



JURISPRUDENCIA

LA POSIBLE ORDENACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA SALARIAL EUROPEA, A SALVO DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS ESTADOS EN SU FIJACIÓN*

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala)

de 11 de noviembre de 2025,

Dinamarca / Parlamento y Consejo, C-19/23

Ponente: F. Biltgen

J. Eduardo López Ahumada**

Universidad de Alcalá

1. INTRODUCCIÓN

La sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C 19/23 aborda un conflicto esencial sobre el alcance de las competencias de la Unión Europea en materia de política social, concretamente en la fijación de salarios mínimos. El debate gira en torno a si la Directiva sobre salarios mínimos adecuados respeta la exclusión prevista en el artículo 153.5 TFUE, que reserva a los Estados miembros la determinación de las remuneraciones y la autonomía sindical. El Tribunal analiza la naturaleza de la norma, distinguiendo entre medidas procedimentales —que establecen marcos para transparencia, actualización y negociación colectiva— y disposiciones que podrían incidir directamente en la cuantía salarial, lo que supondría una injerencia prohibida. Este examen se apoya en principios como el reparto de competencias, la autonomía de los interlocutores sociales y la finalidad de garantizar condiciones de trabajo dignas sin armonizar niveles salariales. La decisión marca un hito porque clarifica hasta dónde puede llegar la acción legislativa europea sin vulnerar la soberanía nacional en un ámbito tan sensible como la política salarial.

2. SUPUESTO DE HECHO

El origen del litigio se encuentra en la aprobación de la Directiva (UE) 2022/2041, cuyo objetivo era garantizar salarios mínimos adecuados en la Unión Europea y reforzar la negociación colectiva. Dinamarca, apoyada por Suecia, interpuso un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia alegando que esta norma vulneraba el artículo

* Recibido el 12 de enero de 2026. Aprobado el 10 de febrero de 2026.

** Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

153.5 TFUE, que excluye expresamente las remuneraciones y el derecho de asociación y sindicación del ámbito de competencia legislativa de la Unión. El Estado danés defendía que la fijación salarial forma parte del núcleo de su modelo laboral, basado en la autonomía de los interlocutores sociales, y que cualquier intervención europea suponía una injerencia directa en su sistema.

La problemática se intensificó porque la Directiva no se limitaba a recomendaciones generales, sino que establecía obligaciones concretas para los Estados miembros, como fijar procedimientos para actualizar el salario mínimo legal y adoptar planes de acción cuando la cobertura de la negociación colectiva fuera inferior al 80 %. Dinamarca argumentó que estas disposiciones, aunque presentadas como procedimentales, tenían efectos sustantivos sobre la cuantía de los salarios y sobre la estructura de la negociación colectiva, lo que vulneraría la soberanía nacional en materia salarial y sindical.

Ante estas alegaciones, el Tribunal tuvo que examinar dos cuestiones clave. Primero, si la Directiva invadía la competencia nacional en la determinación de las remuneraciones. Segundo, si afectaba al derecho de asociación y sindicación. Para ello, aplicó el criterio de injerencia directa, diferenciando entre medidas que armonizan elementos esenciales del salario —prohibidas por el Tratado— y aquellas que establecen marcos procedimentales para mejorar la transparencia y la adecuación, que sí pueden adoptarse en virtud de la competencia europea sobre condiciones de trabajo. Este análisis implicó interpretar la finalidad y el contenido de la norma a la luz del principio de atribución de competencias.

El caso refleja un debate estructural sobre los límites de la integración social europea. Es decir, se analiza hasta dónde puede llegar la Unión para garantizar estándares mínimos sin desnaturalizar los sistemas nacionales de fijación salarial. La controversia puso en juego la tensión entre la convergencia social al alza, defendida por la Comisión y el Parlamento, y la preservación de modelos laborales autónomos, reivindicada por Dinamarca y otros Estados. El Tribunal, al pronunciarse, clarificó el alcance de la competencia europea en política salarial y sentó las bases para futuras normas en materia de condiciones de trabajo.

3. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA

El Tribunal de Justicia parte de una delimitación clásica de la elección de base jurídica y del principio de atribución: la legalidad de la Directiva ha de valorarse atendiendo a su finalidad y contenido objetivos (controlable jurisdiccionalmente), y a si ambos desbordan las competencias de la Unión en materia de política social (arts. 151–156 TFUE), muy en particular la exclusión del art. 153.5 TFUE respecto de «remuneraciones» y «derecho de asociación y sindicación». El fallo reconstruye la finalidad de la Directiva en clave de mejora de las condiciones de vida y trabajo y de adecuación de salarios mínimos, y examina su contenido articulado en tres ejes: i) procedimientos

para adecuación y actualización de salarios mínimos legales; ii) fomento de la negociación colectiva; y iii) disposiciones transversales (contratación pública, seguimiento, sanciones). Esta aproximación conduce a un test secuencial: primero, comprobar si alguna disposición entra en el núcleo de la fijación salarial (lo prohibido por 153.5 TFUE); segundo, verificar si las restantes se sitúan en el ámbito de condiciones de trabajo (153.1.b y 153.2.b TFUE) —esto es, obligaciones de medios y no armonización de niveles. (V., entre otras, C-84/94, Reino Unido/Consejo, EU:C:1996:431; C-620/18, Hungría/Parlamento y Consejo, EU:C:2020:1001).

Para determinar si la Directiva invade el terreno vedado, el Tribunal reafirma el criterio de la injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones —doctrina asentada en *Del Cerro Alonso* y desarrollada en *Impact* y jurisprudencia posterior— distinguiendo entre actos que uniforman elementos constitutivos del salario (competencia excluida) y actos que inciden procedimentalmente (posibles bajo el título de condiciones de trabajo). De este modo, el hecho de que una medida tenga repercusiones prácticas sobre salarios no basta para situarla automáticamente fuera de la competencia; lo determinante es si impone o armoniza el nivel o componentes obligatorios del salario. Esta clave hermenéutica preserva la autonomía negocial nacional y a la vez evita vaciar de contenido los ámbitos del art. 153.1 TFUE, permitiendo la acción europea cuando es marco y promoción de procesos, sin fijación sustantiva.

En el análisis del art. 4, el Tribunal subraya que las obligaciones relativas al plan de acción cuando la cobertura de la negociación colectiva es inferior al 80 % constituyen deberes de organización y fomento, no resultados obligatorios en términos de cobertura ni de adhesión sindical. El precepto debe leerse a la luz del art. 152 TFUE (autonomía de los interlocutores sociales) y de los considerandos que preservan las tradiciones nacionales y la libertad de opción entre modelos de fijación salarial (legal, convencional o mixto). Así, el artículo no armoniza el contenido de la negociación ni impone la suscripción de convenios o la afiliación; exige simplemente establecer marcos y medidas para favorecer la negociación. En consecuencia, el Tribunal descarta que el art. 4 suponga una injerencia en remuneraciones o una afectación directa al derecho de asociación. En este sentido, el precepto se refiere a la negociación colectiva como condición de trabajo (153.1.b TFUE) y representación colectiva (153.1.f TFUE) en cuanto medio subordinado al objetivo principal. (V. C-928/19 P, *EPSU/Comisión*, EU:C:2021:656; y, por el deslinde con asociación, C-499/04, *Werhof*, EU:C:2006:168).

El núcleo del enjuiciamiento recae sobre el art. 5. El Tribunal afirma que el apartado 1 define un procedimiento nacional para fijar y actualizar salarios mínimos, guiado por criterios claros diseñados por cada Estado («usos nacionales», decisiones de órganos competentes, acuerdos tripartitos) y con margen para ponderación según condiciones socioeconómicas. Este diseño no crea un derecho autónomo de la UE a un salario adecuado ni armoniza niveles; se trata de una arquitectura procedimental (obligaciones de medios) compatible con el art. 153.5 TFUE. En cambio, el apartado 2 —al enumerar

cuatro elementos obligatorios que deben incluirse al menos en los criterios nacionales— uniforme parte de los elementos constitutivos del salario mínimo legal y, por ello, entra en la exclusión de remuneraciones. Igualmente, la cláusula final del apartado 3 («no disminución del salario mínimo legal en mecanismos de indexación automática») impone una restricción de resultado que incide directamente en la cuantía. Por tanto, se sitúa también fuera de la competencia de la Unión. En contraste, los apartados 4-6 (valores de referencia indicativos, frecuencia de actualización, órganos consultivos) se consideran marco procedimental admisible. (V. sobre el test competencial y base jurídica, C-84/94, Reino Unido/Consejo, EU:C:1996:431; y C-620/18, Hungría/Parlamento y Consejo, EU:C:2020:1001).

Frente a la objeción de Dinamarca de que la Directiva afectaría al derecho de asociación y sindicación (153.5 TFUE), el Tribunal distingue nitidamente entre ese derecho (art. 12 de la Carta) —libertad para constituir, afiliarse o no, organizar y administrar asociaciones— y el derecho de negociación colectiva (art. 28 de la Carta). Con apoyo en el art. 153.1.f TFUE y el art. 156 TFUE, el Tribunal concluye que el fomento de la negociación colectiva no equivale a regular el contenido del derecho de asociación; y sólo medidas que interfieran directamente en el establecimiento, funcionamiento o administración de sindicatos quedarían vedadas. El art. 4.1.d de la Directiva, interpretado en su contexto («según proceda», respeto de Derecho y usos nacionales), no impone medidas concretas ni obliga a alterar el gobierno interno de las organizaciones. Por tanto, no hay afectación directa del derecho de asociación, mientras que sí existe una promoción de la negociación compatible con el marco competencial.

El Tribunal resuelve la objeción sobre la doble finalidad (condiciones de trabajo y representación colectiva) mediante la técnica de la finalidad principal—accesoria. El objetivo preponderante de la Directiva es mejorar las condiciones de trabajo (adecuación de salarios mínimos y acceso efectivo a su protección); el fomento de la negociación colectiva constituye medio instrumental conectado a ese objetivo, no un componente autónomo que exija la unanimidad del art. 153.2 TFUE para la letra f). En consecuencia, la base jurídica correcta es el art. 153.1.b en relación con el 153.2.b (procedimiento legislativo ordinario), sin perjuicio de que cualquier incursión sustantiva en la fijación de niveles salariales quede vedada por el art. 153.5 TFUE. La reconstrucción sistemática asegura coherencia con la jurisprudencia sobre elección de base jurídica y compatibilidad de procedimientos.

Desde una perspectiva de técnica legislativa europea, el fallo ofrece una evaluación operativa de lo que la Unión puede y no puede hacer en materia salarial. Sí puede establecer procedimientos, métricas indicativas, gobernanza y promoción de la negociación. En cambio, no puede imponer criterios mínimos obligatorios que entren en la sustancia de la cuantía ni cláusulas de resultado que condicionen el nivel. Esta definición es funcional para la transposición nacional. En este sentido, se permite al legislador interno diseñar criterios propios (eventualmente inspirados en Convenio OIT núm. 131, poder adquisitivo, productividad, distribución salarial) y usar valores de referencia

sin quedar jurídicamente constreñido por listas cerradas. Además, la lectura del Tribunal armoniza con la autonomía de los interlocutores sociales y con la no regresión en condiciones de trabajo, aunque desplaza al Derecho interno la carga de concretar el estándar de adecuación y de ponderar los diversos factores. (V. también C-376/98, Alemania/Parlamento y Consejo, EU:C:2000:544, sobre principio de atribución y límites competenciales).

Con carácter general, la sentencia consolida una vía procedimental europea para apoyar convergencia social al alza sin armonizar niveles: planificación, transparencia, participación y actualización periódica pasan a ser exigencias regulativas donde existan salarios mínimos legales; y donde no existan, la negociación colectiva queda potenciada por marcos de fomento y planes de acción. El resultado preserva la diversidad de modelos (p. ej., países con fijación predominantemente convencional) a la vez que exige efectividad en el acceso a la protección salarial. Esta solución, aunque prudente en la sustancia, mantiene una ambición política-social: dotar a la UE de una capacidad estructural para vigilar procesos y remover obstáculos que impidan la adecuación — sin sustituir a los Estados en la fijación del nivel — y proporciona una doctrina guía para futuras iniciativas en condiciones de trabajo y negociación colectiva.

4. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA CITADAS

Art. 151 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Art. 152 TFUE; Art. 153 TFUE, apartados 1 (letra b), 2 (letra b) y 5; Art. 156 TFUE y Art. 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

Sentencias citadas del TJUE: C-376/98, Alemania/Parlamento y Consejo, EU:C:2000:544; C-84/94, Reino Unido/Consejo, EU:C:1996:431; C-268/06, Impact, EU:C:2008:223; C-307/05, Del Cerro Alonso, EU:C:2007:509; C-257/21 y C-258/21, Coca-Cola European Partners Deutschland, EU:C:2022:529; C-928/19 P, EPSU/Comisión, EU:C:2021:656; C-620/18, Hungría/Parlamento y Consejo, EU:C:2020:1001; C-112/22 y C-223/22, CU y ND, EU:C:2024:636; Dictamen 1/15, Acuerdo PNR UE-Canadá, EU:C:2017:592

5. CONCLUSIONES

La sentencia C-19/23 aporta una clarificación decisiva sobre los límites competenciales de la Unión Europea en materia salarial. Su valor reside en delimitar con precisión qué puede hacer la UE: establecer marcos procedimentales, promover la negociación colectiva y garantizar transparencia y actualización, sin invadir la competencia exclusiva de los Estados para fijar el nivel de las remuneraciones. El Tribunal consolida el criterio de injerencia directa como parámetro interpretativo, reafirmando que la armonización sustantiva está prohibida por el art. 153.5 TFUE, mientras que las obligaciones de medios son admisibles bajo el título de condiciones de trabajo. Esta doctrina refuerza la autonomía de los interlocutores sociales y la diversidad de modelos

nacionales, a la vez que dota a la UE de instrumentos para impulsar la convergencia social al alza. Este fallo no solo resuelve un conflicto jurídico puntual, sino que sienta una base normativa y jurisprudencial para futuras iniciativas europeas en política social, equilibrando integración y soberanía estatal.