

LA INCIDENCIA DE LA DIRECTIVA (UE) 2025/2450 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2025, POR LA QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA 2009/38/CE EN LO QUE SE REFIERE A LA CONSTITUCIÓN Y AL FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITÉS DE EMPRESA EUROPEOS Y A LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS DERECHOS DE INFORMACIÓN Y CONSULTA TRANSNACIONAL, SOBRE LA LEY 10/1997 ESPAÑOLA: POR UN COMITÉ DE EMPRESA EUROPEO MÁS EFICAZ

EDURNE TERRADILLOS ORMAETXEA

NET21 NÚMERO 28, ENERO 2026

La reciente revisión de la Directiva 2009/38/CE sobre comités de empresa europeos (CEE), aprobada por el Parlamento Europeo el 9 de octubre de 2025 y «ratificada» por el Consejo el 27 del mismo mes, convertida en Directiva (UE) 2025/2450, de 26 de noviembre de 2025, supone un giro cualitativo en la evolución de los derechos de información y consulta de los trabajadores en empresas y grupos de dimensión comunitaria.

La nueva directiva, que deberá ser transpuesta antes de 2027, pretende hacer los CEE más eficaces, accesibles y reforzados por garantías, corrigiendo las debilidades detectadas en la evaluación de la Directiva de 2009 y desarrolladas en la propuesta de la Comisión COM(2024) 14 y en su estudio de impacto.

En el ordenamiento español, la regulación que va a verse afectada es la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, modificada, entre otras, por la Ley 44/1999, de 29 de noviembre, y la Ley 10/2011, de 19 de mayo. La comparación entre la Directiva revisada y la Ley 10/1997 muestra de forma bastante clara que la reforma europea obliga a «compactar» buena parte de los principios ya existentes en la normativa española, dotándolos de un contenido más preciso y, lo que es más importante, exigible, por lo que la reforma ahonda en el carácter de “efecto útil” que posee cualquier directiva, también el de ésta.

1. La redefinición de la «consulta transnacional» como previa y significativa.

La primera línea de tensión entre la nueva Directiva y nuestra legislación se sitúa en el propio concepto de consulta transnacional.

La Directiva revisada refuerza la idea de que la competencia del CEE se limita a las «cuestiones transnacionales», pero aclara mucho mejor qué se entiende por tales: El artículo 1, apartados 3 y 4, establece que la información y consulta deben realizarse al nivel pertinente de dirección y limitarse a cuestiones cuyos efectos previsibles afecten a trabajadores en varios Estados

miembros o, aun afectando inicialmente a un solo Estado, produzcan consecuencias en otros Estados miembros. Expuesto en otras palabras, no solo las decisiones que afectan directamente a centros de varios Estados miembros son susceptibles de adoptar el cariz de “transnacionales”, sino también aquellas que, aun adoptadas en un único Estado, tienen un impacto sustancial en otros (por ejemplo, reestructuraciones empresariales que desplacen parte de la actividad entre países).

La Directiva refundida de 2009 intentó mejorar la información y consulta transnacional (definió “información”, reformuló “consulta”, delimitó qué es asunto transnacional, etc.). Aun así, su impacto ha sido limitado: ha seguido siendo una norma muy procedimental y voluntarista, llena de “vías de escape” para las empresas (altos umbrales exigibles, necesidad de iniciativa de los trabajadores, posibilidad de no llegar nunca a un CEE efectivo) (Véase GÓMEZ GORDILLO, R., “La pendiente reforma de la Directiva sobre los Comités de Empresas Europeos”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, n. 161, 2025: El autor propuso que el criterio decisivo para decidir cuándo una decisión era de naturaleza transnacional fuera el nivel de dirección que adopta la decisión, no cuántos países estuvieran afectados en ese momento).

En estrecha conexión con lo anterior, la Directiva consolida la noción de «consulta significativa»: El artículo 2, apartado 1, letras f) y g), redefine sendos conceptos de información y de consulta, subrayando que la información debe permitir a los representantes de los trabajadores examinar el asunto tratado y que la consulta implica un verdadero diálogo con la dirección central o el nivel de dirección más adecuado. Esto se traduce en que la información debe facilitarse con la suficiente antelación para poder ser examinada, y la consulta debe realizarse antes de adoptar la decisión, cuando «las opciones aún están abiertas», para que los representantes puedan elaborar una opinión que realmente influya -o pueda influir- en el resultado. Asimismo, el artículo 9, apartados 2 y 3, establece que la información debe facilitarse de forma oportuna y con contenido adecuado, y que la consulta debe tener lugar antes de la adopción de decisiones, garantizando el derecho de los representantes de los trabajadores a emitir un dictamen y a recibir una respuesta escrita y motivada de la dirección. Estas exigencias integran la participación laboral en los procesos decisorios estratégicos de la empresa, reforzando la calidad y legitimidad de la gobernanza empresarial.

Esta lógica, ya presente en la jurisprudencia del TJUE y en el artículo 27 de la Carta de Derechos Fundamentales, se positiviza con mayor claridad en el texto revisado.

En España, la Ley 10/1997, tras la reforma de 2011, también gira en torno a esta tríada conceptual:

El artículo 3 define la información como la transmisión de datos en un momento, forma y contenido que permitan evaluar el impacto y preparar la consulta, y la consulta como el intercambio de opiniones que posibilite emitir un dictamen «en un plazo razonable» que pueda ser tenido en cuenta.

El artículo 2.3 subraya que las competencias del CEE se «limitan a las cuestiones transnacionales», sin mayor desarrollo conceptual. Últimamente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2025 (Rec. 6/2024) ha concretado algo su alcance, pero, sin duda alguna, sería mejor que se hiciera por ley.

La regulación española refleja, por tanto, un modelo de consulta que debe realizarse antes de la adopción de la decisión y «en tiempo útil», pero emplea fórmulas relativamente abiertas («plazo razonable», «pueda ser tenida en cuenta») y ofrece una definición de «cuestiones transnacionales» menos amplia que la que se desprende del nuevo estándar europeo.

Desde un punto de vista legal, la transposición exigirá, por un lado reformular el artículo 3 de la Ley 10/1997, ampliando la definición de «cuestiones transnacionales», en el sentido dado, esto es, para incorporar expresamente los efectos sustanciales indirectos en otros Estados. Por otro lado, el desarrollo de la Directiva revisada deberá conectar de forma más explícita la consulta con la capacidad de influencia real sobre la decisión para acercar el estándar legal español a la idea de «consulta significativa» que se está consolidando en el ámbito europeo.

En términos de técnica legislativa, ello supone pasar de una cláusula general de buena fe y razonabilidad a una configuración más estructurada del proceso de adopción de decisiones: información, deliberación, emisión de opiniones y adopción de decisiones.

2. La obligación empresarial de dar una respuesta motivada.

La segunda gran novedad de la Directiva revisada es la mención explícita del derecho del CEE a recibir una respuesta motivada a su opinión (art. 9, apdo 3).

El nuevo texto no solo exige que la consulta se realice antes de adoptar la decisión, sino que también exige que la empresa espere a recibir la opinión del CEE (en un “plazo razonable”) y que proporcione posteriormente una respuesta por escrito y razonada antes de adoptar la decisión definitiva.

Dogmáticamente, esto transforma la consulta en un procedimiento dialogado, ya que la posición de la empresa debe confrontarse formalmente con la opinión del órgano representativo, acercando el modelo al periodo de consultas de otros procedimientos conocidos del ordenamiento jurídico-laboral, aunque la decisión última se mantenga en el ámbito del poder de dirección empresarial (o de grupo).

Sin embargo, la Ley 10/1997 no contiene actualmente una obligación explícita de respuesta motivada por parte de la empresa. Es cierto que, conforme al artículo 3, la consulta debe permitir emitir un dictamen «que pueda ser tenido en cuenta». Además, el artículo 1.2 impone una obligación genérica de colaboración leal entre la dirección y los representantes. No obstante, nada obliga a la empresa a contestar por escrito y con razones a las posiciones del CEE. En la práctica, esto se deja a la buena fe negociadora o, como mucho, al contenido del

propio acuerdo constitutivo del comité (artículo 12), donde pueden pactarse procedimientos internos más precisos.

La Directiva revisada convierte ese «buen hacer» del CEE en exigencia jurídica, por lo que la legislación española deberá incorporar en la Ley 10/1997 (probablemente en el título II) un precepto que reconozca el derecho del CEE a formular una opinión y a recibir una respuesta motivada; así como vincular el incumplimiento de este deber con los mecanismos de tutela judicial del título III y con el régimen sancionador de la LISOS (Real Decreto Legislativo 5/2000).

Desde una perspectiva de dogmática jurídica, se pasa así de garantizar únicamente una “consulta de ida” a una consulta “de ida y vuelta”, lo que refuerza el efecto útil del derecho de los representantes de los trabajadores a la información y consulta en el plano transnacional.

3. Garantías materiales: presupuesto, expertos y formación.

La eficacia de cualquier órgano de participación depende, en buena medida, de los medios de los que dispone. La Directiva revisada da un paso cualitativo al consolidar un auténtico “núcleo mínimo” indisponible de recursos.

El artículo 6, apartado 2, letra f), exige que los acuerdos regulen “el posible recurso a expertos y su posible participación en reuniones, incluido el posible recurso a expertos jurídicos y a representantes de organizaciones sindicales reconocidas a escala comunitaria, y su posible participación en reuniones, para asistir al comité de empresa europeo en relación con el desempeño de sus funciones”.

En el texto finalmente aprobado se subraya que los CEE han de estar «mejor financiados y mejor protegidos», con obligaciones más explícitas para la dirección central en cuanto a la cobertura de los gastos de funcionamiento del CEE, que le permitirá el acceso a expertos (no solo a uno), y que serán elegidos por los representantes de los trabajadores, incluidos los sindicales.

Ciertamente, habida cuenta de la naturaleza transnacional de las cuestiones sometidas a la “auditoria” del CEE, el acceso de esa instancia a expertos es crucial. Por eso, es bienvenido que el apartado 2, letra f), del artículo 6 garantice al CEE el acceso a expertos, incluidos expertos jurídicos y representantes sindicales, así como a la formación necesaria para ejercer las funciones representativas. Desde la perspectiva de la gobernanza empresarial, estas disposiciones contribuyen a profesionalizar la participación de los trabajadores e integrarla de manera estructurada en la organización empresarial.

Asimismo, se garantizará una financiación suficiente destinada a la formación necesaria para que los miembros del CEE puedan desempeñar eficazmente sus funciones. En tercer lugar, la empresa o grupo asumirá los costes jurídicos razonables ligados al ejercicio de los derechos de información y consulta (art. 10.4).

En comparación, la Ley 10/1997 ya contiene algunos elementos en esta línea, pero con menor densidad normativa. En efecto, su artículo 11 reconoce a la comisión negociadora el derecho a ser asistida por uno o varios expertos, cuyos gastos corre a cargo de la dirección central. Por su parte, el artículo 12 exige que el acuerdo constitutivo del CEE determine los recursos materiales y financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

El problema es que el legislador español ha optado por un modelo fuertemente apoyado en la autonomía colectiva, de modo que la ley obliga a prever recursos, pero no define un mínimo de contenido (número de reuniones, horas de formación, presupuesto anual, límite de expertos, cobertura de honorarios jurídicos, etc.). De ahí la gran disparidad entre los comités constituidos, cuya financiación queda en función de la correlación de fuerzas en cada empresa o grupo. La Directiva revisada corrige precisamente ese riesgo de “libre albedrío rebajado”, al establecer un nivel mínimo común europeo.

También en relación con esta cuestión, España tendrá que adaptar la Ley 10/1997, en el sentido de introducir en su artículo 12 una lista de recursos mínimos que todo acuerdo que se celebre debería respetar; o de incorporar un precepto nuevo que detalle ese contenido esencial (expertos, formación, gastos de reunión y desplazamiento, costes jurídicos razonables), y permitiendo a la negociación colectiva algún margen de concreción adicional, pero no esencial. Igualmente, la adaptación de la legislación vigente deberá contemplar la financiación de la formación necesaria para que los miembros del CEE puedan desempeñar eficazmente sus funciones; sin olvidar que la dirección empresarial o de grupo deberá asumir los costes jurídicos razonables ligados al ejercicio de los derechos de información y consulta. Cualquiera de las dos opciones planteadas refuerza la naturaleza de derecho subjetivo del acceso a expertos y formación, y, por ende, el efecto útil de la directiva, alejándolo de la lógica puramente dispositiva del convenio.

4. Refuerzo de las sanciones y acceso rápido a los recursos judiciales.

Otro eje central de la reforma europea es el refuerzo de la efectividad de la tutela. La Comisión [Informe sobre la aplicación por parte de los Estados miembros de la Directiva 2009/38/CE, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria (versión refundida). Bruselas, 14.5.2018 COM (2018) 292 final] y el Parlamento [Revision of Directive 2009/38/EC on European works councils, 2024] han insistido en que, sin sanciones disuasorias y sin acceso real a la justicia, los derechos de información y consulta corren el riesgo de convertirse en meras declaraciones programáticas. Los problemas estructurales detectados (GÓMEZ GORDILLO, 2025), fueron de distinta índole, como la naturaleza puramente procedimental de la Directiva de 2009, que obligaba a abrir un proceso de negociación entre las partes, pero no garantizaba de verdad la existencia de un CEE ni derechos materiales fuertes de información y consulta; los propios umbrales y requisitos de

plantilla (100 trabajadores en al menos 2 Estados, etc.) que han dificultado la activación del procedimiento; o la realidad de que la empresa puede bloquear de facto el proceso, y el comité europeo tiene dificultades para acudir a la justicia y carece a menudo de legitimación y de un régimen sancionador disuasorio.

La evaluación de la Comisión europea [Informe sobre la aplicación por parte de los Estados miembros de la Directiva 2009/38/CE... *op.cit.*, 2024) constata que, aunque se han creado algunos CEE nuevos y mejorado algunos acuerdos, alrededor de la mitad de las empresas/grupos que cumplen los requisitos siguen sin CEE.

La Directiva revisada de 2025 (art. 11) reitera la exigencia clásica de las directivas europeas de que las sanciones sean efectivas, proporcionadas y disuasorias, pero da un paso más al vincular su cuantía al volumen de negocio de la empresa, de manera que las multas sí resulten relevantes para los grandes grupos multinacionales. Asimismo, se hace hincapié en que los miembros del CEE deben tener acceso efectivo a los procedimientos nacionales, lo que incluye información clara sobre cómo actuar ante los tribunales.

En España, la situación actual combina un Título III de la Ley 10/1997 que regula la tutela judicial de los derechos de información y consulta, y que remite a la Ley reguladora de la jurisdicción social (LRJS) para determinar la competencia y las modalidades procesales. La LISOS tipifica como infracciones graves y muy graves conductas como impedir la constitución o el funcionamiento del CEE, restringir indebidamente sus recursos o abusar de la confidencialidad para frustrar la información.

Aunque este entramado normativo no es irrelevante, la crítica —también formulada en clave europea— señalaba dos debilidades de la normativa española de transposición: por un lado, las cuantías de las sanciones actuales pueden resultar irrelevantes frente a grupos con facturaciones muy elevadas (Access to justice for European Works Councils Romuald Jagodziński & Sjef Stoop, https://www.etuc.org/sites/default/files/2023-05/Litigation%20report_ES.pdf); y, por otro lado, los procesos judiciales pueden iniciarse cuando la decisión empresarial ya se ha ejecutado por completo, lo que limita la tutela a una indemnización “ex post”, y que se traduce en una capacidad nula de intervención “social” en la decisión empresarial (WEBER, T. *Evaluation study on the implementation of Directive 2009/38/EC on the establishment of a European Works Council*, 2016).

La Directiva revisada no sustituye los sistemas nacionales, pero obliga a adaptarlos. En el caso español, esto podría traducirse, de una parte, en una revisión de la LISOS para introducir tramos sancionadores específicos y más elevados cuando la infracción afecte a los derechos del CEE, vinculando su cuantía al tamaño de la empresa. De otra parte, en clave más efectiva y acorde con el “efecto útil” de las directivas, la transposición podría traer consigo un refuerzo de las medidas cautelares y cautelarísimas en la jurisdicción social, de modo que el incumplimiento de la consulta transnacional pueda justificar la suspensión de la decisión o la orden empresarial de iniciar o retomar el procedimiento consultivo antes de adoptar medidas

estructurales; incluso la anulación de la misma, en línea con las reivindicaciones del sindicalismo ante la revisión de la Directiva en 2009 (GONZÁLEZ BEGEGA/KHOLER “Génesis política y nuevas coberturas de la Directiva revisada sobre comités de empresa europeos”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 29, nº 2, 2011).

En definitiva, se trata de pasar de un modelo en el que la empresa calibre el coste económico de no consultar al órgano “social” en favor de la dinámica empresarial, a otro modelo en el que la falta de consulta pueda paralizar o, peor aún en clave empresarial, revertir la decisión empresarial, con los costes incalculables que ello conllevaría. Sin duda alguna, tanto una como otra solución supondrán reimprimir la centralidad del derecho de participación de las personas trabajadoras, no sólo procedimentalizando la decisión empresarial, como ocurre ahora, sino condicionándola. Además, esa modificación de nuestra ley actuaría de “ariete social” frente a cualquier decisión empresarial que pueda querer adoptarse en un futuro, incluso antes de plantearla al CEE.

6. Eliminación de las exenciones y derogación de la disposición adicional primera.

Por último, la Directiva revisada aborda un aspecto de gran carga simbólica: la supresión de las prerrogativas para los acuerdos «predirectiva» o «históricos» -los denominados “del art. 13” de la directiva originaria.

Los acuerdos celebrados antes de la entrada en vigor de la primera Directiva sobre la constitución de un comité de empresa europeo (94/45/CE) quedaron, en gran medida, fuera del ámbito de aplicación del régimen estándar (régimen previsto en el art. 6 de la Directiva de 1994), lo que generaba una especie de CEE “a dos velocidades”. Desde entonces ha habido empresas (y grupos) con CEE sujetas a la directiva, y empresas (y grupos) con estructuras de información y consulta, en gran medida de naturaleza “light”, regidas por acuerdos antiguos que, por haberse adoptado voluntariamente, no estaban sometidas a todas las garantías actuales previstas en la directiva. Finalmente, el art. 14 bis de la Directiva de 2025 establece la obligación de adaptar los acuerdos anteriores:

La nueva Directiva apunta a la eliminación de esta dispensa (o “premio a la precocidad”), con un régimen transitorio para adaptar los acuerdos preexistentes.

La previsión española de este régimen “suavizado” es la disposición adicional primera de la Ley 10/1997, que mantiene la vigencia de determinados acuerdos celebrados antes de fechas clave (22 de septiembre de 1996 y, tras la ampliación, el 15 de diciembre de 1999), siempre que prevean información y consulta transnacional y cumplan ciertas condiciones de legitimación y cobertura. Por tanto, lo expuesto implica para España la derogación o reformulación de la Disposición adicional primera de la Ley 10/1997, así como el diseño de un régimen transitorio que permita adaptar los acuerdos históricos en un plazo razonable y con la

previsión de que, en caso de no producirse dicha adaptación, se apliquen las disposiciones legales y subsidiarias conforme al nuevo marco europeo.

Desde la perspectiva de la teoría general, se ha pasado de un modelo que preservaba la autonomía colectiva histórica (principio de conservación de acuerdos anteriores) a otro en el que prevalece la exigencia de un estándar mínimo común europeo, incluso sobre acuerdos libremente pactados en el pasado.

7. Valoración final: de la flexibilidad a la densidad normativa.

La comparación detallada entre la Directiva revisada y la Ley 10/1997 permite hacerse una idea general de los cambios venideros.

La reforma europea no rebate el modelo español, pero sí lo obliga a abandonar cierta indeterminación y a reforzar la eficacia jurídica de los derechos de información y consulta transnacionales.

La Ley 10/1997, sobre todo tras la modificación de 2011, ya incorpora muchos de los elementos exigidos hoy en día a nivel europeo: definición de información y consulta, limitación a cuestiones transnacionales, referencia a recursos, articulación con la LISOS y con la jurisdicción social.

Sin embargo, la Directiva revisada empuja hacia cuatro ejes de cambio:

1. Mayor precisión conceptual, especialmente en lo referente al ámbito transnacional y al carácter previo y significativo de la consulta.
2. Procedimentalización del diálogo social mediante la exigencia de la emisión de una opinión por parte del CEE y la correspondiente respuesta motivada de la empresa, lo que equivaldría a articular dos modelos de consulta, menos compleja en el nivel estatal de empresa y más procedimentalizada en el modelo de la empresa o grupo de dimensión transnacional.
3. Positivación de ciertos núcleos mínimos (recursos materiales, expertos, formación, equilibrio de género y sanciones proporcionadas al tamaño de la empresa).
4. Superación de los enclaves históricos de excepción mediante la eliminación de los acuerdos predirectiva como vía de escape al estándar común.

El reto del legislador español consistirá en reordenar la Ley 10/1997 para incorporar estas exigencias sin perder la flexibilidad que siempre ha caracterizado al modelo de CEE, ya que el equilibrio entre el nivel de armonización europeo y la autonomía de las partes seguirá siendo un elemento central. Pero, tras la reforma, esa autonomía tendrá que ejercerse sobre un derecho necesario relativo que parte de una esfera más alta, en la que ciertos contenidos dejan de ser disponibles para convertirse en auténticos mínimos irrenunciables de participación transnacional de los trabajadores.

En conclusión, la Directiva (UE) 2025/2450 consolida un enfoque de gobernanza empresarial participativa, en el que los comités de empresa europeos se configuran como instrumentos clave para integrar la dimensión social en la toma de decisiones estratégicas. Al reforzar la información, la consulta, la transparencia y la aplicación de las normas, la Directiva contribuye a una gobernanza corporativa más responsable, sostenible y acorde con los valores fundamentales de la Unión Europea. Por último, la reforma de esta directiva puede “poner contra las cuerdas” al modelo actual de consulta en la empresa española.