

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 11 de noviembre de 2025 (*)

Índice

I. Marco jurídico

A. Tratado FUE

B. Directiva impugnada

II. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

III. Sobre el recurso

A. Sobre las pretensiones formuladas con carácter principal, por las que se solicita que se anule la Directiva impugnada

1. Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 153 TFUE, apartado 5, y en una desviación de las competencias conferidas por los Tratados al legislador de la Unión

a) Alegaciones de las partes

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

1) Sobre la finalidad y el contenido de la Directiva impugnada

2) Sobre la primera parte del primer motivo, basada en la contravención de la exclusión de competencia relativa a las «remuneraciones»

i) Artículo 4 de la Directiva impugnada

ii) Artículo 5 de la Directiva impugnada

iii) Artículo 6 de la Directiva impugnada

3) Sobre la segunda parte del primer motivo, basada en la contravención de la exclusión de competencia relativa al «derecho de asociación y sindicación»

2. Sobre el segundo motivo, basado en la imposibilidad de adoptar la Directiva impugnada sobre la base del artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b)

a) Alegaciones de las partes

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

B. Sobre las pretensiones formuladas con carácter subsidiario, por las que se solicita que se anulen el artículo 4, apartado 1, letra d), o el artículo 4, apartado 2, de la Directiva impugnada

IV. Costas

« Recurso de anulación — Directiva (UE) 2022/2041 — Salarios mínimos adecuados en la Unión Europea — Artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b) — Artículo 153 TFUE, apartado 2, letra b) — Respeto de las competencias conferidas a la Unión por los Tratados — Artículo 153 TFUE, apartado 5 — Exclusiones de competencia — “Remuneraciones” y “derecho de asociación y sindicación” — Injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta y en el derecho de asociación y sindicación — Anulación parcial — Artículo 5, apartados 1 (en parte), 2 y 3 in fine »

En el asunto C-19/23,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 18 de enero de 2023,

Reino de Dinamarca, representado inicialmente por el Sr. M. Jespersen y las Sras. J. F. Kronborg y C. A.-S. Maertens, y posteriormente por el Sr. M. Jespersen, la Sra. C. A.-S. Maertens y el Sr. A. Skovsø Clausen, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyado por

Reino de Suecia, representado inicialmente por las Sras. H. Eklinder y H. Shev y por el Sr. O. Simonsson, y posteriormente por la Sra. H. Eklinder y el Sr. O. Simonsson, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

Parlamento Europeo, representado por los Sres. W. D. Kuzmienko, U. Spliid, A. Tamás y L. Visaggio, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

República Federal de Alemania, representada inicialmente por el Sr. J. Möller y la Sra. A. Hoesch, en calidad de agentes, y posteriormente por el Sr. J. Möller, en calidad de agente,

República Helénica, representada por el Sr. V. Baroutas y la Sra. M. Tassopoulou, en calidad de agentes,

Reino de España, representado por la Sra. A. Gavela Llopis, en calidad de agente,

República Francesa, representada inicialmente por los Sres. R. Bénard, J.-L. Carré, B. Fodda y T. Lechevallier, y posteriormente por los Sres. B. Fodda y T. Lechevallier, en calidad de agentes,

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por los Sres. A. Germeaux y T. Schell, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. V. Verdinet, avocate,

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. B.-R. Killmann y C. Vang, en calidad de agentes, y posteriormente por el Sr. B.-R. Killmann, en calidad de agente,

partes coadyuvantes,

Consejo de la Unión Europea, representado inicialmente por la Sra. A. F. Jensen, el Sr. A. Norberg y la Sra. S. Scarpa Ferraglio, y posteriormente por el Sr. A. Norberg y la Sra. S. Scarpa Ferraglio, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

Reino de Bélgica, representado inicialmente por las Sras. C. Pochet, A. Van Baelen y L. Van den Broeck, en calidad de agentes, y posteriormente por la Sra. C. Pochet, en calidad de agente,

República Federal de Alemania, representada inicialmente por el Sr. J. Möller y la Sra. A. Hoesch, en calidad de agentes, y posteriormente por el Sr. J. Möller, en calidad de agente,

República Helénica, representada por el Sr. V. Baroutas y la Sra. M. Tassopoulou, en calidad de agentes,

Reino de España, representado por la Sra. A. Gavela Llopis, en calidad de agente,

República Francesa, representada inicialmente por los Sres. R. Bénard, J.-L. Carré, B. Fodda y T. Lechevallier, y posteriormente por los Sres. B. Fodda y T. Lechevallier, en calidad de agentes,

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por los Sres. A. Germeaux y T. Schell, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. V. Verdanet, *avocate*,

República Portuguesa, representada por las Sras. C. Alves, P. Barros da Costa, P. Estevão, S. Leite, A. Pimenta y M. Sousa, en calidad de agentes,

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. B.-R. Killmann y C. Vang, en calidad de agentes, y posteriormente por el Sr. B.-R. Killmann, en calidad de agente,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. T. von Danwitz, Vicepresidente, el Sr. F. Biltgen (Ponente), la Sra. K. Jürimäe, los Sres. C. Lycourgos e I. Jarukaitis, la Sra. I. Ziemele, el Sr. J. Passer y la Sra. O. Spineanu-Matei, Presidentes de Sala, y los Sres. S. Rodin, E. Regan, A. Kumin, N. Jääskinen, M. Gavalec y Z. Csehi, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretaria: Sra. M. Krausenboeck, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de septiembre de 2024;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de enero de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, el Reino de Dinamarca solicita al Tribunal de Justicia, con carácter principal, la anulación, en su totalidad, de la 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 (DO 2022, L 275, p. 33; en lo sucesivo, «Directiva impugnada»), y, con carácter subsidiario, la anulación del artículo 4, apartado 1, letra d), o del artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva.

I. Marco jurídico

A. Tratado FUE

- 2 El título X de la tercera parte del Tratado FUE, titulado «Política social», engloba los artículos 151 TFUE a 161 TFUE.
- 3 A tenor del artículo 151 TFUE:

«La Unión [Europea] y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.

A tal fin, la Unión y los Estados miembros emprenderán acciones en las que se tenga en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales, así como la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión.

Consideran que esta evolución resultará tanto del funcionamiento del mercado interior, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en los Tratados y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.»

4 De conformidad con el artículo 152 TFUE, párrafo primero:

«La Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía.»

5 El artículo 153 TFUE dispone lo siguiente:

«1. Para la consecución de los objetivos del artículo 151, la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

[...]

b) las condiciones de trabajo;

[...]

f) la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5;

[...]

2. A tal fin, el Parlamento Europeo y el Consejo [de la Unión Europea]:

[...]

b) podrán adoptar, en los ámbitos mencionados en las letras a) a i) del apartado 1, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros. Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

El Parlamento Europeo y el Consejo decidirán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social [Europeo (CESE)] y al Comité [Europeo] de las Regiones [(CDR)].

En los ámbitos mencionados en las letras c), d), f) y g) del apartado 1, el Consejo decidirá con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y a dichos Comités.

[...]

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.»

6 El artículo 156 TFUE está redactado en los siguientes términos:

«Con el fin de alcanzar los objetivos expuestos en el artículo 151, y sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados, la Comisión [Europea] fomentará la colaboración entre los Estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política social tratados en el presente capítulo, particularmente en las materias relacionadas con:

[...]

– el derecho de sindicación y las negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores.

[...]»

B. Directiva impugnada

7 La Directiva impugnada fue adoptada sobre la base del artículo 153 TFUE, apartado 2, letra b), en relación con el artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b).

8 Los considerandos 3, 7, 8, 12, 16, 18, 19, 22, 24, 25, 28 y 29 de esta Directiva tienen la siguiente redacción:

«(3) El artículo 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, "Carta") establece que todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad. [...]

[...]

(7) La mejora de las condiciones de vida y de trabajo, también mediante unos salarios mínimos adecuados, beneficia a los trabajadores y a las empresas de la Unión, así como a la sociedad y la economía en general, y es un requisito previo para alcanzar un crecimiento justo, inclusivo y sostenible. Si se abordan las grandes diferencias en la cobertura y adecuación de la protección de los salarios mínimos, se contribuye a mejorar la equidad del mercado laboral de la Unión, a prevenir y reducir las desigualdades salariales y sociales, y a promover el progreso social y económico, así como una convergencia al alza. [...]

(8) Cuando los salarios mínimos que se establecen en el Derecho nacional o en los convenios colectivos tienen una cuantía adecuada, protegen la renta de los trabajadores, en particular de los trabajadores desfavorecidos, y contribuyen a garantizar una vida digna, tal como pretende el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la fijación de salarios mínimos, n.º 131 (1970). Los salarios mínimos que proporcionan un nivel de vida digno y que, por lo tanto, cumplen un umbral de dignidad pueden contribuir a reducir la pobreza a escala nacional y a sostener la demanda interna y el poder adquisitivo, a reforzar los incentivos al trabajo y a reducir las desigualdades salariales, la brecha salarial de género y la pobreza de los ocupados, así como a limitar la caída de los ingresos durante recesiones económicas.

[...]

(12) Si bien la protección del salario mínimo existe en todos los Estados miembros, en algunos de ellos esta protección proviene de disposiciones legislativas o administrativas y de convenios colectivos, mientras que en otros se proporciona exclusivamente a través de convenios colectivos. Deben respetarse las diferentes tradiciones nacionales de los Estados miembros.

[...]

(16) Si bien una negociación colectiva fuerte, en especial a nivel sectorial o intersectorial, contribuye a garantizar una protección del salario mínimo adecuado, las estructuras tradicionales de negociación colectiva se han ido erosionando durante las últimas décadas [...]. Además, la negociación colectiva a nivel sectorial e intersectorial se vio sometida a presión en algunos Estados miembros tras la crisis financiera de 2008. No obstante, la negociación colectiva sectorial e intersectorial es un factor esencial para lograr una protección adecuada del salario mínimo y, por lo tanto, debe fomentarse y reforzarse.

[...]

(18) Con el fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo y la convergencia social al alza en la Unión, la presente Directiva establece los requisitos mínimos a escala de la Unión y fija las obligaciones procedimentales para la adecuación de los salarios mínimos legales, y mejora el acceso efectivo de los trabajadores a la protección del salario mínimo, en forma de salario mínimo legal cuando exista, según se establezca en convenios colectivos, según se definen a efectos de la presente Directiva. La presente Directiva también fomenta la negociación colectiva sobre la fijación de salarios.

(19) De conformidad con el artículo 153 [TFUE], apartado 5 [...], la presente Directiva no pretende armonizar el nivel de los salarios mínimos en toda la Unión ni establecer ningún mecanismo uniforme para fijar los salarios mínimos. Tampoco interfiere con la libertad de los Estados miembros de establecer salarios mínimos legales ni de fomentar el acceso a la protección del salario mínimo establecida en los convenios colectivos, de conformidad con el Derecho y los usos nacionales, y las especificidades de cada Estado miembro y con

pleno respeto de las competencias nacionales y el derecho de los interlocutores sociales a celebrar convenios. La presente Directiva no impone a los Estados miembros en los que la formación de los salarios esté garantizada exclusivamente a través de convenios colectivos la obligación de introducir un salario mínimo legal, ni de declarar los convenios colectivos universalmente aplicables, y no debe interpretarse así. Asimismo, la presente Directiva no establece la cuantía de la remuneración, que entra dentro del derecho de los interlocutores sociales a celebrar convenios a escala nacional y es competencia de los Estados miembros.

[...]

- (22) Una negociación colectiva sobre la fijación de salarios eficaz es un medio importante para garantizar que los trabajadores estén protegidos por unos salarios mínimos adecuados que, por tanto, proporcionan un nivel de vida digno. En los Estados miembros que disponen de salarios mínimos legales, la negociación colectiva apoya la evolución salarial general y, por tanto, contribuye a mejorar la adecuación de los salarios mínimos, así como las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores. En los Estados miembros en los que la protección del salario mínimo se garantiza exclusivamente a través de la negociación colectiva, su cuantía y la proporción de trabajadores protegidos están directamente determinadas por el funcionamiento del sistema de negociación colectiva y por su cobertura. Una negociación colectiva fuerte y eficaz, junto con una amplia cobertura de los convenios colectivos sectoriales o intersectoriales, refuerza la adecuación y la cobertura de los salarios mínimos.

[...]

- (24) En un contexto de reducción de la cobertura de la negociación colectiva, es fundamental que los Estados miembros la fomenten, faciliten el ejercicio del derecho de negociación colectiva sobre la fijación de salarios y así refuercen la fijación de salarios que se establece en los convenios colectivos para mejorar la protección del salario mínimo de los trabajadores. Los Estados miembros han ratificado los Convenios de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, n.º 87[, adoptado en San Francisco el 9 de julio de 1948,] y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, n.º 98[, adoptado en Ginebra el 1 de julio de 1949]. El derecho a la negociación colectiva está reconocido en dichos convenios de la OIT, en virtud de los Convenios de la OIT sobre las relaciones laborales en la Administración Pública, n.º 151[, adoptado en Ginebra el 27 de junio de 1978,] y sobre la negociación colectiva, n.º 154[, adoptado en Ginebra el 19 de junio de 1981,] así como en el Convenio [Europeo] para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales[, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950,] y en la [Carta Social Europea]. Los artículos 12 y 28 de la Carta garantizan, respectivamente, la libertad de reunión y de asociación y el derecho de negociación y de acción colectiva. Según su preámbulo, la Carta reafirma dichos derechos que emanan, en particular, del Convenio [Europeo] para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y de las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa. Los Estados miembros deben adoptar, según proceda y de conformidad con el Derecho y usos nacionales, medidas que fomenten la negociación colectiva sobre la fijación de salarios. Estas medidas podrían incluir, entre otras, medidas que faciliten el acceso de los representantes sindicales a los trabajadores.

- (25) Los Estados miembros con una amplia cobertura de la negociación colectiva tienden a tener unos salarios mínimos elevados y una pequeña proporción de trabajadores con salarios bajos. [...] Todo Estado miembro con una cobertura de la negociación colectiva inferior a un umbral del 80 % debe proporcionar un marco de condiciones que favorezcan la negociación colectiva y elaborar un plan de acción para fomentar la negociación colectiva a fin de aumentar progresivamente la tasa de cobertura de la negociación colectiva. Con el fin de respetar la autonomía de los interlocutores sociales, que incluye su derecho a la negociación colectiva y excluye cualquier obligación de celebrar convenios colectivos, el umbral del 80 % de cobertura de negociación colectiva únicamente debe interpretarse como un indicador que determina la obligación de elaborar un plan de acción.

[...] Las tasas de cobertura de la negociación colectiva de los Estados miembros varían significativamente debido a una serie de factores, como la tradición y los usos nacionales, así como el contexto histórico. Esto debe tenerse en cuenta al analizar los avances hacia una mayor cobertura de la negociación colectiva, en particular en lo que se refiere al plan de acción establecido en la presente Directiva.

[...]

- (28) Los salarios mínimos se consideran adecuados si son justos en relación con la distribución salarial en el Estado miembro de que se trate y si proporcionan un nivel de vida digno para los trabajadores sobre la base de una relación laboral a tiempo completo. Cada Estado miembro determina y evalúa la adecuación de los salarios mínimos legales teniendo en cuenta sus condiciones socioeconómicas nacionales, incluidos el crecimiento del empleo, la competitividad y la evolución regional y sectorial. Para proceder a dicha determinación, los Estados miembros deben tener en cuenta el poder adquisitivo, los niveles y la evolución de la productividad nacional a largo plazo, así como las cuantías, la distribución y el crecimiento de los salarios.

[...]

- (29) Sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para fijar el salario mínimo legal y permitir variaciones y deducciones, es importante evitar que las variaciones y deducciones se utilicen de forma generalizada, ya que corren el riesgo de afectar negativamente a la adecuación de los salarios mínimos. [...]»

9 La Directiva impugnada consta de cuatro capítulos. Su capítulo I, titulado «Disposiciones generales», engloba los artículos 1 a 4 de esta. El capítulo II de la misma Directiva, bajo el título «Salarios mínimos legales», incluye sus artículos 5 a 8. Los artículos 9 a 13 de dicha Directiva se recogen en el capítulo III de esta, que lleva por título «Disposiciones horizontales». El capítulo IV de la Directiva impugnada, titulado «Disposiciones finales», está formado por los artículos 14 a 19 de la citada Directiva.

10 El artículo 1 de la Directiva impugnada, bajo el título «Objeto», establece lo siguiente en sus apartados 1 a 4:

«1. Con el fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en la Unión, en particular la adecuación de los salarios mínimos para los trabajadores al objeto de contribuir a una convergencia social al alza y reducir la desigualdad salarial, la presente Directiva establece un marco para:

- a) adecuar los salarios mínimos legales con el objetivo de lograr unas condiciones de vida y de trabajo dignas;
- b) fomentar la negociación colectiva sobre la fijación de salarios;
- c) mejorar el acceso efectivo de los trabajadores a los derechos a la protección del salario mínimo, cuando así lo establezcan el Derecho nacional o los convenios colectivos.

2. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio del pleno respeto a la autonomía de los interlocutores sociales, así como a su derecho a negociar y celebrar convenios colectivos.

3. De conformidad con el artículo 153 [TFUE], apartado 5 [...], la presente Directiva se entenderá sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros en la fijación del nivel de los salarios mínimos así como de la decisión de los Estados miembros de establecer salarios mínimos legales, de fomentar el acceso a la protección del salario mínimo establecida en los convenios colectivos, o de ambas cosas.

4. La aplicación de la presente Directiva respetará plenamente el derecho a la negociación colectiva. Ninguna disposición de la presente Directiva se interpretará en el sentido de que imponga a cualquier Estado miembro:

- a) la obligación de introducir un salario mínimo legal, cuando la formación de los salarios esté garantizada exclusivamente a través de convenios colectivos, o
- b) la obligación de declarar que algún convenio colectivo es universalmente aplicable.»

11 El artículo 2 de la Directiva impugnada, que lleva por título «Ámbito de aplicación», dispone que esta «se aplicará a los trabajadores de la Unión que tengan un contrato de trabajo o una relación laboral conforme a lo definido en el Derecho, los convenios colectivos o los usos vigentes en cada Estado miembro, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia».

12 El artículo 3 de esta misma Directiva, bajo la rúbrica «Definiciones», tiene el siguiente tenor:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- 1) “salario mínimo”: la remuneración mínima establecida por ley o por convenios colectivos que un empleador, también del sector público, está obligado a pagar a los trabajadores por el trabajo realizado durante un período determinado;
- 2) “salario mínimo legal”: el salario mínimo establecido por ley u otras disposiciones legales vinculantes, a excepción de los salarios mínimos fijados mediante convenios colectivos que se hayan declarado universalmente aplicables sin ningún margen de discrecionalidad por parte de la autoridad que los declara respecto del contenido de las disposiciones aplicables;
- 3) “negociación colectiva”: toda negociación que tenga lugar, con arreglo al Derecho y usos nacionales de cada Estado miembro, entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos, por otra, para determinar las condiciones de trabajo y de empleo;
- 4) “convenio colectivo”: un acuerdo escrito relativo a disposiciones sobre las condiciones de trabajo y de empleo celebrado por los interlocutores sociales con capacidad para negociar en nombre de los trabajadores y los empleadores, respectivamente, de conformidad con el Derecho y usos nacionales, incluidos los convenios colectivos que hayan sido declarados universalmente aplicables;
- 5) “cobertura de la negociación colectiva”: proporción de trabajadores a escala nacional a los que se aplica un convenio colectivo, calculada como el coeficiente entre el número de trabajadores cubiertos por convenios colectivos, y el número de trabajadores cuyas condiciones de trabajo puedan regularse mediante convenios colectivos de conformidad con el Derecho y usos nacionales.»

13 Según el artículo 4 de la Directiva impugnada, titulado «Fomento de la negociación colectiva sobre la fijación de salarios»:

«1. Con el fin de aumentar la cobertura de la negociación colectiva y facilitar el ejercicio del derecho de negociación colectiva sobre la fijación de salarios, los Estados miembros, contando con la participación de los interlocutores sociales y de conformidad con el Derecho y usos nacionales:

[...]

- c) adoptarán medidas, según proceda, para proteger el ejercicio del derecho de negociación colectiva sobre la fijación de salarios y proteger a los trabajadores y a los representantes sindicales de actos que los discriminen en relación con su empleo por el hecho de que participen o deseen participar en la negociación colectiva sobre la fijación de salarios;
- d) adoptarán medidas, según proceda, a efectos de fomentar la negociación colectiva sobre la fijación de salarios, para proteger a los sindicatos y las organizaciones patronales que participen o deseen participar en la negociación colectiva frente a cualquier acto de injerencia mutua o de sus agentes o miembros en su establecimiento, funcionamiento o administración.

2. Además, todo Estado miembro en el que la tasa de cobertura de la negociación colectiva sea inferior a un umbral del 80 %, establecerá un marco de condiciones que favorezcan la negociación colectiva, bien por ley, previa consulta con los interlocutores sociales, bien mediante acuerdo con ellos. Dicho Estado miembro también elaborará un plan de acción para fomentar la negociación colectiva previa consulta con los interlocutores sociales, o mediante acuerdo con ellos, o tras una solicitud conjunta de los interlocutores sociales, tal como sea acordado entre los interlocutores sociales. El plan de acción establecerá un calendario claro y medidas concretas para aumentar progresivamente la tasa de cobertura de la negociación colectiva, con respeto pleno de la autonomía de los interlocutores sociales. El Estado miembro revisará periódicamente el plan de acción y lo actualizará en caso necesario. Cuando un Estado miembro actualice su plan de acción, lo hará previa consulta con los interlocutores sociales, o mediante acuerdo con ellos, o tras una solicitud conjunta de los interlocutores sociales, tal como sea acordado entre los interlocutores sociales. En cualquier caso, dicho plan de acción se revisará, al menos, cada cinco años. El plan de acción y sus correspondientes actualizaciones se harán públicos y se notificarán a la Comisión.»

14 A tenor del artículo 5 de la citada Directiva, que lleva por título «Procedimiento de fijación de salarios mínimos legales adecuados»:

«1. Los Estados miembros con salarios mínimos legales establecerán los procedimientos necesarios para la fijación y actualización de los salarios mínimos legales. Dichas fijación y actualización se guiarán por criterios establecidos para contribuir a su adecuación, con el objetivo de lograr un nivel de vida digno, reducir la pobreza de los ocupados, fomentar la cohesión social y la convergencia social al alza, y reducir la brecha salarial de género. Los Estados miembros determinarán dichos criterios de conformidad con los usos nacionales en el Derecho nacional pertinente, las decisiones de sus organismos competentes o acuerdos tripartitos. Los criterios se establecerán de forma clara. Los Estados miembros podrán decidir la ponderación relativa de dichos criterios, incluidos los elementos a que se refiere el apartado 2, teniendo en cuenta sus condiciones socioeconómicas nacionales.

2. Los criterios nacionales contemplados en el apartado 1 incluirán al menos los elementos siguientes:

- 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;
- d) los niveles y la evolución de la productividad nacional a largo plazo.

3. Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en el presente artículo, los Estados miembros podrán utilizar además un mecanismo automático de ajuste de indexación de los salarios mínimos legales, basado en criterios apropiados y de conformidad con el Derecho y usos nacionales, siempre que la aplicación de ese mecanismo no dé lugar a una disminución del salario mínimo legal.

4. Los Estados miembros utilizarán valores de referencia indicativos para orientar su evaluación de la adecuación de los salarios mínimos legales. A tal fin, podrán utilizar valores de referencia indicativos comúnmente utilizados a escala internacional, como el 60 % de la mediana salarial bruta y el 50 % del salario medio bruto, y/o valores de referencia indicativos utilizados a escala nacional.

5. Los Estados miembros garantizarán que la actualización periódica y oportuna de los salarios mínimos legales se lleve a cabo al menos cada dos años o, en el caso de los Estados miembros que utilicen el mecanismo de indexación automático a que se refiere el apartado 3, al menos cada cuatro años.

6. Cada Estado miembro designará o creará uno o varios órganos consultivos para asesorar a las autoridades competentes sobre cuestiones relacionadas con el salario mínimo legal y hará posible el funcionamiento operativo de dichos órganos.»

15 A tenor del artículo 6 de esta Directiva, titulado «Variaciones y deducciones»:

«1. Cuando los Estados miembros permitan diferentes índices de salario mínimo legal para grupos específicos de trabajadores o deducciones que reduzcan la remuneración abonada hasta un nivel inferior al del correspondiente salario mínimo legal, garantizarán que dichas variaciones y deducciones respeten los principios de no discriminación y proporcionalidad, incluida en este último la persecución de una finalidad legítima.

2. Ninguna disposición de la presente Directiva se interpretará en el sentido de que imponga a los Estados miembros la obligación de introducir variaciones o deducciones de los salarios mínimos legales.»

16 Los artículos 7 y 8 de dicha Directiva se titulan, respectivamente, «Participación de los interlocutores sociales en la fijación y actualización de los salarios mínimos legales» y «Acceso efectivo de los trabajadores a los salarios mínimos legales».

- 17 Los artículos 9 a 11 de la misma Directiva llevan por título, respectivamente, «Contratación pública», «Seguimiento y recogida de datos» e «Información sobre la protección del salario mínimo».
- 18 El artículo 12 de la Directiva impugnada, bajo el título «Derecho de reparación y protección contra el trato o las consecuencias desfavorables», establece lo siguiente:
- «1. Los Estados miembros velarán por que los trabajadores, incluidos aquellos cuya relación laboral haya finalizado, tengan acceso a una resolución de litigios efectiva, oportuna e imparcial y tengan derecho a reparación, en caso de vulneración de los derechos relativos al salario mínimo legal o a la protección del salario mínimo, cuando dichos derechos estén establecidos en el Derecho nacional o en los convenios colectivos, sin perjuicio de las formas específicas de reparación y resolución de litigios establecidas, cuando proceda, en los convenios colectivos.
2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para proteger a los trabajadores y a los representantes de los trabajadores, incluidos los afiliados a sindicatos o representantes de estos, contra cualquier trato desfavorable por parte del empleador y contra cualquier consecuencia adversa derivada de una denuncia presentada ante el empleador o de cualquier procedimiento incoado con el fin de hacer cumplir la ley, en caso de vulneración de los derechos relativos a la protección del salario mínimo, cuando tales derechos estén regulados en el Derecho nacional o en los convenios colectivos.»
- 19 El artículo 13 de dicha Directiva, titulado «Sanciones», dispone lo siguiente:
- «Los Estados miembros establecerán normas relativas a las sanciones aplicables a las vulneraciones de los derechos y obligaciones incluidos en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, cuando dichos derechos y obligaciones estén establecidos en el Derecho nacional o en los convenios colectivos. En los Estados miembros que no dispongan de salarios mínimos legales, dichas normas podrán contener o limitarse a una referencia a compensación y/o a sanciones contractuales dispuestas, cuando proceda, en las normas sobre la ejecución de los convenios colectivos. Tales sanciones serán efectivas, proporcionadas y disuasorias.»
- 20 El artículo 16 de la citada Directiva, cuyo título es «Cláusula de no regresión y disposiciones más favorables», establece lo siguiente en su apartado 1:
- «La presente Directiva no constituirá una justificación válida para la disminución del nivel general de protección de que ya gozan los trabajadores en los Estados miembros, en particular en lo que se refiere a la reducción o abolición de los salarios mínimos.»

II. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 21 El Reino de Dinamarca solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la Directiva impugnada.
 - Con carácter subsidiario, anule el artículo 4, apartado 1, letra d), o el artículo 4, apartado 2, de la Directiva impugnada.
 - Condene en costas al Parlamento y al Consejo.
- 22 El Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas al Reino de Dinamarca.
- 23 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime por infundadas las pretensiones formuladas con carácter principal.

- Declare la inadmisibilidad de las pretensiones formuladas con carácter subsidiario o, subsidiariamente, las desestime por infundadas.
- Condene en costas al Reino de Dinamarca.

- 24 Mediante decisiones del Presidente del Tribunal de Justicia de 26 de abril y de 25 de mayo de 2023, respectivamente, se admitió la intervención del Reino de Bélgica y de la República Portuguesa en apoyo de las pretensiones del Consejo.
- 25 Mediante decisiones del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 y 26 de mayo y de 5 y 7 de junio de 2023, respectivamente, se admitió la intervención de la Comisión, del Reino de España, de la República Federal de Alemania, de la República Helénica y del Gran Ducado de Luxemburgo, así como de la República Francesa, en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo.
- 26 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 26 de mayo de 2023, se admitió la intervención del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Reino de Dinamarca.

III. Sobre el recurso

- 27 Mediante su recurso, el Reino de Dinamarca, apoyado por el Reino de Suecia, solicita, con carácter principal, que se anule la Directiva impugnada en su totalidad y, con carácter subsidiario, que se anulen el artículo 4, apartado 1, letra d), o el artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva.
- 28 En apoyo de sus pretensiones formuladas con carácter principal, el Reino de Dinamarca invoca dos motivos, basados, el primero, en la infracción del artículo 153 TFUE, apartado 5, y en una desviación de las competencias conferidas por los Tratados al legislador de la Unión y, el segundo, en la imposibilidad de adoptar la Directiva impugnada sobre la base del artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b), puesto que esta Directiva persigue varios objetivos diferentes.
- 29 En apoyo de sus pretensiones formuladas con carácter subsidiario, el Reino de Dinamarca invoca un motivo único, basado en que, al adoptar el artículo 4, apartados 1, letra d), y 2, de la Directiva impugnada, el Parlamento y el Consejo vulneraron el principio de atribución de competencias e infringieron el artículo 153 TFUE, apartado 5.

A. Sobre las pretensiones formuladas con carácter principal, por las que se solicita que se anule la Directiva impugnada

1. Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 153 TFUE, apartado 5, y en una desviación de las competencias conferidas por los Tratados al legislador de la Unión

a) Alegaciones de las partes

- 30 En la primera parte de su primer motivo, el Reino de Dinamarca sostiene que la Directiva impugnada, en vista de su objeto, del marco que establece y de sus efectos, considerados conjuntamente, supone una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones en los Estados miembros, con lo que se infringe el artículo 153 TFUE, apartado 5, y se vulnera el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros previsto en dicho artículo.
- 31 Afirma que, antes de nada, la Directiva impugnada tiene por objeto la remuneración mínima. Pues bien, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la remuneración mínima forma parte del núcleo del artículo 153 TFUE, apartado 5. A continuación, señala que, conforme al marco establecido por dicha Directiva, los Estados miembros deben aplicar diversos procedimientos y adoptar diversas medidas que tengan explícitamente por objeto producir efectos sobre el nivel mínimo de las remuneraciones dentro de la Unión y garantizar así su carácter adecuado. Por último, a su juicio, la citada Directiva pretende manifiestamente producir efectos en la cuantía de las remuneraciones en los Estados miembros, aumentándola.
- 32 Según el Reino de Dinamarca, varias disposiciones respaldan este análisis.

- 33 Señala que del artículo 1, apartado 1, de la Directiva impugnada se desprende que su objetivo es mejorar las condiciones de vida y de trabajo en la Unión, en particular la adecuación de los salarios mínimos para los trabajadores. Pues bien, esto supone que las disposiciones de dicha Directiva producen efectos sobre la cuantía de las remuneraciones en los Estados miembros y conllevan su aumento, lo que también coincide con la intención de la Comisión. El marco previsto en la citada disposición para garantizar ese efecto incluye, por una parte, una serie de medidas dirigidas a aumentar la cobertura de la negociación colectiva, previstas en el artículo 4 de la referida Directiva, y, por otra parte, medidas destinadas a garantizar la fijación de salarios mínimos legales adecuados, previstas en los artículos 5 y 6 de esta.
- 34 En primer lugar, según el Reino de Dinamarca, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva impugnada contempla tanto medidas que se asemejan a «declaraciones programáticas» como la adopción de medidas por parte de los Estados miembros.
- 35 Además, indica que el artículo 4, apartado 2, de la citada Directiva obliga a los Estados miembros en los que la tasa de cobertura de la negociación colectiva sea inferior a un umbral del 80 % a establecer un marco de condiciones que favorezcan la negociación colectiva, bien por ley, bien mediante acuerdo con los interlocutores sociales, así como un plan de acción para fomentar la negociación colectiva. Este marco de «condiciones que favorezcan» la negociación colectiva debe ser jurídicamente vinculante en el Estado miembro, como mínimo para los interlocutores afectados.
- 36 Según el Reino de Dinamarca, en el supuesto de que la tasa de cobertura de la negociación colectiva baje del umbral del 80 % en un Estado miembro, ello puede afectar al marco jurídico actualmente aplicable a los interlocutores sociales para continuar la negociación colectiva, en particular en materia salarial. Los Estados miembros en los que la tasa de cobertura de la negociación colectiva es inferior a dicho umbral deben adoptar medidas y establecer un plan de acción para fomentar eficazmente la negociación colectiva. Así, estos Estados miembros están llamados a inmiscuirse en ámbitos que, como en Dinamarca, son competencia de los interlocutores sociales.
- 37 El artículo 4, apartado 2, de la Directiva impugnada supone así, a juicio del Reino de Dinamarca, una injerencia directa del Derecho de la Unión en aquello que se inserta «en el núcleo mismo del modelo danés», conforme al cual corresponde exclusivamente a los interlocutores sociales negociar y determinar con total autonomía la cuantía de las remuneraciones.
- 38 En segundo lugar, señala que el artículo 5 de la Directiva impugnada, que establece un procedimiento de fijación de salarios mínimos legales adecuados, supone, de hecho, una injerencia del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones en los Estados miembros, al margen del carácter impreciso de a qué corresponde el carácter «adecuado» de los salarios mínimos legales para permitir lograr un «nivel de vida digno» y aun cuando el citado artículo no establezca un nivel específico por debajo del cual un salario mínimo legal pueda considerarse inadecuado.
- 39 Conforme al artículo 5, apartado 1, de la Directiva impugnada, los Estados miembros deben establecer los procedimientos necesarios para la fijación y actualización de los salarios mínimos legales, guiándose por una serie de criterios jurídicamente vinculantes, entre ellos los enunciados en el apartado 2, letras a) a d), de dicho artículo. Pues bien, según el Reino de Dinamarca, en vista de la amplitud de tales elementos, el artículo 5 de la referida Directiva podría no dejar una libertad real a los Estados miembros para establecer criterios adicionales, aun cuando puedan decidir libremente el peso relativo de los criterios así enunciados. En cualquier caso, el hecho de que los Estados miembros estén obligados a incluir los criterios establecidos en el artículo 5, apartado 2, de dicha Directiva a la hora de fijar y de actualizar los salarios mínimos legales supone una injerencia del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones en los Estados miembros. Este análisis se ve respaldado, además, a juicio del Reino de Dinamarca, por el artículo 5, apartado 3, de la misma Directiva, que prohíbe la aplicación de un mecanismo automático de ajuste de indexación que dé lugar a «una disminución del salario mínimo legal», y por el artículo 5, apartado 5, de esta, en virtud del cual debe llevarse a cabo la actualización periódica y oportuna de los salarios mínimos legales al menos cada dos o cuatro años, según el caso.
- 40 De ello se deduce, según el Reino de Dinamarca, que el artículo 5 de la Directiva impugnada impone, de hecho, la aplicación de criterios mínimos y la utilización de valores de referencia indicativos vinculados directamente a los salarios mínimos legales en los Estados miembros y destinados directamente a producir un efecto al alza en la cuantía de esos salarios.

- 41 En tercer lugar, el Reino de Dinamarca afirma que el artículo 6 de la Directiva impugnada limita, en vista de su contenido, la facultad de los Estados miembros de prever variaciones y deducciones aplicables a los salarios mínimos legales, lo que demuestra, a su parecer, una seria limitación de la autonomía de los Estados miembros en materia de determinación de los salarios mínimos legales y, por tanto, una incidencia directa en la determinación de las remuneraciones. Los Estados miembros que hayan establecido salarios mínimos legales y que pretendan permitir índices diferentes para grupos específicos de trabajadores deben respetar, efectivamente, el principio de proporcionalidad y justificar tal diferenciación con una «finalidad legítima».
- 42 En consecuencia, a juicio del Reino de Dinamarca, el marco global establecido en los artículos 4 a 6 de la Directiva impugnada guarda una relación directa e inmediata con la remuneración, con lo que se infringe el artículo 153 TFUE, apartado 5.
- 43 El Reino de Dinamarca alega, asimismo, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la interpretación del artículo 153 TFUE, apartado 5, no es determinante para apreciar si la Directiva impugnada supone una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones en los Estados miembros.
- 44 En la segunda parte de su primer motivo, el Reino de Dinamarca alega que la Directiva impugnada regula ámbitos comprendidos en el concepto de «derecho de asociación y sindicación», con lo que contraviene la exclusión de competencia relativa al derecho de asociación y sindicación que figura en el artículo 153 TFUE, apartado 5.
- 45 El Reino de Dinamarca sostiene que la finalidad del artículo 153 TFUE, apartado 5, es preservar la autonomía negocial de los interlocutores sociales frente a posibles injerencias. Por tanto, las medidas relacionadas con el derecho de asociación y sindicación solo pueden adoptarse con arreglo al artículo 153 TFUE, apartado 1, siempre que el Derecho nacional que regule ese derecho no se vea directamente afectado. Teniendo en cuenta el sentido dado al concepto de «derecho de asociación y sindicación» contemplado en dicho artículo 153, apartado 5, por la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (en lo sucesivo, «Carta de los Derechos Sociales»), en particular, este concepto debe entenderse en el sentido de que tiene por objeto el derecho de todo trabajador y de todo empresario a adherirse o no a una organización profesional o sindical y a participar libremente en la negociación colectiva.
- 46 Desde esta perspectiva, el Reino de Dinamarca considera que, dado que el artículo 4, apartado 1, letra d), de la Directiva impugnada exige a los Estados miembros que adopten medidas para proteger a los sindicatos y a las organizaciones patronales que participen en la negociación colectiva frente a cualquier injerencia en su establecimiento, funcionamiento o administración, dicha disposición supone una injerencia directa del Derecho de la Unión en el «derecho de asociación y sindicación», con lo que se contraviene la exclusión de competencia relativa a dicho derecho que figura en el artículo 153 TFUE, apartado 5.
- 47 Además, el Reino de Dinamarca sostiene que el artículo 4, apartado 2, de la Directiva impugnada también incide en el marco jurídico de la afiliación a un sindicato u organización profesional y, por consiguiente, afecta al núcleo mismo del derecho de asociación y sindicación en el que operan los interlocutores sociales daneses. Afirma que, para que pueda producir algún efecto, la obligación prevista en dicha disposición debe tener necesariamente como objetivo que un número más elevado de trabajadores queden cubiertos por un convenio adhiriéndose a una organización sindical.
- 48 El Parlamento, el Consejo, la Comisión y los Estados miembros que intervienen en apoyo de las pretensiones de las instituciones demandadas alegan, por su parte, en relación con la primera parte del primer motivo, que la Directiva impugnada, cuyo único objetivo es mejorar las condiciones de trabajo mediante medidas relativas al carácter adecuado y a la promoción de los salarios mínimos, así como al fomento de la negociación colectiva en materia de fijación de salarios, podía adoptarse respetando plenamente el artículo 153 TFUE, apartado 5.
- 49 Según afirman, la Directiva impugnada define únicamente, mediante requisitos mínimos a escala de la Unión, obligaciones procedimentales para determinar la adecuación de los salarios mínimos legales y fomenta la negociación sobre la fijación de dichos salarios. Así, esta Directiva establece obligaciones procedimentales de medios, y no obligaciones de resultado, dentro del pleno respeto de la autonomía de los interlocutores sociales y de los diferentes sistemas de fijación de las remuneraciones en los Estados miembros. Señalan que, de este modo, la citada Directiva no prescribe niveles o componentes específicos de la remuneración que los Estados miembros estén

obligados a garantizar de manera armonizada y, por consiguiente, no puede determinar directamente las remuneraciones en la Unión.

- 50 Por lo que respecta a la segunda parte del primer motivo, el Parlamento, el Consejo, la Comisión y los Estados miembros que intervienen en apoyo de las pretensiones de las instituciones demandadas alegan que, si bien el derecho de asociación y sindicación es un requisito previo para el derecho de negociación colectiva, estos dos derechos son distintos.
- 51 En el presente asunto, la Directiva impugnada —y, en particular, su artículo 4— no establece ninguna norma en materia de derecho de asociación y sindicación. Esta Directiva se limita, según afirman, a establecer un marco para facilitar el ejercicio del derecho de negociación colectiva, sin imponer ninguna obligación en lo que respecta a la adhesión a sindicatos o asociaciones ni a la salida o a la disolución de tales sindicatos o asociaciones. Tampoco impone ningún requisito en cuanto al funcionamiento de estos sindicatos o asociaciones ni supone injerencia alguna al respecto.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 52 En virtud del principio de atribución enunciado en los artículos 4 TUE, apartado 1, y 5 TUE, apartados 1 y 2, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para alcanzar los objetivos que estos determinan y toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.
- 53 Al adoptar la Directiva impugnada, el legislador de la Unión se basó en el artículo 153 TFUE, apartado 2, letra b), en relación con el artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b), que facultan al Parlamento y al Consejo para adoptar, mediante directivas, disposiciones mínimas en el ámbito de las «condiciones de trabajo».
- 54 Ahora bien, en virtud del artículo 153 TFUE, apartado 5, las disposiciones de este artículo «no se aplicarán a las remuneraciones, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga ni al derecho de cierre patronal». Por tanto, las disposiciones de los apartados 1 a 4 de dicho artículo no pueden utilizarse como base jurídica para eludir la exclusión expresa de cualquier competencia enunciada en el citado artículo 153 TFUE, apartado 5 (véase, por analogía, la sentencia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Parlamento y Consejo, C-376/98, EU:C:2000:544, apartado 79).
- 55 Por consiguiente, es preciso comprobar si, al adoptar la Directiva impugnada sobre la base de las disposiciones del artículo 153 TFUE, apartados 1 y 2, el legislador de la Unión contravino las exclusiones de competencia relativas a las «remuneraciones» y al «derecho de asociación y sindicación» establecidas en el apartado 5 de dicho artículo y, por tanto, vulneró las competencias conferidas a la Unión por los Tratados.
- 56 A este respecto, debe tenerse en cuenta la reiterada jurisprudencia según la cual la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos que puedan ser objeto de control judicial, entre los que figuran la finalidad y el contenido de dicho acto (sentencias de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, EU:C:1996:431, apartado 25, y de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001, apartado 38). En efecto, procede examinar, a la luz de estos elementos objetivos, si un acto de la Unión está comprendido, en todo o en parte, en una exclusión de competencia de la Unión establecida por los Tratados.

1) Sobre la finalidad y el contenido de la Directiva impugnada

- 57 En primer lugar, por lo que respecta a la finalidad de la Directiva impugnada, esta pretende, como se desprende de su artículo 1, apartado 1, mejorar las condiciones de vida y de trabajo en la Unión, en particular la adecuación de los salarios mínimos para los trabajadores, al objeto de contribuir a una convergencia social al alza y reducir la desigualdad salarial.
- 58 El considerando 7 de dicha Directiva señala, a este respecto, que «la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, también mediante unos salarios mínimos adecuados, beneficia a los trabajadores y a las empresas de la Unión, así como a la sociedad y la economía en general, y es un requisito previo para alcanzar un crecimiento justo, inclusivo y sostenible». Este considerando puntualiza, además, que «si se abordan las grandes diferencias en la cobertura y adecuación de la protección de los salarios mínimos, se contribuye a mejorar la equidad del mercado laboral de la Unión, a

prevenir y [a] reducir las desigualdades salariales y sociales, y a promover el progreso social y económico, así como una convergencia al alza». El considerando 8 de la citada Directiva añade que, «cuando los salarios mínimos que se establecen en el Derecho nacional o en los convenios colectivos tienen una cuantía adecuada, protegen la renta de los trabajadores, en particular de los trabajadores desfavorecidos, y contribuyen a garantizar una vida digna».

- 59 En segundo lugar, en lo que atañe al contenido de la Directiva impugnada, esta está compuesta por diecinueve artículos. Los artículos 1 y 2 de esta Directiva definen su objeto y su ámbito de aplicación, respectivamente, mientras que el artículo 3 de dicha Directiva da una definición armonizada de los conceptos de «salario mínimo», «salario mínimo legal», «negociación colectiva», «convenio colectivo» y «cobertura de la negociación colectiva».
- 60 Para alcanzar los objetivos expuestos en los apartados 57 y 58 de la presente sentencia, la Directiva impugnada, conforme a su artículo 1, apartado 1, interpretado a la luz de su considerando 18, establece un marco estructurado en torno a tres ejes principales, mencionados en las letras a) a c) de dicha disposición. El primer eje se refiere a la adecuación de los salarios mínimos legales con el objetivo de lograr unas condiciones de vida y de trabajo dignas. El segundo eje atañe al fomento de la negociación colectiva sobre la fijación de salarios. Por último, el tercer eje alude a la mejora del acceso efectivo de los trabajadores a los derechos a la protección del salario mínimo, cuando así lo establezcan el Derecho nacional o los convenios colectivos.
- 61 Por lo que respecta al primer eje, el artículo 5 de la Directiva impugnada obliga, en su apartado 1, a los Estados miembros con salarios mínimos legales a establecer los procedimientos necesarios para la fijación y actualización de dichos salarios, que deben guiarse por criterios establecidos para contribuir a su adecuación, y enuncia, en su apartado 2, una serie de criterios que los Estados miembros deben tener obligatoriamente en cuenta a tal fin. El artículo 5, apartado 3, de dicha Directiva confirma expresamente la facultad de los Estados miembros de utilizar un mecanismo automático de ajuste de indexación de los salarios mínimos legales, sin perjuicio de las obligaciones y de los requisitos que en él se establecen. Además, el artículo 5, apartado 4, de la citada Directiva dispone que la evaluación de la adecuación de los salarios mínimos legales debe orientarse siguiendo unos valores de referencia indicativos. Por lo demás, los apartados 5 y 6 del artículo 5 de la misma Directiva se refieren, respectivamente, a la frecuencia de la actualización de los salarios mínimos legales y a la designación o creación de órganos consultivos para asesorar a las autoridades competentes sobre cuestiones relacionadas con el salario mínimo legal.
- 62 Los artículos 6 a 8 de la Directiva impugnada atañen, respectivamente, a las variaciones y deducciones de los salarios mínimos legales, a la participación de los interlocutores sociales en la fijación y actualización de esos salarios y al acceso efectivo de los trabajadores a dichos salarios.
- 63 Por lo que respecta al segundo eje, por una parte, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva impugnada, con el fin de aumentar la cobertura de la negociación colectiva y de facilitar el ejercicio del derecho de negociación colectiva sobre la fijación de los salarios, establece, en particular, que los Estados miembros deben adoptar, según proceda, las medidas a las que se refieren sus letras c) y d) para proteger a los trabajadores y a los representantes sindicales, así como a los sindicatos y a las organizaciones patronales, cuando participen o deseen participar en la negociación colectiva.
- 64 Por otra parte, el artículo 4, apartado 2, de esta Directiva obliga a los Estados miembros en los que la tasa de cobertura de la negociación colectiva sea inferior a un umbral del 80 % a establecer un marco para fomentar la negociación colectiva, bien por ley, previa consulta con los interlocutores sociales, bien mediante acuerdo con ellos, y a elaborar un plan de acción a tal efecto que establezca un calendario claro y medidas concretas para aumentar progresivamente la tasa de cobertura de la negociación colectiva, plan de acción que debe revisarse periódicamente y actualizarse en caso necesario. De los considerandos 16 y 22 de dicha Directiva se desprende que el legislador de la Unión se basó, a este respecto, en el postulado de que existe una correlación entre una tasa elevada de cobertura de la negociación colectiva y la adecuación de los salarios mínimos.
- 65 En cuanto al tercer eje, los artículos 9 a 13 de la misma Directiva establecen una serie de disposiciones transversales relativas a la contratación pública, al seguimiento y la recogida de datos, a la información sobre la protección del salario mínimo, al derecho a reparación y protección contra el trato o consecuencias desfavorables, así como al régimen de sanciones.

66 En estas circunstancias, del examen de la finalidad y del contenido de la Directiva impugnada se desprende que esta ha establecido, en particular, un marco para la fijación de salarios mínimos adecuados con el fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en la Unión. Por consiguiente, esta Directiva está comprendida a primera vista en una o varias de las materias enumeradas en el artículo 153 TFUE, apartado 1, entre las que figuran las «condiciones de trabajo» mencionadas en la letra b) de dicha disposición, además de referirse a la materia de las «remuneraciones», lo cual podría estar comprendido en la exclusión de competencia prevista en el artículo 153 TFUE, apartado 5, relativa a las «remuneraciones».

2) *Sobre la primera parte del primer motivo, basada en la contravención de la exclusión de competencia relativa a las «remuneraciones»*

67 Teniendo en cuenta las pautas de análisis expuestas en los apartados 52 a 56 de la presente sentencia, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la excepción relativa a las «remuneraciones», establecida en el artículo 153 TFUE, apartado 5, encuentra su razón de ser en el hecho de que la fijación de las remuneraciones entra dentro del ámbito de la autonomía negocial de los interlocutores sociales a nivel nacional y corresponde a la competencia de los Estados miembros en la materia. En estas circunstancias, se ha considerado adecuado, en el estado actual del Derecho de la Unión, excluir la fijación de la cuantía de las remuneraciones de una armonización con arreglo a los artículos 151 TFUE y siguientes (véanse, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, apartados 40 y 46, y de 7 de julio de 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland, C-257/21 y C-258/21, EU:C:2022:529, apartado 47).

68 Por consiguiente, esta exclusión de competencia debe entenderse en el sentido de que se refiere a las medidas que, como las que uniformen todo o parte de los elementos constitutivos de los salarios o de su nivel en los Estados miembros o incluso las que establezcan un salario mínimo a escala de la Unión, supondrían una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta. Sin embargo, dicha exclusión no puede extenderse a cualquier aspecto que guarde alguna relación con la remuneración, si no se quiere privar de gran parte de su contenido a algunos ámbitos contemplados en el artículo 153 TFUE, apartado 1 (sentencias de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, apartados 124 y 125, y de 24 de febrero de 2022, Glavna direktsia Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto, C-262/20, EU:C:2022:117, apartado 30).

69 Es cierto que, como han subrayado el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia, en los asuntos que dieron lugar a las sentencias citadas en el apartado anterior, se había solicitado al Tribunal de Justicia que examinara la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros en los ámbitos contemplados en el artículo 153 TFUE en relación con actos que no se referían a la materia de las remuneraciones, sino que regulaban otras condiciones de trabajo o que tenían otro objeto y cuyas disposiciones podían tener ciertas repercusiones o cierta incidencia en la determinación de las remuneraciones. No es menos cierto que, en dichas sentencias, el Tribunal de Justicia interpretó el alcance de la exclusión relativa a las «remuneraciones» prevista en el apartado 5 del citado artículo en términos generales, sin atenerse al vínculo más o menos estrecho de los actos cuya interpretación se solicitaba con la materia de las remuneraciones.

70 Por tanto, habida cuenta de las exigencias de seguridad jurídica, de claridad y de continuidad en la aplicación de los criterios que regulan el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, el criterio de la «injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta» mencionado en el apartado 68 de la presente sentencia debe guiar el examen del respeto de la exclusión de competencia relativa a las «remuneraciones» prevista en el artículo 153 TFUE, apartado 5, con independencia del vínculo más o menos estrecho del acto en cuestión con la materia de las «remuneraciones». Esto significa que la competencia de la Unión no puede considerarse automáticamente excluida cuando ese acto guarde relación con esta materia.

71 Además, la capacidad del legislador de la Unión para alcanzar los objetivos de la política social, tal como se enuncian en el artículo 151 TFUE, párrafo primero, y, más en general, para concretar la dimensión social de la integración dentro de la Unión se vería gravemente comprometida si se impidiera a dicho legislador adoptar medidas que, en la práctica, tuvieran una incidencia o repercusiones positivas en la cuantía de las remuneraciones, aun cuando se actuara, para tal fin, respetando plenamente la diversidad de las prácticas nacionales de los Estados miembros y la autonomía de los interlocutores sociales, de conformidad con los artículos 151 TFUE, párrafo segundo, y 152 TFUE, párrafo primero.

- 72 Esta conclusión se impone, con mayor razón, en lo que respecta a las «condiciones de trabajo», que figuran entre las materias en las que el artículo 153 TFUE, apartado 1, confiere a la Unión competencia para apoyar y completar la acción de los Estados miembros y cuyo alcance se solapa, en parte, con el ámbito de la excepción relativa a las «remuneraciones» establecida en el artículo 153 TFUE, apartado 5, debido a que la remuneración forma parte de las condiciones de trabajo (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de noviembre de 2004, Delahaye, C-425/02, EU:C:2004:706, apartado 33, y de 22 de diciembre de 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres, C-444/09 y C-456/09, EU:C:2010:819, apartado 58).
- 73 Por lo demás, el hecho, al que se refiere el Parlamento, de que el legislador de la Unión ya haya adoptado otros actos relativos a las remuneraciones sobre el fundamento de las bases jurídicas que figuran en el artículo 153 TFUE carece de pertinencia en lo que respecta a la cuestión de si la Directiva impugnada podía adoptarse válidamente sobre una base jurídica que figure en dicho artículo sin contravenir la exclusión de competencia relativa a las «remuneraciones» prevista en el apartado 5 de este. Según la jurisprudencia, la determinación de la base jurídica de un acto debe realizarse teniendo en cuenta su finalidad y su contenido propios y no la base jurídica empleada para adoptar otros actos de la Unión que, en su caso, presenten características similares (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de junio de 1994, Parlamento/Consejo, C-187/93, EU:C:1994:265, apartado 28, y de 12 de febrero de 2015, Parlamento/Consejo, C-48/14, EU:C:2015:91, apartado 30).
- 74 En estas circunstancias, aun cuando del examen efectuado en los apartados 57 a 66 de la presente sentencia se desprende que la Directiva impugnada se relaciona con la materia de las remuneraciones y puede incidir en la cuantía de estas, estos hechos por sí solos no pueden llevar automáticamente a la conclusión de que, al adoptar dicha Directiva, el legislador de la Unión contravino la exclusión de competencia relativa a las «remuneraciones» prevista en el artículo 153 TFUE, apartado 5.
- 75 A tal efecto, es preciso comprobar, además, si los artículos 4 a 6 de la Directiva impugnada, a los que se refieren esencialmente las críticas del Reino de Dinamarca y del Reino de Suecia, suponen una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 67 y 68 de la presente sentencia.
- i) *Artículo 4 de la Directiva impugnada*
- 76 Como alegan el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia, el artículo 4 de la Directiva impugnada establece una serie de prescripciones formuladas unas veces en términos generales, otras veces en el sentido de que se requiere la adopción de medidas concretas, con el fin de fomentar la negociación colectiva sobre la fijación de salarios. Este artículo obliga, más precisamente, en su apartado 2, a los Estados miembros en los que la tasa de cobertura de la negociación colectiva sea inferior a un umbral del 80 % a establecer un marco de condiciones que favorezcan la negociación colectiva, bien por «ley», previa consulta con los interlocutores sociales, bien mediante «acuerdo» con ellos. Estos Estados miembros también deben elaborar un «plan de acción» que establezca un calendario claro y «medidas concretas» para aumentar progresivamente la tasa de cobertura de la negociación colectiva, que deben revisar periódicamente, hacer público y notificar a la Comisión. Ha de precisarse, además, que los conceptos de «negociación colectiva», de «convenio colectivo» y de «cobertura de la negociación colectiva» mencionados en esta disposición son objeto de definiciones armonizadas en el artículo 3, puntos 3 a 5, de dicha Directiva.
- 77 Si bien el artículo 4 de la Directiva impugnada introduce así cierta forma de intervención estatal en los procedimientos de negociación colectiva sobre la fijación de salarios, de ello no se deriva que sus disposiciones supongan una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 67 y 68 de la presente sentencia.
- 78 Por una parte, el referido artículo 4 no interfiere en la elección de los Estados miembros en cuanto al modelo de fijación de los salarios, esto es, bien por vía legislativa, bien mediante la negociación colectiva, bien mediante una combinación de ambas. Por lo demás, el considerando 12 de la Directiva impugnada precisa que «deben respetarse las diferentes tradiciones nacionales de los Estados miembros».
- 79 Por otra parte, el citado artículo 4 no regula el contenido ni prescribe el resultado de la negociación colectiva. Como alegan el Parlamento y el Consejo, las diferentes medidas que el mismo artículo 4

contempla no imponen a los Estados miembros obligaciones de resultado, sino, a lo sumo, obligaciones de medios. Así, el artículo 4, apartado 2, de la Directiva impugnada establece que los Estados miembros deben no alcanzar el umbral del 80 % de cobertura de la negociación colectiva indicado en dicha disposición, sino establecer un «marco» de condiciones que favorezcan la negociación colectiva y elaborar un «plan de acción» para fomentarla. Por lo demás, esta disposición debe interpretarse a la luz del considerando 25 de la Directiva impugnada, que precisa, a tal efecto, que «el umbral del 80 % de cobertura de negociación colectiva únicamente debe interpretarse como un indicador que determina la obligación de elaborar un plan de acción» y que, al analizar los avances hacia una mayor cobertura de la negociación colectiva, en particular en lo que se refiere al plan de acción establecido en dicha Directiva, debe tenerse en cuenta que «las tasas de cobertura de la negociación colectiva de los Estados miembros varían significativamente debido a una serie de factores, como la tradición y los usos nacionales, así como el contexto histórico».

- 80 Por tanto, el hecho de que un Estado miembro no alcance la tasa de cobertura de la negociación colectiva del 80 % a la que se refiere el artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva no supone en sí mismo el incumplimiento de una obligación que incumba a dicho Estado miembro.
- 81 Es preciso añadir que el artículo 4, apartado 2, de la Directiva impugnada está formulado de manera que se garantice plenamente la autonomía de los interlocutores sociales. En virtud de esta disposición, los Estados miembros comprendidos en su ámbito de aplicación están obligados a implicar a los interlocutores sociales en el establecimiento del marco de condiciones que favorezcan la negociación colectiva a que se hace referencia en dicha disposición, con independencia de que dicho «marco» se adopte por ley o mediante acuerdo, y en la elaboración, la actualización y la revisión del plan de acción que en él se menciona. Asimismo, el artículo 1 de la citada Directiva establece, en su apartado 2, que esta «se entenderá sin perjuicio del pleno respeto a la autonomía de los interlocutores sociales, así como a su derecho a negociar y celebrar convenios colectivos» y, en su apartado 4, que «la aplicación de [dicha] Directiva respetará plenamente el derecho a la negociación colectiva».
- 82 El referido artículo 4 debe interpretarse en relación con el considerando 19 de la Directiva impugnada, que puntualiza que esta no interfiere con la libertad de los Estados miembros de, en particular, fomentar el acceso a la protección del salario mínimo establecida en los convenios colectivos, «de conformidad con el Derecho y los usos nacionales, y las especificidades de cada Estado miembro y con pleno respeto de las competencias nacionales y el derecho de los interlocutores sociales a celebrar convenios».
- 83 De ello se deduce que el citado artículo 4 respeta el amplio margen de apreciación de que gozan los interlocutores sociales en el marco de la negociación y de la celebración de convenios colectivos.
- 84 Además, el artículo 4 de la Directiva impugnada debe interpretarse a la luz del artículo 152 TFUE, que fue introducido por el Tratado de Lisboa y que consagra expresamente, en su párrafo primero, el respeto de la autonomía de los interlocutores sociales. Por tanto, el artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva no puede interpretarse en el sentido de que obliga a los Estados miembros a imponer la adhesión de un mayor número de trabajadores a una organización sindical. Como recuerda expresamente el artículo 1, apartado 4, de la citada Directiva, tampoco puede interpretarse en el sentido de que implica que los Estados miembros declaren universalmente aplicable un convenio colectivo.
- 85 Habida cuenta de lo anterior, ha de concluirse que el artículo 4 de la Directiva impugnada no supone una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 67 y 68 de la presente sentencia.

ii) Artículo 5 de la Directiva impugnada

- 86 Es preciso señalar, antes de nada, que el artículo 5 de la Directiva impugnada, titulado «Procedimiento de fijación de salarios mínimos legales adecuados», se aplica, como se desprende de su apartado 1, a los Estados miembros con salarios mínimos legales. El artículo 1, apartado 4, letra a), de la citada Directiva, interpretado a la luz de su considerando 19, establece, a este respecto, que ninguna disposición de dicha Directiva puede interpretarse en el sentido de que impone a cualquier Estado miembro en el que la formación de los salarios esté garantizada a través de convenios colectivos la obligación de introducir un salario mínimo legal. Por tanto, como

admiten el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia, el artículo 5 de la misma Directiva respeta la competencia de los Estados miembros para elegir el modelo de fijación de los salarios.

- 87 No obstante, ha de comprobarse si las disposiciones específicas de este artículo 5 suponen una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 67 y 68 de la presente sentencia.
- 88 Por lo que respecta, en primer lugar, al artículo 5, apartado 1, de la Directiva impugnada, esta disposición obliga, en sus frases primera y segunda, a los Estados miembros con salarios mínimos legales a establecer «los procedimientos necesarios para la fijación y actualización» de dichos salarios. Además, estos procedimientos deben guiarse por criterios, establecidos «de forma clara» «para contribuir a [la] adecuación [de los salarios mínimos legales], con el objetivo de lograr un nivel de vida digno, reducir la pobreza de los ocupados, fomentar la cohesión social y la convergencia social al alza, y reducir la brecha salarial de género».
- 89 Ahora bien, como alegan acertadamente el Parlamento, el Consejo y la República Francesa ante el Tribunal de Justicia, ni el artículo 5 de la Directiva impugnada ni ninguna otra disposición de esta definen el concepto de «adecuación» de los salarios mínimos legales. Por el contrario, en vista de las amplias formulaciones que utiliza, el artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva deja un vasto margen de apreciación a los Estados miembros para definir este concepto y para determinar su alcance exacto. La adecuación de los salarios mínimos legales constituye, a lo sumo, un valor indicativo hacia el cual los Estados miembros deben tender a la hora de fijar y de actualizar los salarios mínimos legales. Esta interpretación se ve corroborada tanto por la tercera frase del artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva, que remite, a efectos de la definición de los criterios mencionados en la segunda frase de ese apartado, a los usos nacionales de los Estados miembros, a las decisiones de sus organismos competentes y a los acuerdos tripartitos, como por la quinta frase del citado apartado, que permite a los Estados miembros decidir la ponderación relativa de dichos criterios, teniendo en cuenta sus condiciones socioeconómicas nacionales.
- 90 Por consiguiente, habida cuenta de la remisión expresa que hace la referida disposición, en particular, a los usos nacionales definidos en los Derechos internos, el concepto de «adecuación» de los salarios mínimos legales no puede considerarse un concepto autónomo del Derecho de la Unión [véase, en este sentido, la sentencia de 29 de julio de 2024, CU y ND (Asistencia social — Discriminación indirecta), C-112/22 y C-223/22, EU:C:2024:636, apartado 35 y jurisprudencia citada], algo en lo que coinciden también el Parlamento y el Consejo.
- 91 Además, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva impugnada regula el «procedimiento» de fijación y actualización de los salarios mínimos legales, obligando a los Estados miembros afectados a establecer procedimientos que se guíen por criterios que deben diseñar a nivel nacional para contribuir a la adecuación de tales salarios y a su actualización, criterios cuya ponderación relativa pueden determinar. Así, esta disposición, formulada en términos generales y basada en un enfoque procedimental, no confiere a los trabajadores ni un derecho a un salario mínimo legal adecuado ni un derecho a la actualización de tales salarios que sean propios del Derecho de la Unión. Esta interpretación de la citada disposición se ve corroborada por los artículos 12 y 13 de esta misma Directiva, el primero de los cuales supedita el acceso a las vías de recurso que prevé, en caso de vulneración de los «derechos relativos al salario mínimo legal o a la protección del salario mínimo», a la existencia de tales derechos en los Derechos nacionales o en los convenios colectivos. El segundo de dichos artículos exige a los Estados miembros que establezcan normas relativas a sanciones aplicables a las vulneraciones «de los derechos y obligaciones incluidos en el ámbito de aplicación de [la citada] Directiva», «cuando dichos derechos y obligaciones estén establecidos en el Derecho nacional o en los convenios colectivos».
- 92 En estas circunstancias, ha de concluirse que el artículo 5, apartado 1, de la Directiva impugnada no supone una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 67 y 68 de la presente sentencia.
- 93 Es preciso añadir que, habida cuenta de la exclusión de competencia relativa a las «remuneraciones» establecida en el artículo 153 TFUE, apartado 5, un derecho a salarios mínimos legales «adecuados» o «justos» propio del Derecho de la Unión tampoco puede deducirse de una lectura conjunta del artículo 5, apartado 1, de la Directiva impugnada y del artículo 31, apartado 1, de la Carta. En efecto, en virtud de su artículo 51, apartado 2, la Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados.

- 94 Por lo que respecta, en segundo lugar, al artículo 5, apartado 2, de la Directiva impugnada, enumera, en sus letras a) a d), cuatro elementos —a saber, respectivamente, «el poder adquisitivo de los salarios mínimos legales, teniendo en cuenta el coste de la vida», «la cuantía general de los salarios y su distribución», «la tasa de crecimiento de los salarios» y «los niveles y la evolución de la productividad nacional a largo plazo»— que los criterios nacionales contemplados en el apartado 1 de dicho artículo deben incluir al menos.
- 95 Es cierto que, como demuestra la locución «al menos» utilizada en este artículo 5, apartado 2, esta enumeración no es exhaustiva, ya que los Estados miembros son libres de añadir otros elementos. Además, como se ha recordado en el apartado 89 de la presente sentencia, de la tercera frase del artículo 5, apartado 1, de la Directiva impugnada se desprende que los Estados miembros determinan los criterios nacionales a los que se refiere esta segunda disposición de conformidad, en particular, con sus usos nacionales, y de la quinta frase de ese mismo apartado, que los Estados miembros también pueden decidir la ponderación relativa de los diferentes criterios nacionales, incluidos los elementos a que se refiere el citado artículo 5, apartado 2. Por lo demás, son las condiciones socioeconómicas existentes en cada Estado miembro las que sirven como punto de referencia para estos diferentes criterios nacionales. No es menos cierto que, como alega acertadamente el Reino de Dinamarca, el mismo artículo 5, apartado 2, obliga a los Estados miembros con salarios mínimos legales a velar por que dichos criterios incluyan, al menos, los cuatro elementos que en él se enumeran. Pues bien, al imponer la utilización de esos elementos en los procedimientos de fijación y de actualización de los salarios mínimos legales, el legislador de la Unión ha establecido un requisito que se refiere a los elementos constitutivos de esos salarios, lo que tiene una incidencia directa en la cuantía de estos, y ello, contrariamente a lo que se indica en la última frase del apartado 1 del artículo 5 de la Directiva impugnada, con independencia de la pertinencia de tales elementos a nivel nacional habida cuenta de las condiciones socioeconómicas existentes en los Estados miembros.
- 96 En consecuencia, el artículo 5, apartado 2, de la Directiva impugnada supone una armonización de una parte de los elementos constitutivos de dichos salarios y, por tanto, una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 67 y 68 de la presente sentencia.
- 97 Por lo que respecta, en tercer lugar, al artículo 5, apartado 3, de la Directiva impugnada, aunque esta disposición se limita a permitir a los Estados miembros recurrir a un mecanismo automático de ajuste de indexación de los salarios mínimos legales y remite al Derecho nacional y a los usos nacionales en lo que atañe a los criterios apropiados en los que debe basarse tal mecanismo, supedita, en su última parte de la frase, la utilización de un mecanismo automático de ajuste de indexación por parte de los Estados miembros al requisito de «que la aplicación de ese mecanismo no dé lugar a una disminución del salario mínimo legal».
- 98 De ello se deduce que dicha disposición, en la medida en que impone una cláusula de no disminución de la cuantía del salario mínimo legal a los Estados miembros que utilicen un mecanismo automático de ajuste de indexación de esos salarios, supone, como sostiene acertadamente el Reino de Dinamarca, una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 67 y 68 de la presente sentencia.
- 99 En cuarto lugar, en cuanto al artículo 5, apartado 4, de la Directiva impugnada, este establece que los Estados miembros pueden utilizar, para orientar su evaluación de la adecuación de los salarios mínimos legales, «valores de referencia indicativos» comúnmente utilizados a escala internacional, como el umbral del 60 % de la mediana salarial bruta o valores de referencia indicativos utilizados a escala nacional. Pues bien, como alega la República Federal de Alemania, en esencia, estos valores de referencia indicativos se distinguen de los elementos que deben tenerse en cuenta obligatoriamente como criterio en los procedimientos de fijación y actualización de los salarios mínimos legales nacionales a los que se refiere el artículo 5, apartado 2, de dicha Directiva en que constituyen meros parámetros de referencia a efectos de evaluar la adecuación de los salarios mínimos legales, entre los que, además, los Estados miembros pueden elegir libremente. Así, los Estados miembros pueden utilizar, bien valores de referencia indicativos utilizados a escala nacional, bien valores de referencia indicativos utilizados a escala internacional, bien una combinación de ambos. Por consiguiente, el artículo 5, apartado 4, de dicha Directiva no prescribe elementos obligatorios por lo que respecta a las cuantías de los salarios mínimos legales ni armoniza todos o parte de los elementos constitutivos de esos salarios, de modo que no supone una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 67 y 68 de la presente sentencia.

100 En quinto lugar, el artículo 5, apartado 5, de la Directiva impugnada obliga a los Estados miembros a actualizar periódica y oportunamente los salarios mínimos legales, al menos cada dos años, o, en el caso de los Estados miembros que utilicen un mecanismo indexación automático, al menos cada cuatro años, mientras que el artículo 5, apartado 6, de dicha Directiva los obliga a crear uno o varios órganos consultivos para asesorar a las autoridades competentes sobre cuestiones relacionadas con el salario mínimo legal. Pues bien, estos apartados se limitan a establecer los procedimientos de fijación y de actualización de los salarios mínimos legales, sin establecer elementos obligatorios, en cuanto al fondo, para los Estados miembros en lo que atañe a la cuantía de los salarios mínimos legales ni armonizar todos los elementos constitutivos de dichos salarios mínimos legales o algunos de ellos. Por tanto, contrariamente a lo que sostiene el Reino de Dinamarca, el citado artículo 5, apartados 5 y 6, no supone una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 67 y 68 de la presente sentencia.

101 De lo anterior se desprende que el artículo 5 de la Directiva impugnada supone, en su apartado 2 y en la parte de la frase «siempre que la aplicación de ese mecanismo no dé lugar a una disminución del salario mínimo legal», que figura en su apartado 3, una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 67 y 68 de la presente sentencia, y, por tanto, contraviene la exclusión relativa a las «remuneraciones» recogida en el artículo 153 TFUE, apartado 5.

iii) Artículo 6 de la Directiva impugnada

102 El artículo 6 de la Directiva impugnada, titulado «Variaciones y deducciones», establece, en su apartado 1, que los Estados miembros, cuando permitan diferentes índices de salario mínimo legal para grupos específicos de trabajadores o deducciones que reduzcan la remuneración abonada hasta un nivel inferior al del correspondiente salario mínimo legal, deben garantizar que dichas variaciones y deducciones respeten los principios de no discriminación y proporcionalidad, incluida en este último la persecución de una finalidad legítima. El apartado 2 de dicho artículo 6 añade que ninguna disposición de esta Directiva se interpretará en el sentido de que imponga a los Estados miembros la obligación de introducir variaciones o deducciones de los salarios mínimos legales. Estos preceptos deben interpretarse a la luz del considerando 29 de la citada Directiva, que indica que es importante evitar que estas variaciones y retenciones «se utilicen de forma generalizada», ya que corren el riesgo de afectar negativamente a la adecuación de los salarios mínimos legales.

103 A este respecto, es preciso señalar que el artículo 6 de la Directiva impugnada deja a los Estados miembros libertad para introducir o no variaciones o deducciones de los salarios mínimos legales que reduzcan la remuneración abonada hasta un nivel inferior al del correspondiente salario mínimo legal. Por lo demás, el artículo 6 de la Directiva impugnada, que se limita a exigir a los Estados miembros que respeten los principios de no discriminación y de proporcionalidad cuando permitan diferentes índices de salario mínimo legal para grupos específicos de trabajadores o deducciones que reduzcan la remuneración abonada hasta un nivel inferior al del correspondiente salario mínimo legal, no supone una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 67 y 68 de la presente sentencia.

104 Por consiguiente, procede estimar la primera parte del primer motivo en la medida en que se refiere al artículo 5, apartado 2, de la Directiva impugnada y, en consecuencia, a la parte de la frase «incluidos los elementos a que se refiere el apartado 2», que figura en la quinta frase del artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva, así como a la parte de la frase «siempre que la aplicación de ese mecanismo no dé lugar a una disminución del salario mínimo legal», que figura en el artículo 5, apartado 3, de esta misma Directiva. Debe desestimarse la primera parte del primer motivo en todo lo demás.

3) Sobre la segunda parte del primer motivo, basada en la contravención de la exclusión de competencia relativa al «derecho de asociación y sindicación»

105 El artículo 153 TFUE, apartado 5, establece que las disposiciones de dicho artículo no se aplican, en particular, al «derecho de asociación y sindicación».

106 Si bien el concepto de «derecho de asociación y sindicación» al que se refiere el citado artículo 153 TFUE, apartado 5, no está definido en el Tratado FUE, según reiterada jurisprudencia, al interpretar una disposición del Derecho de la Unión, deben tomarse en consideración no solamente su redacción y los objetivos que persigue, sino también su contexto y el conjunto de las

disposiciones del Derecho de la Unión. La génesis de tal disposición también puede ofrecer elementos pertinentes para su interpretación [véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros, C-621/18, EU:C:2018:999, apartado 47 y jurisprudencia citada, y de 19 de noviembre de 2024, Comisión/República Checa (Elegibilidad y condición de miembro de un partido político), C-808/21, EU:C:2024:962, apartado 91].

- 107 Es preciso señalar, a este respecto, que el artículo 153 TFUE, apartado 5, excluye cuatro materias —concretamente, las «remuneraciones», el «derecho de asociación y sindicación», el «derecho de huelga» y el derecho de «cierre patronal»— de las competencias en materia de política social conferidas a la Unión en virtud de los apartados 1 a 4 de dicho artículo, materias que, como ha precisado el Abogado General en el punto 67 de sus conclusiones, están vinculadas, en la medida en que todas ellas guardan relación, al menos parcialmente, con prerrogativas de los interlocutores sociales. Ha de añadirse que, en el ámbito particular de la política social, la promoción del papel de los interlocutores sociales y el favorecimiento del diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía, forman parte de las finalidades del título X de la tercera parte del Tratado FUE, como se desprende del artículo 152 TFUE, párrafo primero (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, EPSU/Comisión, C-928/19 P, EU:C:2021:656, apartados 60 y 61). Cabe deducir de ello que la exclusión relativa al «derecho de asociación y sindicación», al igual que la exclusión relativa a las «remuneraciones», tiene principalmente como objetivo preservar la autonomía de los interlocutores sociales a nivel nacional (véanse, por analogía, las sentencias de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, apartado 40, y de 7 de julio de 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland, C-257/21 y C-258/21, EU:C:2022:529, apartado 47).
- 108 Por lo que respecta a la articulación entre el derecho a participar libremente en la negociación colectiva y el «derecho de asociación y sindicación» al que se refiere el artículo 153 TFUE, apartado 5, es cierto que el primero no se menciona expresamente entre las materias en las que el artículo 153 TFUE confiere una competencia de armonización a la Unión para alcanzar los objetivos contemplados en el artículo 151 TFUE. Además, como señala acertadamente el Reino de Dinamarca, existe un vínculo entre estos derechos, en la medida en que el derecho de asociación y sindicación constituye un requisito previo para el ejercicio del derecho de negociación colectiva. Sin embargo, de ello no cabe deducir que el derecho de libre participación en la negociación colectiva, como elemento inherente al «derecho de asociación y sindicación», esté excluido, por este motivo, de las competencias de la Unión con arreglo al artículo 153 TFUE, apartado 5.
- 109 Antes de nada, el artículo 153 TFUE, apartado 1, letra f), confiere expresamente al legislador de la Unión competencia para adoptar medidas relativas a «la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión». Pues bien, el tenor de esta disposición le atribuye un alcance suficientemente amplio para abarcar medidas que regulen el derecho de negociación colectiva, a pesar de la exclusión relativa al derecho de asociación y sindicación recogida en el artículo 153 TFUE, apartado 5.
- 110 A continuación, de la yuxtaposición de los conceptos «derecho de sindicación» y «negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores» en el séptimo guion del artículo 156 TFUE, párrafo primero, puede deducirse que, a efectos de dicho artículo y, más en general, de las disposiciones del título X de la tercera parte del Tratado FUE, los autores de los Tratados pretendieron distinguir entre las materias cubiertas por cada uno de estos dos conceptos.
- 111 Por último, la Carta de los Derechos Sociales y la Carta Social Europea, como instrumentos expresamente mencionados en el artículo 151 TFUE, párrafo primero, así como la Carta, tratan por separado el derecho de asociación y sindicación y el derecho de negociación colectiva.
- 112 Por lo que respecta, más concretamente, a la Carta, por una parte, el derecho de asociación y sindicación, previsto en su artículo 12, remite, en particular, al «derecho de toda persona a fundar con otros sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses». Este derecho incluye también el derecho a no constituir una organización, incluido un sindicato, y a no afiliarse a ella. También contempla, a este respecto, la posibilidad de que una asociación desarrolle sus actividades y opere sin injerencias estatales injustificadas [véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de marzo de 2006, Werhof, C-499/04, EU:C:2006:168, apartado 33, y de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría (Transparencia asociativa), C-78/18, EU:C:2020:476, apartado 113].
- 113 Por otra parte, el derecho de negociación colectiva, previsto en el artículo 28 de la Carta, incluye, en particular, el derecho de los trabajadores y de los empresarios, o de sus organizaciones respectivas, «a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados».

- 114 A este respecto, es cierto que, como alega el Reino de Dinamarca, la excepción prevista en el artículo 153 TFUE, apartado 5, tiene su origen en el artículo 2, apartado 6, del Acuerdo sobre la Política Social, celebrado entre los Estados miembros de la Comunidad Europea a excepción del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (DO 1992, C 191, p. 91), anexo al Protocolo (n.º 14) sobre la Política Social, anexo al Tratado CE, y, por tanto, es anterior a la adopción de la Carta. Sin embargo, la tesis del Reino de Dinamarca de que los autores de los Tratados pretendieron sustraer de las competencias de la Unión, en el artículo 153 TFUE, apartado 5, la cuestión de la libre participación en la negociación colectiva, como elemento inherente al derecho de asociación y sindicación, tampoco encuentra apoyo, aparte de en la Carta, en las disposiciones de la Carta Social Europea y de la Carta de los Derechos Sociales, que, como tales, son anteriores a la adopción del Acuerdo sobre la Política Social. En efecto, la Carta Social Europea y la Carta de los Derechos Sociales también tratan el derecho de asociación y sindicación y el derecho de negociación colectiva como derechos distintos, es decir, en lo que respecta a la primera, en sus artículos 5 y 6, y, por lo que respecta a la segunda, en sus artículos 11 y 12.
- 115 Por tanto, el concepto de «derecho de asociación y sindicación» del artículo 153 TFUE, apartado 5, debe interpretarse en el sentido de que remite a la libertad de los trabajadores y de los empresarios para constituir o disolver organizaciones, incluidos sindicatos, o para adherirse o no a ellas, pero no incluye las medidas que regulan el derecho de negociación colectiva entre empresarios y trabajadores.
- 116 Por lo que respecta al criterio jurídico aplicable al examen del respeto de la exclusión relativa al «derecho de asociación y sindicación» prevista en el artículo 153 TFUE, apartado 5, es preciso considerar, como ha hecho el Abogado General en el punto 107 de sus conclusiones, que la exclusión de la competencia relativa al «derecho de asociación y sindicación», tal como se ha definido en el apartado anterior de la presente sentencia, no abarca cualquier medida que guarde relación con el derecho de asociación y sindicación, sino únicamente las medidas que supongan una injerencia directa del Derecho de la Unión en ese derecho o en su ejercicio. En cambio, no están comprendidas en esta exclusión las medidas que, aunque guarden relación con el derecho de asociación y sindicación, no regulan directamente este derecho, sino que regulan el derecho de negociación colectiva.
- 117 Por consiguiente, contrariamente a lo que sostiene el Reino de Dinamarca, el hecho de que el artículo 4 de la Directiva impugnada pueda guardar relación con materias comprendidas en el derecho de negociación colectiva no permite, por sí solo, concluir que el legislador de la Unión haya actuado contraviniendo la exclusión de la competencia relativa al derecho de asociación y sindicación prevista en el artículo 153 TFUE, apartado 5. No obstante, ha de comprobarse, a tal efecto, si las disposiciones del artículo 4, apartados 1, letra d), y 2, de la Directiva impugnada, a las que se refieren más específicamente las alegaciones del Reino de Dinamarca, suponen una «injerencia directa» del Derecho de la Unión en el derecho de asociación y sindicación.
- 118 En primer lugar, es preciso señalar, por una parte, aunque las alegaciones del Reino de Dinamarca no se refieren específicamente a esta disposición, que el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Directiva impugnada tiene por objeto proteger el ejercicio del derecho de negociación colectiva sobre la fijación de salarios y proteger a los trabajadores y a los representantes de estos de actos que los discriminen en relación con su empleo por el hecho de que participen o deseen participar en la negociación colectiva sobre la fijación de salarios. Esta disposición no regula la libertad de los trabajadores y de los empresarios para constituir o disolver organizaciones, incluidos los sindicatos, o para adherirse o no a ellas, sino que regula cuestiones comprendidas en el derecho de negociación colectiva.
- 119 Por otra parte, el artículo 4, apartado 1, letra d), de esta Directiva tiene por objeto proteger a los sindicatos y las organizaciones patronales que participen o deseen participar en la negociación colectiva frente a cualquier acto de injerencia mutua o de sus agentes o miembros en su establecimiento, funcionamiento o administración. Con arreglo a estas disposiciones, los Estados miembros deben «[adoptar] medidas, según proceda», a tal efecto. La protección que esta disposición pretende conferir frente a los actos de injerencia se refiere al «establecimiento», el «funcionamiento» y la «administración» de los sindicatos y de las organizaciones patronales, materias que forman parte del derecho de asociación y sindicación, tanto en su vertiente positiva como en su vertiente negativa, esto es, el derecho a constituir organizaciones, incluidos sindicatos, y a organizarlas.
- 120 Pues bien, el respeto de la exclusión de competencia relativa al «derecho de asociación y sindicación» establecida en el artículo 153 TFUE, apartado 5, supone que ni el artículo 4, apartado 1, letra d), de la Directiva impugnada ni las medidas adoptadas por los Estados miembros para

transponer en su Derecho interno esta disposición impliquen una injerencia directa en el establecimiento, el funcionamiento y la administración de las asociaciones.

- 121 A este respecto, del propio tenor del artículo 4, apartado 1, letra d), de la Directiva impugnada se desprende que este, aunque guarda relación con el derecho de asociación y sindicación, tiene por objeto fomentar el derecho a la libre participación en la negociación colectiva.
- 122 Por tanto, el artículo 4, apartado 1, letra d), de la Directiva impugnada no interfiere en la competencia que conservan los Estados miembros para adoptar medidas que regulen directamente el derecho de asociación y sindicación. Corrobora esta afirmación el hecho de que, como se desprende, por una parte, de la remisión efectuada en el tenor del artículo 4, apartado 1, de esta Directiva al «Derecho» y «usos nacionales» y, por otra parte, de la expresión «según proceda» que figura en su letra d), los Estados miembros no tienen obligatoriamente que adoptar «medidas» en virtud de esa letra d) y, en cualquier caso, solo deben hacerlo en tanto en cuanto lo permitan su Derecho y usos nacionales. También debe señalarse, a este respecto, que estas disposiciones no armonizan el contenido de las medidas prescritas. Además, como resulta del apartado 84 de la presente sentencia, lo dispuesto en dicho artículo 4 debe interpretarse a la luz del artículo 152 TFUE, párrafo primero, que consagra expresamente, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el respeto de la autonomía de los interlocutores sociales.
- 123 De lo anterior se desprende que el artículo 4, apartado 1, letra d), de la Directiva impugnada no supone una injerencia directa del Derecho de la Unión en el derecho de asociación y sindicación.
- 124 En segundo lugar, en lo que atañe al respeto, por el artículo 4, apartado 2, de la Directiva impugnada, de la exclusión relativa al derecho de asociación y sindicación establecida en el artículo 153 TFUE, apartado 5, el Reino de Dinamarca sostiene que el citado artículo 4, apartado 2, supone también una injerencia en el derecho de asociación dentro de los sindicatos, ya que el objetivo de aumentar el número de trabajadores cubiertos por un convenio colectivo contemplado en dicha disposición solo puede alcanzarse incrementando la tasa de afiliación de trabajadores a organizaciones sindicales.
- 125 Sin embargo, esta alegación no puede prosperar. En efecto, como se desprende del apartado 84 de la presente sentencia, el artículo 4, apartado 2, de la Directiva impugnada no puede interpretarse en el sentido de que obliga a los Estados miembros a imponer la adhesión de un mayor número de trabajadores a organizaciones sindicales.
- 126 De ello se deduce que el artículo 4, apartado 2, de la Directiva impugnada no supone una injerencia directa del Derecho de la Unión en el derecho de asociación y sindicación.
- 127 En consecuencia, ha de desestimarse por infundada la segunda parte del primer motivo.
- 128 Habida cuenta de lo anterior, procede estimar el primer motivo en la medida en que se refiere al artículo 5, apartado 2, de la Directiva impugnada y, en consecuencia, a la parte de la frase «incluidos los elementos a que se refiere el apartado 2», que figura en la quinta frase del artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva, así como a la parte de la frase «siempre que la aplicación de ese mecanismo no dé lugar a una disminución del salario mínimo legal», que figura en el artículo 5, apartado 3, de esta misma Directiva. Este motivo debe desestimarse en todo lo demás.

2. Sobre el segundo motivo, basado en la imposibilidad de adoptar la Directiva impugnada sobre la base del artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b)

a) Alegaciones de las partes

- 129 Mediante su segundo motivo, el Reino de Dinamarca, apoyado por el Reino de Suecia, alega que, aun suponiendo que la Directiva impugnada no contravenga las exclusiones de competencia relativas a las «remuneraciones» y al «derecho de asociación y sindicación» previstas en el artículo 153 TFUE, apartado 5, el Parlamento y el Consejo no podían adoptarla válidamente sobre la base del artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b), de conformidad con el procedimiento decisorio previsto en este ámbito en el artículo 153 TFUE, apartado 2.
- 130 Afirma que la Directiva impugnada persigue dos finalidades de igual importancia, pues no solo pretende regular las «condiciones de trabajo», mencionadas en el artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b), sino también la «representación y la defensa colectiva de los intereses de los

trabajadores», que se menciona en el artículo 153 TFUE, apartado 1, letra f). Pues bien, según el Reino de Dinamarca, cada una de estas bases jurídicas implica seguir un procedimiento legislativo diferente y estos procedimientos son incompatibles. El artículo 153 TFUE, apartado 1, letra f), requiere la unanimidad en el seno del Consejo, a diferencia del artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b), que exige una mayoría cualificada en dicha institución.

- 131 El Parlamento y el Consejo, la Comisión y los Estados miembros que intervienen en apoyo de las pretensiones de las instituciones demandadas rebaten las alegaciones del Reino de Dinamarca en el contexto del segundo motivo.

b) *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 132 Como se ha recordado en el apartado 56 de la presente sentencia, según jurisprudencia reiterada, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos que puedan ser sometidos a control judicial, entre los que figuran la finalidad y el contenido de dicho acto. Si el examen de un acto de la Unión demuestra que este persigue varias finalidades o que tiene varios componentes y si una de esas finalidades o uno de esos componentes puede identificarse como principal o preponderante, mientras que los demás son meramente accesorios o solo tienen un alcance extremadamente limitado, la base jurídica para adoptar este acto debe determinarse conforme a esa finalidad o ese componente principal. Solo con carácter excepcional un acto de la Unión deberá adoptarse simultáneamente sobre distintas bases jurídicas, a saber, cuando ese acto persiga al mismo tiempo varias finalidades o tenga varios componentes vinculados de manera indisoluble, sin que uno sea accesorio respecto del otro [véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartados 43 y 44, y de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida), C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925, apartados 77 y 78].

- 133 Sin embargo, no cabe recurrir a una doble base jurídica cuando los procedimientos previstos para una y otra base jurídica sean incompatibles [sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, C-300/89, EU:C:1991:244, apartado 21, y dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 78].

- 134 Por lo que respecta a los ámbitos de aplicación respectivos de las letras b) y f) del artículo 153 TFUE, apartado 1, de lo expuesto en los apartados 72 y 109 de la presente sentencia se desprende que, por una parte, el artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b), que se refiere a las «condiciones de trabajo», puede incluir medidas relativas a la mejora de la adecuación de los salarios mínimos y, de este modo, a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo en la Unión y, por otra parte, el artículo 153 TFUE, apartado 1, letra f), que tiene por objeto «la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión», puede incluir medidas relativas al fomento de la negociación colectiva, siempre que las medidas así adoptadas respeten el artículo 153 TFUE, apartado 5.

- 135 Si bien, en cada uno de estos dos ámbitos, el Parlamento y el Consejo pueden adoptar, según el artículo 153 TFUE, apartado 2, letra b), «disposiciones mínimas», lo hacen, en el primero de ellos, de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario, en el que el Consejo decide por mayoría cualificada y, en el segundo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, que requiere la unanimidad en el seno del Consejo.

- 136 En el presente asunto, por lo que respecta a las disposiciones principales de la Directiva impugnada que figuran en sus artículos 4 a 8, antes de nada, su artículo 4 establece, como se desprende de los apartados 63 y 64 de la presente sentencia, una serie de medidas relativas al fomento de la negociación colectiva sobre la fijación de salarios. Es cierto que tales medidas pueden estar comprendidas en el ámbito de «la representación y [de] la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión», al que se refiere el artículo 153 TFUE, apartado 1, letra f). No obstante, como ha señalado el Abogado General, en esencia, en el punto 119 de sus conclusiones, debe tenerse en cuenta el vínculo que esta Directiva establece, en su artículo 1, apartado 1, interpretado a la luz de sus considerandos 16 y 22, entre el fomento de la negociación colectiva sobre la fijación de salarios y el objetivo principal de dicha Directiva, que es mejorar las condiciones de vida y de trabajo en la Unión y, en particular, la adecuación de los salarios mínimos para los trabajadores. En este contexto, el artículo 4 de la citada Directiva solo representa un medio para alcanzar el objetivo principal de esa misma Directiva, más que una finalidad o un componente autónomo y distinto de esta. Por tanto, este artículo 4 también está comprendido en el ámbito de las «condiciones de trabajo» al que se refiere el artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b). En cualquier caso, el referido artículo 4 constituye, a lo sumo, una finalidad o un componente distinto que se sitúa en el ámbito de la «representación y

[de] la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios», meramente accesorio respecto de la finalidad o del componente principal del ámbito de las «condiciones de trabajo».

- 137 A continuación, del examen del primer motivo resulta que la Directiva impugnada contiene una disposición y dos partes de frase excluidas de las competencias de la Unión de conformidad con el artículo 153 TFUE, apartado 5, en concreto, el artículo 5, apartado 2, y, en consecuencia, la parte de la frase «incluidos los elementos a que se refiere el apartado 2», que figura en la quinta frase del artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva, así como la parte de la frase «siempre que la aplicación de ese mecanismo no dé lugar a una disminución del salario mínimo legal», que figura en el artículo 5, apartado 3, de esta misma Directiva. Por tanto, esta disposición y estas dos partes de frase están fuera de las competencias legislativas de la Unión en las materias contempladas en el artículo 153 TFUE, apartado 1, letras b) y f).
- 138 Por último, las demás disposiciones del artículo 5 de la Directiva impugnada y los artículos 6 a 8 de esta estipulan, como se desprende de los apartados 57 y 66 de la presente sentencia, una serie de medidas que establecen un marco para la fijación de salarios mínimos adecuados con el fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en la Unión. Por tanto, estas disposiciones guardan relación con el ámbito de las «condiciones de trabajo», mencionado en el artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b).
- 139 De todas las consideraciones anteriores resulta que, en vista de sus disposiciones principales, constituidas por sus artículos 4 a 8, la Directiva impugnada está comprendida en el ámbito de competencia contemplado en el artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b), y no en el del artículo 153 TFUE, apartado 1, letra f).
- 140 En estas circunstancias, procede desestimar el segundo motivo por infundado.
- 141 Habida cuenta de lo anterior, las pretensiones formuladas con carácter principal por el Reino de Dinamarca resultan parcialmente fundadas, en la medida en que tienen por objeto la anulación del artículo 5, apartado 2, de la Directiva impugnada y de la parte de la frase «siempre que la aplicación de ese mecanismo no dé lugar a una disminución del salario mínimo legal», que figura en el artículo 5, apartado 3, de esta, debido a que dichas disposiciones están comprendidas en ámbitos excluidos de las competencias de la Unión, de conformidad con el artículo 153 TFUE, apartado 5. La anulación de este artículo 5, apartado 2, implica la de la parte de la frase «incluidos los elementos a que se refiere el apartado 2», que figura en la quinta frase del artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva.

B. Sobre las pretensiones formuladas con carácter subsidiario, por las que se solicita que se anulen el artículo 4, apartado 1, letra d), o el artículo 4, apartado 2, de la Directiva impugnada

- 142 El motivo único invocado por el Reino de Dinamarca en apoyo de sus pretensiones formuladas con carácter subsidiario se dirige contra el artículo 4, apartado 1, letra d), o el artículo 4, apartado 2, de la Directiva impugnada y se basa en las mismas alegaciones que las presentadas para respaldar el primer motivo invocado en apoyo de las pretensiones formuladas con carácter principal. Al haberse desestimado estas últimas alegaciones al examinar ese primer motivo, este motivo único también debe desestimarse, en cualquier caso, por infundado, sin que sea necesario pronunciarse sobre su admisibilidad, y, por tanto, deben desestimarse estas pretensiones formuladas con carácter subsidiario.
- 143 Habida cuenta de todo lo anterior, deben anularse la parte de la frase «incluidos los elementos a que se refiere el apartado 2», que figura en la quinta frase del artículo 5, apartado 1, de la Directiva impugnada, el artículo 5, apartado 2, de dicha Directiva y la parte de la frase «siempre que la aplicación de ese mecanismo no dé lugar a una disminución del salario mínimo legal», que figura en el artículo 5, apartado 3, de esta. Se desestima el recurso en todo lo demás.

IV. Costas

- 144 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

- 145 El artículo 138, apartado 3, de dicho Reglamento de Procedimiento establece que, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Sin embargo, si se estimase que las circunstancias del caso lo justifican, el Tribunal de Justicia puede decidir que una de las partes cargue, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte.
- 146 En el presente asunto, al haber sido desestimadas parcialmente las pretensiones del Reino de Dinamarca, procede condenarlo a cargar con dos tercios de las costas del Parlamento y del Consejo y con dos tercios de sus propias costas. Procede condenar al Parlamento y al Consejo a cargar con un tercio de las costas del Reino de Dinamarca y con un tercio de sus propias costas.
- 147 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento de Procedimiento, el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, la República Portuguesa, el Reino de Suecia y la Comisión cargarán con sus propias costas como partes coadyuvantes.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Anular la parte de la frase «incluidos los elementos a que se refiere el apartado 2», que figura en la quinta frase del artículo 5, apartado 1, de la 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, el artículo 5, apartado 2, de dicha Directiva, así como la parte de la frase «siempre que la aplicación de ese mecanismo no dé lugar a una disminución del salario mínimo legal», que figura en el artículo 5, apartado 3, de esta.**
- 2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) **Condenar al Reino de Dinamarca a cargar con dos tercios de las costas del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea y con dos tercios de sus propias costas.**
- 4) **Condenar al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea a cargar con un tercio de las costas del Reino de Dinamarca y con un tercio de sus propias costas.**
- 5) **El Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, la República Portuguesa, el Reino de Suecia y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**

Firmas