

## LA DECISIÓN DE FONDO DEL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES *UGT c. ESPAÑA* DE 20 DE MARZO DE 2024: SU OBLIGADO CUMPLIMIENTO NORMATIVO Y EL RESPALDO EXPLÍCITO AL SUBSIDIARIO CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

*LUIS JIMENA QUESADA*

*Catedrático de Derecho Constitucional*

*Miembro del Instituto de Derechos Humanos*

*Universitat de València*

<http://orcid.org/0000-0003-4041-0576>

**Cómo citar este trabajo:** Jimena Quesada, L. (2024). La decisión de fondo del Comité Europeo de Derechos Sociales UGT c. España de 20 de marzo de 2024: su obligado cumplimiento normativo y el respaldo explícito al subsidiario control de convencionalidad. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 14 (2), 1–12. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.10874>

*A mi querida amiga Carmen Salcedo Beltrán, por su integridad y fortaleza para preservar la independencia del Comité Europeo de Derecho Sociales*

En el día de hoy, 29 de julio de 2024, se ha producido la [publicación oficial](#) de la primera decisión de fondo del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), de fecha 20 de marzo de 2024; la primera adoptada contra nuestro país (Reclamación colectiva n.º 207/2022, *UGT c. España*) tras la aceptación del procedimiento de reclamaciones colectivas y de la Carta Social Europea Revisada (CSER). En este sentido, no por conocido de antemano el fallo del CEDS (violación del art. 24 CSER), deja de despertar un gran interés el conocimiento completo del texto de la decisión, puesto que arroja sombras y luces cuya proyección merece ser ponderada en una primera valoración, apresurada pero necesaria.

ISSN: 2174-6419

*Lex Social*, vol. 14, núm. 2 (2024)



Recepción: 29.07.2024

Publicación: 29.07.2024

\* \* \* \* \*

Si nos adentramos en las sombras, el aspecto que seguramente llame más la atención es la lacónica e inmotivada frase con la que ventila el CEDS, en el apartado referente al “Procedimiento”, la recusación de su integrante española, concretamente en el párrafo 11: “*Carmen Salcedo Beltrán fue recusada para participar en las deliberaciones de la reclamación*”<sup>1</sup>. Todo un lamentable canto a la falta de motivación y a la ausencia de transparencia. En efecto, como es conocido y así lo puse de manifiesto en mi Comentario anterior<sup>2</sup>, cuando fueron filtrados en prensa el sentido del fallo del CEDS y el hecho de que la inaudita petición de recusación por parte del Gobierno había prosperado, sobre lo segundo mostré mi enorme sorpresa en la medida en que “al parecer, según ha trascendido, el motivo alegado tendría soporte en un artículo de la Profesora Salcedo Beltrán, publicado antes de ser miembro del CEDS y, paradójicamente, ... utilizado por el propio Gobierno español para apoyar su cualificada candidatura ante el Comité de Ministros del Consejo de Europa, mediante una vituperable maniobra que conculca palmariamente el principio de no ir contra los actos propios”, y, “peor aún, por lo asombroso e inédito de la resolución del CEDS dando pábulo a semejante maniobra”.

Si esto es así, ante la ausencia de cualquier previsión en el Reglamento interno del CEDS en materia de recusación (a diferencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos - TEDH-), urge que la instancia máxima de garantía de la Carta Social adopte reglas procedimentales claras (accesibles y previsibles) que salvaguarden la independencia del propio CEDS y sus miembros. Desde este punto de vista, sin pretender el presente Comentario profundizar en este terreno (merecedor de un estudio más detenido), la circunstancia de que la recusación no haya influido esta vez en la conclusión alcanzada (la violación del art. 24 CSER se ha adoptado por trece votos contra uno de las y los catorce miembros participantes en la votación -de quince que componen el CEDS-) no significa que en el futuro no pueda haber votaciones más ajustadas (como, de hecho, ya ha sucedido) en donde el “juego” de una recusación se revele determinante.

Al margen de las filtraciones (las cuales, ya de por sí son una mala noticia para el CEDS y para cualquier órgano jurisdiccional), genera una gran perplejidad la total opacidad de esa única recusación hasta la fecha en la historia del Comité puesto que, según trascendió en medios de comunicación, no se notificó siquiera a la parte reclamante (el sindicato UGT), lo que comprensiblemente provocó su malestar dirigiéndose al CEDS para solicitar explicaciones y ejercer sus derechos de defensa. Ese malestar, por cierto, fue

---

<sup>1</sup> Esta insólita forma de proceder del CEDS contrasta con la praxis del TEDH. Como ilustración en la STEDH D.K. c. Bulgaria, de 8 de diciembre de 2020, en donde la Corte de Estrasburgo motivó más explícitamente la recusación formulada contra un juez (párrafo 4): “*El 9 de marzo de 2020, el Gobierno pidió la recusación del juez Grozev porque había sido fundador del Comité Helsinki de Bulgaria y miembro entre 1992 y 2013. El 17 de noviembre de 2020, con apoyo en las disposiciones de los artículos 26.4 del Convenio y 28.2 del Reglamento, la Sala, compuesta en los términos del artículo 28.4 de éste, rechazó dicha petición*”.

<sup>2</sup> “La primera decisión de fondo contra España del Comité Europeo de Derechos Sociales: evidentemente vinculante”, *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, vol. 14, n. 1, 2024, pp. 1-6, <https://doi.org/10.46661/lexsocial.10364>

compartido por la Confederación Europea de Sindicatos y, curiosamente, también hizo mella en el seno del propio Gobierno (con posturas enfrentadas al respecto que tuvieron repercusión mediática).

\* \* \* \* \*

En estas coordenadas, como he avanzado, se impone una reforma urgente del Reglamento del CEDS para evitar que se produzca alguna otra recusación sin previsión normativa (con una reprochable apariencia de sanción sin legalidad previa frente al miembro del CEDS puesto en entredicho) y, sobre todo, para que en el futuro no se ponga en jaque al CEDS por cualquiera de las partes (la gubernamental o la reclamante) comprometiendo su independencia y, por ende, haciéndolo más vulnerable. Desde esta perspectiva, el haber aceptado (según se filtró en prensa) la recusación gubernamental de un miembro por un artículo académico o científico suyo con anterioridad a integrar el CEDS (y, más aún, tratándose del mismo artículo destacado por el propio Gobierno para avalar su candidatura) no deja de ser un mayúsculo despropósito, el cual se compecece mal con las reglas de la buena fe, con la doctrina de no ir contra los actos propios y, por añadidura, con una diligente petición lo antes posible desde que hubiere conocimiento de una supuesta causa de recusación<sup>3</sup>.

Estos elementos (posibles causas de recusación y plazo -con supuestos intempestivos o extemporáneos-) habrían de recogerse en la reforma que postulo del Reglamento del CEDS, eventualmente acompañados o complementados por unos principios o directrices de naturaleza deontológica (como, a título ilustrativo, la *Resolución sobre la ética judicial* adoptada por el pleno del TEDH el 21 de junio de 2021)<sup>4</sup>, así como por actividades o eventos de reflexión del CEDS con otros actores (por ejemplo, con universitarios, acerca de la libertad de expresión de los miembros del CEDS cuando intervengan en coloquios, publicaciones, etc.).

Otras pistas de reflexión tienen que ver con un aspecto nada desdeñable, a saber, la composición del propio CEDS que ha de resolver una recusación: indudablemente, la resolución de una recusación de un miembro del CEDS con relación a una reclamación colectiva debe ser deliberada y resuelta por el pleno (lógicamente, sin la presencia del miembro afectado), dado que la competencia para decidir las reclamaciones colectivas corresponde a la formación plenaria (no solamente la decisión de fondo, sino también la de admisibilidad, o incluso otras decisiones como las relativas a las medidas inmediatas). En otras palabras, una composición o formación más restringida del CEDS carecería de legitimidad, pues podría significar que unos cuantos miembros se arrogaran la competencia de todos, y semejante amputación a la competencia del pleno sería nociva para la credibilidad del órgano. A tal efecto, resulta nuevamente de interés la experiencia del TEDH y las previsiones de su Reglamento (en especial, el art. 28), que ha sido objeto

---

<sup>3</sup> Recuérdese que, según figura en la web de la Carta Social, Carmen Salcedo asumió sus funciones el 1 de enero de 2023 y que la recusación trascendió solamente semanas antes de la adopción de la decisión de fondo el 20 de marzo de 2024 -la reclamación había sido registrada el 24 de marzo de 2022-.

<sup>4</sup> [www.echr.coe.int/documents/d/echr/resolution\\_judicial\\_ethics\\_fra](http://www.echr.coe.int/documents/d/echr/resolution_judicial_ethics_fra).

de una reciente modificación justamente para perfilar estas cuestiones<sup>5</sup>. En el caso de la recusación de Carmen Salcedo, ni siquiera sabemos qué tipo de composición o formación del CEDS la ha decidido, lo que puede sembrar dudas a la hora de propiciar confianza hacia el público.

Ciertamente, una de las señas de identidad del funcionamiento del CEDS, que es la transparencia en cuanto al acceso a los documentos que integran los autos o el expediente de cada reclamación colectiva, se ha visto resquebrajada con motivo de la citada recusación, con respecto a la cual únicamente contamos con la mencionada lacónica frase (párrafo 11) en la decisión de fondo de 20 de marzo de 2024.

\* \* \* \* \*

El recorrido procedimental de la Reclamación n.º 207/2022, que tiene su reflejo en los párrafos 1 a 11 de la decisión de fondo, cuenta con su soporte documental en la web<sup>6</sup>. Es interesante hacer notar que el Gobierno español no formuló observación alguna en contra de la admisibilidad de la reclamación, como por lo demás así se refleja en la decisión de admisión de 14 de septiembre de 2022 (párrafo 2). Por otro lado, en el apartado “argumentos de las partes” de la decisión de fondo se alude a las alegaciones respectivas de la organización reclamante (párrafo 12) y del Gobierno demandado (párrafo), a lo que sucede un apartado con las observaciones de terceros (concretamente, de la Organización Internacional de Empleadores -OIE-, párrafos 14 a 18). Continúa el texto de la decisión de fondo con un apartado sobre la “Práctica y Derecho nacionales pertinentes” (párrafos 19 a 21 para las disposiciones legislativas y párrafos 22 a 35 para los pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales, ordinarios y el Tribunal Constitucional -TC-), en donde se contienen la legislación (Estatuto de los Trabajadores, Ley Reguladora de la Jurisdicción Social, y Código Civil) y la jurisprudencia españolas relevantes (tres sentencias del TC, dos de un Juzgado de lo Social y nueve de Salas de lo Social de algunos Tribunales de Justicia). Y, antes de los apartados estrictamente dedicados a la *ratio decidendi*, se incorpora un apartado sobre los “estándares internacionales pertinentes” en los párrafos 36 a 43 (tanto universales -Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General n.º18 sobre el derecho al trabajo de 24 de noviembre de 2005 del Comité DESC, Convenio n.º 158 de la OIT sobre la terminación de la relación de trabajo de 22 de junio de 1982, o Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios

---

<sup>5</sup> Esa modificación se recoge en la última versión del Reglamento del TEDH, de fecha 28 de marzo de 2024: [www.echr.coe.int/documents/d/echr/rules\\_court\\_fra](http://www.echr.coe.int/documents/d/echr/rules_court_fra). Así, por ejemplo, en los asuntos que debe resolver un Comité o una Sala, es la Sala de la Sección correspondiente la que delibera y decide sobre la recusación y, análogamente, en los casos pendientes ante la Gran Sala, es ella misma la que delibera y decide al respecto.

<sup>6</sup> Efectivamente, si echamos una mirada a los documentos accesibles relacionados con la Reclamación n.º 207/2022 (*UGT c. España*), aparece la información sobre cuándo fue registrada (el 24 de marzo de 2022) y una síntesis acerca de su objeto, las decisiones de admisibilidad (de 14 de septiembre de 2022) y de fondo (de 20 de marzo de 2024) y, además, estos documentos: n.º 1, el texto de la reclamación; n.º 2, las observaciones de la Organización Internacional de Empleadores (OIE); n.º 3, la memoria del Gobierno sobre el fondo; n.º 4, la réplica de la UGT a la memoria del Gobierno sobre el fondo y a las observaciones de la OIE; y n.º 5, la respuesta del Gobierno a la réplica de la UGT.

y Recomendaciones de la OIT- como regionales -con referencia al art. 30 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y al principio 7 del Pilar Europeo de Derechos Sociales proclamado en noviembre de 2017-).

Tras estos antecedentes, el apartado de los “fundamentos jurídicos” (cuyo núcleo está constituido por el análisis sobre la alegada violación del art. 24 CSER) comprende el resto del contenido de la decisión de fondo (párrafos 44 a 81) antes de la “conclusión” que integra el fallo condenatorio (violación del art. 24, apartado b, por trece votos contra uno). En particular, se transcribe en primer término el texto del art. 24 CSER (párrafo 44), al que sigue el apartado de “argumentos de las partes” detallando los esgrimidos por la organización reclamante (párrafos 45 a 53) y, a renglón seguido, los articulados de contrario por el Gobierno demandado (párrafos 54 a 67).

Con tales parámetros, la valoración del CEDS se expresa en los párrafos 68 a 81, en donde básicamente se razona la conclusión de vulneración del art. 24.b) CSER, en lógica coherencia con la jurisprudencia precedente del CEDS sentada, tanto en el sistema de informes<sup>7</sup>, como en decisiones de fondo adoptadas en el marco del procedimiento de reclamaciones colectivas frente a Finlandia, Italia o Francia (párrafos 69 y 71). Cabalmente, una de las luces de la decisión de fondo del Comité en la reclamación n.º 207/2022 *UGT c. España* radica en confirmar la crónica de una condena anunciada y, por lo tanto, afortunadamente en no haber operado el CEDS un giro jurisprudencial a la baja como el que parece estar experimentándose en otros ámbitos<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Las últimas de ellas, por cierto, correspondientes a 2023 y publicadas en marzo de 2024, señaladamente contra España a propósito de la violación de los artículos 8.2 y 27.3 CSER. Un comentario en SALCEDO BELTRÁN, Carmen “Conclusiones 2023 del Comité Europeo de Derecho Sociales: los incumplimientos de la Carta Social Europea por parte de España”, *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, vol. 14, n.º 1, 2024, pp. 1–6, <https://doi.org/10.46661/lexsocial.10316> y en ROJO TORRECILLA, Eduardo, “España y la Carta Social Europea (revisada). Notas breves a propósito de las conclusiones del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europea 2023”, 29 de marzo de 2024, Blog *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, accesible en <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2024/03/espana-y-la-carta-social-europea.html>.

<sup>8</sup> Dos muestran lo confirman. Por un lado, la reciente Decisión de fondo de 24 de enero de 2024 (hecha pública el 23 de julio de 2024), reclamación n.º 201/2021 (*CEs, FNV y CNV c. Países Bajos*), con el voto particular de Carmen Salcedo Beltrán alertando sobre la regresión en materia de derecho de huelga. Y, por otro lado, la Decisión de fondo de 18 de agosto de 2023 (hecha pública el 13 de diciembre de 2023), reclamación n.º 189/2020 (*CFDT c. Francia*) que cuenta también con el voto particular de Carmen Salcedo Beltrán, en este supuesto para advertir sobre las restricciones o más bien supresión del derecho a la negociación colectiva en las pequeñas y muy pequeñas empresas. Véase un análisis de la primera en ROJO TORRECILLA, Eduardo, “Derecho de huelga. Sobre la interpretación del art. 6.4 y del art G de la Carta Social Europea. A propósito de la Decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales de 23 de julio de 2024 (con un voto particular discrepante)”, 26 de julio de 2024, Blog *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, disponible en <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2024/07/derecho-de-huelga-sobre-la.html> y de la segunda en SCHMITT, Mélanie, MOIZARD, Nicolas, FRAPARD, Mathilde y VICENTE, Matthieu, “Chronique annuelle de Droit social européen”, *Journal de Droit européen*, n.º 309, 2024, manifestando que en el último período la jurisprudencia de los órganos del Consejo de Europa suscita una “especial preocupación”, con especial énfasis en la decisión del Comité pues el razonamiento de la mayoría pone “en peligro los derechos sindicales en Francia y en toda Europa”.



Para confirmar su conclusión, el CEDS valora la legislación española (párrafo 72) a propósito del límite máximo de indemnización en caso de despido improcedente (no puede exceder de 33 días de salario por año de servicio, con un límite máximo de 24 mensualidades) y de despido por causas objetivas y de despido colectivo por causas económicas, organizativas, técnicas o productivas (en donde el tope máximo no puede exceder de 20 días de salario por año de servicio, con un límite máximo de 12 salarios mensuales). Con tales elementos, el CEDS considera *“que, si bien el Gobierno sostiene que uno de los objetivos del sistema de introducción de límites máximos de indemnización era proporcionar mayor seguridad jurídica a ambas partes del contrato de trabajo, no puede excluirse que la indemnización predeterminada pueda más bien servir de incentivo para que el empleador despidiera a los trabajadores de manera injusta. De hecho, en determinados casos, los límites máximos de indemnización establecidos podrían incitar a los empleadores a hacer una estimación pragmática de la carga financiera de un despido injusto sobre la base de un análisis de costes-beneficios. En algunas situaciones, esto podría fomentar los despidos injustos”* (párrafo 73).

La reseñada consideración la efectúa el CEDS teniendo presentes las dificultades de los órganos jurisdiccionales españoles para conceder indemnizaciones realmente reparadoras y disuasorias por encima del límite superior del baremo (párrafo 75). Por otra parte, el CEDS no acepta la argumentación del Gobierno basada, de un lado, en que los límites máximos de indemnización serían significativamente más elevados en España que en otros países y, de otro lado, en que recientemente las instancias judiciales nacionales habrían comenzado a reconocer una indemnización adicional por referencia al artículo 10 del Convenio n.º 158 de la OIT y al artículo 24 CSER; ello en la medida en que, siendo ello verdad, no es menos cierto que *“los tribunales nacionales se refieren al derecho a una indemnización adicional como una excepción”* (párrafo 75). Por añadidura, esa excepcionalidad vendría corroborada por la información suministrada por la UGT sobre la praxis judicial española (párrafo 76) y, a pesar de las medidas destinadas a disuadir a los empleadores de proceder a despidos sin causa válida (párrafo 77), el CEDS observa que *“los límites máximos aplicables a los trabajadores contratados después de la reforma de 2012, en particular 24 meses, son muy similares a los de los sistemas finlandés, francés e italiano ya examinados por el Comité”*(párrafo 78). Todo lo cual, en fin, conduce al CEDS a afirmar que, no obstante congratularse por los recientes desarrollos de la jurisprudencia española (párrafo 79), debe concluirse la insuficiencia de la legislación nacional en la materia (párrafo 80), confirmando la violación del artículo 24.b) CSER (párrafo 81).

\* \* \* \* \*

Llegados a este punto, una vez publicada la Decisión de fondo de 20 de marzo de 2024, se impone como conclusión inapelable la que avanzo en el título del presente Comentario, es decir: su obligado cumplimiento normativo (a la vista, señaladamente, del párrafo 80 de la decisión) y, subsidiariamente y hasta tanto se produzca la modificación normativa exigida, su ejecución por los órganos jurisdiccionales mediante el ejercicio del control de

convencionalidad, explícitamente respaldado por el CEDS (párrafo 79 de la decisión). Vayamos por partes.

En lo que concierne al obligado cumplimiento normativo, la indiscutible premisa esencial es esta, que no me resisto a reiterar: la decisión de fondo del CEDS es evidentemente vinculante<sup>9</sup>. Siendo ello así, *la ratio decidendi* del CEDS (que antecede a la clara conclusión según la cual el marco normativo nacional vulnera el art. 24 CSER, tal como se recoge en el fallo) se condensa meridianamente en el último párrafo de la decisión (el ya mencionado párrafo 80), en estos términos: “*El Comité considera que los límites máximos fijados por la legislación española no son suficientemente elevados para reparar el perjuicio sufrido por la víctima en todos los casos y ser disuasorios para el empleador. Puede ser que no se tenga debidamente en cuenta el perjuicio real sufrido por el trabajador afectado según las características específicas del caso, entre otras cosas porque la posibilidad de obtener una indemnización adicional es muy limitada. Por consiguiente, el Comité considera que, a la luz de todos los elementos anteriores, el derecho a una indemnización adecuada o a cualquier otra reparación apropiada en el sentido del artículo 24.b de la Carta no está adecuadamente garantizado*”.

Conviene insistir en ello. La razón en la que se asienta la decisión de fondo del CEDS, de acuerdo con lo pedido en la reclamación colectiva, es la insuficiencia de la normativa española relativa a los despidos individuales sin causa válida. Consecuentemente, la disconformidad con el artículo 24 CSER debe ser corregida mediante la modificación legislativa correspondiente. Desde esta óptica, no resulta de recibo que, como lamentablemente ha ocurrido, ante alguna pregunta de un grupo de la oposición en sede parlamentaria una vez conocida la decisión de fondo del CEDS, el Gobierno responda que no tiene intención de acometer la reforma legislativa exigida porque supuestamente (y a pesar de lo dispuesto por el CEDS) la legislación controvertida ya se adaptaría a la CSER. Así pues, el cumplimiento de la decisión debe realizarse *prima facie* por vía legislativa. Como ya he tenido ocasión de exponer en trabajos previos<sup>10</sup>, esta que se impone ahora es una de las modalidades de ejecución de las resoluciones del CEDS a escala nacional (legislativa, ejecutiva y administrativa y a todos los niveles territoriales - local, regional y estatal-, judicial y por la vía de los convenios colectivos), sin perjuicio del impulso o supervisión de esa ejecución a escala internacional (en el seno del propio Consejo de Europa a través del Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria, el Congreso de Poderes Locales y Regionales u otros órganos).

---

<sup>9</sup> Una argumentación más detallada en SALCEDO BELTRÁN, Carmen y JIMENA QUESADA, Luis, “El extraño caso de las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre el despido improcedente (*Dr. Jekyll*) y algunas fabulaciones negacionistas que han suscitado (*Mr. Hyde*)”, Los Briefs de la AEDTSS, AEDTSS, n.º 51, 2024, pp. 1-4, accesible en <https://www.aedtss.com/el-extrano-caso-de-las-decisiones-del-comite-europeo-de-derechos-sociales-sobre-el-despido-improcedente-dr-jekyll-y-algunas-fabulaciones-negacionistas-que-han-suscitado-mr-hyde/>.

<sup>10</sup> El más reciente, “El Comité Europeo de Derechos Sociales: valor jurídico de sus resoluciones”, *Documentación Laboral*, n.º 125, 2022, pp. 75-90, [https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/dl/N125/04%20E1%20Comit%C3%A9%20Europeo%20de%20Derechos%20Sociales%20valor%20jur%C3%ADdico%20de%20sus%20resoluciones%20\(Luis\\_Jimena\\_Quesada\).pdf](https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/dl/N125/04%20E1%20Comit%C3%A9%20Europeo%20de%20Derechos%20Sociales%20valor%20jur%C3%ADdico%20de%20sus%20resoluciones%20(Luis_Jimena_Quesada).pdf)

Sentado lo anterior, como he anticipado, con carácter subsidiario y hasta tanto se verifique la reforma legislativa exigida, la decisión de fondo del CEDS debe ser ejecutada por los órganos jurisdiccionales españoles mediante el ejercicio del control de convencionalidad, respaldado con contundencia por el Tribunal Constitucional español mediante la célebre STC 140/2018, de 20 de diciembre de 2018 (FJ 6), de la que fue ponente nuestro siempre recordado Fernando Valdés Dal-Ré. Sobre el particular, la sólida reclamación colectiva formulada por la UGT (documento n.º 1 del expediente que aparece en la web de la Carta Social Europea) contiene pasajes de gran interés, que se perfilan en un interesante epígrafe 4.6 (pp. 39 a 41, “Constatación de una creciente judicial abierta a este juicio de insuficiencia, pero excepcional y de escasa viabilidad ante el TS”).

Ahora bien, lo más curioso es que la memoria del Gobierno sobre el fondo (documento n.º 3 del expediente), asimismo de una gran solidez argumental, incluye un epígrafe explícito (“Aplicación de la doctrina sobre el control de convencionalidad específicamente en el ámbito de la determinación de la indemnización por despido improcedente”, apartados 108 a 115, pp. 44 a 46) que arranca aceptando (como no puede ser de otra manera) y destacando “la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en su STC 140/2018” (apartado 108 de la memoria del Gobierno) como base habilitante para el ejercicio del control de convencionalidad en la aplicación del artículo 56 ET; sin embargo, la aceptación del control de convencionalidad por la parte gubernamental se utiliza como pretexto para defender que “con la introducción de esta vía, el sistema español no podría considerarse contrario al artículo 24 de la CSER, ya que el hecho de que el propio sistema habilite a los jueces y tribunales a aplicar directamente dicho precepto al enjuiciar un asunto, desplazando si es necesario la legislación nacional, es garantía de compatibilidad del sistema con el mismo” (apartado 113 de la memoria del Gobierno).

Pues bien, bienvenidos seamos todos a la aceptación del control de convencionalidad. Lo que sucede es que esa vía es subsidiaria, de aplicación caso por caso, y por ello mismo el CEDS exige, para mayor seguridad jurídica, la modificación normativa. En esta línea, el CEDS ha validado en sus precedentes jurisprudenciales la conformidad con la Carta Social Europea cuando, pese a no ser explícita la legislación nacional en una exigencia u obligación derivada del tratado, la jurisprudencia de la corte suprema del país es clara al respecto (por ejemplo, Decisión de fondo de 5 de diciembre de 2014, reclamación n.º 94/2013, *APPROACH c. Italia*, párrafo 45). Por el contrario, esto no sucede en el caso que nos ocupa, en donde es obvia la existencia de decisiones valiosas de órganos jurisdiccionales ordinarios que ejercen con solvencia el control de convencionalidad (Juzgados de lo Social y Salas de lo Social de Tribunales Superiores de Justicia), pero (y en ello concuerdan tanto el sindicato reclamante como el Gobierno demandado) el Tribunal Supremo español no aparece alineado con la Carta y la jurisprudencia del CEDS<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Cabe advertir, siquiera a pie de página, que en una de sus decisiones de fondo contra Francia condenatoria por vulneración del artículo 24 CSER (de fecha 5 de julio de 2022, de resolución de la reclamación colectiva



De ahí la relevancia del razonamiento del CEDS cuando en el párrafo 79 de la decisión de fondo *UGT c. España* sostiene: “El Comité acoge con satisfacción los recientes desarrollos de la jurisprudencia española en la que se ha reconocido el derecho a una posible indemnización adicional en caso de despido injusto. El Comité también toma nota de que ha habido varias decisiones de los tribunales nacionales que han llevado a cabo el «control de convencionalidad» y han evaluado la compatibilidad del baremo de indemnización con los tratados internacionales (véanse los §§25-26 y 28-30 *supra*). Sin embargo, como se ha señalado anteriormente (véase §76 *supra*), parece que la indemnización adicional sólo se ha concedido en un caso y que la práctica no ha sido ampliamente seguida por otros tribunales nacionales. Además, el propio Gobierno reconoce que la indemnización adicional en caso de despido injusto solamente es posible en casos excepcionales según la jurisprudencia nacional, por lo que no se aplicaría en todos los casos de despidos injustos”.

A propósito de este respaldo explícito del CEDS al control de convencionalidad, todavía me resulta más sorprendente que el CEDS haya aceptado la recusación de Carmen Salcedo. Me cuesta creer que su inspirador trabajo en el seno del CEDS, así como sus excelentes contribuciones académicas previas y recientes en este terreno<sup>12</sup>, no hayan dejado una ostensible impronta en ese párrafo 79 y en los párrafos anteriores (22 a 35) en donde se referencian las sentencias del Tribunal Constitucional y de los órganos jurisdiccionales ordinarios españoles; por lo que es especialmente paradójica su recusación. De esos desarrollos de la jurisprudencia española y de la paulatina o progresiva toma en consideración de la Carta Social Europea y la jurisprudencia del

---

n.º 175/2019 interpuesta por el *Syndicat CFDT de la métallurgie de la Meuse*), la instancia máxima de garantía de la Carta Social lanzó un contundente reproche a la Corte de Casación francesa por su desconsideración hacia la Carta y a la jurisprudencia del CEDS (párrafo 91), tras recordarle a la alta jurisdicción ordinaria gala que estaba incurriendo en responsabilidad al hacer caso omiso a la condena previa del CEDS contra Francia en este ámbito (párrafo 88, en donde alude a esa condena mediante la decisión de fondo de 23 de marzo de 2022 sobre la reclamación n.º 160/2018, *CGT-FO c. Francia* y la reclamación n.º 171/2018, *CGT c. Francia*).

<sup>12</sup> De sus numerosas y solventes publicaciones a propósito del control de convencionalidad, puedo mencionar una de las primeras (anteriores al respaldo explícito de dicho control mediante la STC 140/2018, de 20 de diciembre, FJ 6) SALCEDO BELTRÁN, Carmen: “La aplicación directa de la Carta Social Europea por los órganos judiciales”, *Trabajo y Derecho*, n.º 13, 2016, pp. 27-52. Y, como colofón, por el momento, de su obra, en esta ocasión teniendo presente el control de convencionalidad en relación con el alcance del artículo 24 CSER (con profundo examen del controvertido debate en torno al “baremo Macron” en Francia), SALCEDO BELTRÁN, Carmen: *Indemnizaciones por despido improcedente adecuadas, reparaciones apropiadas y su función disuasoria*, Albacete, Bomarzo, 2024, 260 pp.; el libro, que lleva por subtítulo “A propósito de la legitimidad constitucional, la seguridad jurídica y la igualdad a través de la prevalencia y la efectividad de los tratados internacionales”, cuenta con un magistral epílogo de MONEREO PÉREZ, José Luis: “Indemnización por despido improcedente: el modelo normativo español ante el garantismo jurídico de la Carta Social Europea”, pp. 217-238, en donde nuestro apreciado y admirado Catedrático de la Universidad de Granada concluía (antes de hacerse pública la decisión de fondo *UGT c. España*) que “es realmente valioso que el Comité se pronuncie en las dos reclamaciones colectivas de UGT y CCOO sobre el caso específico de España, ya sea para forzar un cambio de enfoque o de valoración de las decisiones del CEDS por parte de los tribunales, o bien para impulsar un cambio normativo que busque la compatibilidad de la norma con el art. 24 CSER y la doctrina del CEDS” (p. 238).

CEDS, con una encomiable difusión, da cuenta puntual y brillantemente el Profesor Rojo Torrecilla en su preciado blog<sup>13</sup>.

\* \* \* \* \*

Una apostilla final. De la misma manera que mantengo desde hace tres lustros que el control de convencionalidad en España se deriva de nuestros mandatos constitucionales (los cuales a su vez interiorizan las obligaciones que hemos asumido en el marco de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados) y que, por tanto, la crucial STC 140/2018, de 20 de diciembre, no era necesaria para reconocer dicho control pero contribuyó a apuntalarlo, así cabe afirmar igualmente que no era necesario que el CEDS reconociera dicho control con apoyo en la Carta Social pero, por descontado, reconforta que lo consolide mediante la también crucial Decisión de fondo de 20 de marzo de 2024 en la reclamación n.º 207/2022 *UGT c. España*. Y esta, seguramente, sea una de las mayores enseñanzas que nos brinda la resolución de dicha reclamación.

Estos pronunciamientos de respaldo al control de convencionalidad por parte del TC o del CEDS interpelan fuertemente a una reconsideración de su posición a quienes se han podido oponer al control de convencionalidad difuso en España porque la Jurisdicción Constitucional no lo había determinado así o porque, en el caso de la Carta Social, tampoco lo había declarado de modo tan explícito como lo ha hecho ahora el CEDS en su Decisión de 20 de marzo de 2024.

A fin de cuentas, como vengo defendiendo desde hace años, ejercido correctamente, con prudencia y responsabilidad, el control de convencionalidad: a) dota de fluidez al sistema de fuentes, propiciando la retroalimentación entre las normas nacionales e internacionales; b) procura las sinergias en el sistema de controles interorgánicos, reduciendo antagonismos y divergencias y, al contrario, favoreciendo complementariedad y convergencia entre las instancias nacionales e internacionales, y c) facilita la optimización del sistema de derechos humanos, apostando siempre por la solución más favorable al respeto de la dignidad de la persona (principio *favor libertatis* o *pro personae*). Por lo que, en suma, no puedo sino suscribir que “la interpretación convencional de la CSE llevada a cabo por el CEDS puede identificarse sin duda como constitucional”, ya que “para empezar, hace interpretación *favor libertatis*”<sup>14</sup>, es decir, *pro personae*.

## Bibliografía

---

<sup>13</sup> Como ilustración reciente, ROJO TORRECILLA, Eduardo, “La Saga «tribunales laborales que reconocen indemnización adicional a la legalmente fijada en caso de despido improcedente». Notas a la sentencia del TSJ de Cataluña de 22 de mayo de 2024”, 6 de junio de 2024, Blog *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, disponible en <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2024/06/la-saga-tribunales-laborales-que.html>.

<sup>14</sup> CANOSA USERA, Raúl: “La interpretación de la Carta Social Europea”, en CANOSA USERA, Raúl, y CARMONA CUENA, Encarnación (Eds.): *La Europa de los derechos sociales. La Carta Social Europea y otros sistemas internacionales de protección*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, p. 85.

CANOSA USERA, Raúl: “La interpretación de la Carta Social Europea”, en CANOSA USERA, Raúl, y CARMONA CUENA, Encarnación (Eds.): *La Europa de los derechos sociales. La Carta Social Europea y otros sistemas internacionales de protección*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024.

JIMENA QUESADA, Luis, “El Comité Europeo de Derechos Sociales: valor jurídico de sus resoluciones”, *Documentación Laboral*, n.º 125, 2022, [https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/dl/N125/04%20El%20Comit%C3%A9%20Europeo%20de%20Derechos%20Sociales%20valor%20jur%C3%ADdico%20de%20sus%20resoluciones%20\(Luis Jimena Quesada\).pdf](https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/dl/N125/04%20El%20Comit%C3%A9%20Europeo%20de%20Derechos%20Sociales%20valor%20jur%C3%ADdico%20de%20sus%20resoluciones%20(Luis%20Jimena%20Quesada).pdf).

JIMENA QUESADA, Luis, “La primera decisión de fondo contra España del Comité Europeo de Derechos Sociales: evidentemente vinculante”, *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, vol. 14, n. 1, 2024, <https://doi.org/10.46661/lexsocial.10364>.

MONEREO PÉREZ, José Luis, “Indemnización por despido improcedente: el modelo normativo español ante el garantismo jurídico de la Carta Social Europea”, Epílogo en SALCEDO BELTRÁN, Carmen: *Indemnizaciones por despido improcedente adecuadas, reparaciones apropiadas y su función disuasoria. A propósito de la legitimidad constitucional, la seguridad jurídica y la igualdad a través de la prevalencia y la efectividad de los tratados internacionales*, Albacete, Bomarzo, 2024.

ROJO TORRECILLA, Eduardo, “Derecho de huelga. Sobre la interpretación del art. 6.4 y del art G de la Carta Social Europea. A propósito de la Decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales de 23 de julio de 2024 (con un voto particular discrepante)”, 26 de julio de 2024, Blog *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, disponible en <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2024/07/derecho-de-huelga-sobre-la.html>

ROJO TORRECILLA, Eduardo: “La Saga «tribunales laborales que reconocen indemnización adicional a la legalmente fijada en caso de despido improcedente». Notas a la sentencia del TSJ de Cataluña de 22 de mayo de 2024”, 6 de junio de 2024, Blog *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, disponible en <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2024/06/la-saga-tribunales-laborales-que.html>.

ROJO TORRECILLA, Eduardo, “España y la Carta Social Europea (revisada). Notas breves a propósito de las conclusiones del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa 2023”, 29 de marzo de 2024, Blog *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, accesible en <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2024/03/espana-y-la-carta-social-europea.html> .

SCHMITT, Mélanie, MOIZARD, Nicolas, FRAPARD, Mathilde y VICENTE, Matthieu, “Chronique annuelle de Droit social européen”, *Journal de Droit européen*, n.º 309, 2024.

SALCEDO BELTRÁN, Carmen: “La aplicación directa de la Carta Social Europea por los órganos judiciales”, *Trabajo y Derecho*, n.º 13, 2016.

SALCEDO BELTRÁN, Carmen, “Conclusiones 2023 del Comité Europeo de Derecho Sociales: los incumplimientos de la Carta Social Europea por parte de España”, *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, vol. 14, nº 1, 2024, <https://doi.org/10.46661/lexsocial.10316>

SALCEDO BELTRÁN, Carmen y JIMENA QUESADA, Luis, “El extraño caso de las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre el despido improcedente (*Dr. Jekyll*) y algunas fabulaciones negacionistas que han suscitado (*Mr. Hyde*)”, *Los Briefs de la AEDTSS*, AEDTSS, nº 51, 2024, pp. 1-4, accesible en <https://www.aedtss.com/el-extrano-caso-de-las-decisiones-del-comite-europeo-de-derechos-sociales-sobre-el-despido-improcedente-dr-jekyll-y-algunas-fabulaciones-negacionistas-que-han-suscitado-mr-hyde/>

SALCEDO BELTRÁN, Carmen: *Indemnizaciones por despido improcedente adecuadas, reparaciones apropiadas y su función disuasoria. A propósito de la legitimidad constitucional, la seguridad jurídica y la igualdad a través de la prevalencia y la efectividad de los tratados internacionales*, Albacete, Bomarzo, 2024.