TJUE. Los Tratados deben leerse en consecuencia en su conjunto; los objetivos sociales no pueden ser eliminados o devaluados por los objetivos económicos de la Unión.

La Unión de hoy es mucho más que un mercado. Se configura como una economía social de mercado que, según establecen los Tratados, debe orientarse hacia la mejora constante de las condiciones de trabajo y de vida, el desarrollo sostenible y el progreso social. La Directiva sobre Salarios Mínimos Adecuados (DSMA) refleja esta aspiración de la UE, sirviendo a un propósito mucho más amplio que la mera regulación salarial. En este sentido, consolida y encarna de manera esencial la interacción entre las políticas económicas y sociales de la Unión, y se invita al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a confirmar esta integración de los objetivos sociales y económicos.

Seguridad jurídica: Debe mantenerse la interpretación restrictiva y consolidada de la exclusión relativa a la "remuneración"

Si bien el Abogado General ha optado por un análisis reduccionista del contexto jurídico en el que surgió la DSMA del contexto jurídico en el que surgió la AMWD, aboga por una interpretación excesivamente literal del artículo 153, apartado 5, del TFUE. En lugar de una interpretación intencional, el Abogado General sigue principalmente una interpretación literal de los Tratados y de la DSMA.

Sin embargo, resulta interesante que no señala el hecho de que las traducciones danesa [lønforhold] y sueca [löneförhållanden] que utilizan "relaciones salariales" en lugar de "remuneración" parecen sugerir una lectura mucho más amplia que las demás versiones lingüísticas oficiales de los Tratados, todas las cuales utilizan traducciones que corresponden más estrictamente a la remuneración.

Como regla general, cualquier restricción en el ámbito jurídico debe interpretarse de manera estricta, y su finalidad debe entenderse también en su contexto más amplio. En lo que respecta al artículo 153, apartado 5, del TFUE, se desprende que la exclusión relativa a la "remuneración" debe interpretarse a la luz del artículo 153 del TFUE en su conjunto, que establece las competencias legislativas de la UE en el ámbito social, pero también en relación con los objetivos de la política social de la Unión consagrados en el artículo 151 del TFUE, así como en el marco del capítulo sobre política social y de los Tratados en su totalidad.

Como ya se ha señalado, la exclusión "salarial" del artículo 153, apartado 5, del TFUE no ha impedido que políticas económicas de la Unión interfieran directamente en los salarios. Así, por ejemplo, como parte del capítulo de política social de los Tratados, el adyacente artículo 157 TFUE sobre igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras contiene una definición explícita sobre la retribución. Específicamente al artículo 153, apartado 1, del TFUE, la letra f) sobre "representación y defensa colectiva" hace una referencia explícita a los motivos de exclusión en el apartado 5, mientras que la letra b) sobre "condiciones de trabajo" no contiene tal reserva.

En este punto, cabe recordar que la DSMA se adoptó específicamente sobre la base del artículo 153, apartado 1, letra b), del TFUE ("condiciones de trabajo"). La pertinencia de esta elección de jurisprudencia del TJUE, según la cual la retribución constituye un elemento esencial e integrante de las condiciones de trabajo.

Sin embargo, en su interpretación estricta y literal, el Abogado General pasa por alto en gran medida la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, que confirma la aplicación restrictiva del artículo 153, apartado 5, del TFUE. El Tribunal ha sostenido de manera constante que aquellas medidas que no establecen niveles salariales individuales, no armonizan un salario mínimo ni los distintos componentes de la remuneración, no constituyen una interferencia directa con la exclusión relativa a la "remuneración". Según la jurisprudencia del Tribunal, una interpretación más amplia de esta exclusión vaciaría de contenido

en gran medida los objetivos sociales consagrados en el artículo 151 del TFUE, así como las políticas sociales previstas en el artículo 153 del TFUE

Mientras que la CES opina que la DSMA como tal no regula la retribución, el Abogado General insiste en que incluso los requisitos generales y vagos relativos a los marcos de fijación de salarios de los Estados miembros representan una injerencia directa en esta exclusión de la "remuneración". Incluso afirmando "que no existe competencia alguna para las materias el artículo 153, apartado 5, del TFUE", el Abogado General ignora por completo la considerable cantidad de Derecho derivado de la UE en virtud del artículo 153 del TFUE y otros indirectamente o más bien directamente. Por nombrar sólo algunas, la Directiva sobre las trabajadoras embarazadas (92/85) garantiza una retribución adecuada durante el permiso de maternidad, la Directiva sobre el tiempo de trabajo (2003/88), estipula el derecho a vacaciones anuales retribuidas, la Directiva revisada sobre el desplazamiento de trabajadores (2018/957) prevé dietas o el reembolso de gastos para cubrir los desplazamientos, manutención y alojamiento, la Directiva sobre la conciliación de la vida laboral y familiar (2019/1158) contiene requisitos sobre la retribución durante el permiso de paternidad, y la Directiva sobre transparencia salarial (2023/970) exige criterios no sexistas para la fijación de salarios.

Autonomía de los interlocutores sociales: La importancia de la protección y promoción frente a la interferencia

La CES considera que la interpretación que hace el Abogado General del artículo 153, apartado 5, del TFUE debe rechazarse también por su interpretación sesgada de la autonomía de los interlocutores sociales. Si bien es cierto que la exclusión de la "remuneración" tiene por objeto salvaguardar la libertad contractual de los interlocutores sociales, esta salvaguardia también contribuye a la cohesión social y evita el dumping social. Sin embargo, el Abogado General yerra en su interpretación al sugerir que la competencia salarial sería una de las justificaciones legítimas de esta exclusión. Por el contrario, tal interpretación privaría de eficacia a los objetivos generales perseguidos por el capítulo de política social de la UE, de su eficacia, incluido el respeto de la autonomía de los propios interlocutores sociales.

Una lectura exhaustiva del marco jurídico de la UE es una condición previa para comprender el contexto jurídico e institucional en el que opera el capítulo de política social. Lo mismo ocurre para garantizar una comprensión correcta de cómo la autonomía de los interlocutores sociales interactúa con el derecho de la Unión. El respeto de la autonomía de los interlocutores sociales no solo conlleva una obligación negativa de la UE de abstenerse de interferir en su libertad contractual, sino que también contiene una obligación positiva de la Unión de proteger y promover esta autonomía, como también afirman las normas internacionales y europeas pertinentes en materia de derechos humanos.

Como área con competencias compartidas en virtud de los Tratados, la política social de la UE se caracteriza por una arquitectura de gobernanza múltiple, que identifica una variedad de actores y niveles de regulación laboral, que van desde las instituciones de la UE y los Estados miembros hasta los interlocutores sociales. Sin embargo, ninguno de ellos se excluye mutuamente. A modo de ejemplo, el artículo 151 del TFUE, por un lado, reconoce la diversidad de los sistemas nacionales de relaciones laborales, pero, por otro, también identifica la promoción del diálogo entre la dirección y los trabajadores como uno de los objetivos políticos de la Unión.

Esta división del trabajo, en cierto modo solapada, también se refleja en la redacción del artículo 153 del TFUE. Esta ambigüedad, sin embargo, también permite un cierto grado de flexibilidad en términos de acomodar los diferentes niveles, actores e instrumentos de la regulación laboral. En el caso concreto de la Directiva, sus disposiciones ofrecen el espacio necesario para acomodar plenamente esta diversidad de

forma que se salvaguarden las prerrogativas de los Estados miembros y de los interlocutores sociales para fijar los salarios a escala nacional por ley y/o por negociación colectiva. Es evidente que no sólo la autonomía de los interlocutores sociales, sino también la exclusión "salarial" figuraban entre los objetivos de la Comisión Europea y el legislador de la UE a la hora de elaborar y adoptar cuidadosamente la elaboración y adopción de la DSMA.

Libertad de asociación: El fomento de la negociación colectiva es instrumental para los objetivos sociales

Por último, las incoherencias del razonamiento del Abogado General culminan en una lectura restrictiva de la exclusión de la "libertad de asociación" del artículo 153, apartado 5, del TFUE, haber sostenido sistemáticamente que la exclusión de la "retribución" en ese mismo artículo debía interpretarse en sentido amplio.

Como argumento subsidiario, el Abogado General concluye que, incluso si el Tribunal decidiera no anular la Directiva en su totalidad, sus disposiciones específicas sobre la negociación colectiva, concretamente las contenidas en el artículo 4, apartado 1, letra d), y en el artículo 4, apartado 2, de la DSMA, justificarían una anulación parcial de la norma. A su juicio, estas disposiciones no serían indispensables para alcanzar los objetivos generales de la Directiva. Desde la perspectiva del Abogado General, la negociación colectiva es simplemente un medio y no un fin en sí misma.

La CES considera que también este argumento sobre una anulación parcial de la DSMA debe ser rechazado por el Tribunal. Como se ha explicado en relación con la autonomía de los interlocutores sociales, los Tratados en general y el capítulo de política social en particular reconocen la negociación colectiva como medio legítimo de regulación laboral. Con el mismo espíritu, la Directiva prevé el espacio necesario para que los interlocutores sociales ejerzan sus prerrogativas.

La creación de un marco que permita la negociación colectiva con arreglo a la legislación de la UE no invade los mecanismos nacionales de fijación de salarios, precisamente porque existe un vínculo entre ambos, que no puede reducirse a una simple cuestión de lo uno o lo otro.

El TJUE ha reconocido claramente que la negociación colectiva es un derecho fundamental y su vínculo inherente con la retribución. Del mismo modo, también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado que la negociación colectiva constituye un elemento esencial del derecho a la libertad de asociación. Para no socavar la eficacia de los objetivos de la política social de la UE en materia de protección y fomento de la negociación colectiva, conviene recordar una vez más la importancia de interpretar de forma restrictiva cualquier de Tratado; ya se trate de las condiciones legislativas vinculadas a la representación y defensa colectiva" o los motivos de exclusión relativos a la "libertad de asociación" o "retribución".

Conclusiones: La directiva debe mantenerse íntegramente como expresión jurídica expresión jurídica de la Europa social

En materia de retribución y negociación colectiva, es evidente que las obligaciones y competencias conferidas a la Unión claramente no pueden reducirse a un enfoque de "laissez-faire", como deduce erróneamente el Abogado General. Por el contrario, conllevan importantes imperativos, no sólo de abstenerse de cualquier interferencia directa, sino también de adoptar medidas positivas para proteger y promover los derechos e intereses colectivos de los trabajadores y trabajadoras.

Por todas estas razones, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) insta al Tribunal a confirmar la plena validez de la Directiva sobre Salarios Mínimos Adecuados (DSMA) como un instrumento legislativo único dentro del derecho de la UE, reafirmando así la riqueza y profundidad de la dimensión social en el ordenamiento jurídico de la Unión.