

## DECISIÓN DEL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES (CEDS) EN LA RECLAMACIÓN COLECTIVA NÚM. 218/2022 (CCOO C. ESPAÑA).

### **La insuficiencia de la protección frente al despido improcedente en España.**

Adopción: 3 de diciembre de 2024

Notificación: 26 de febrero de 2025

Publicidad: 27 de junio de 2025

#### **I.- Introducción**

La Decisión adoptada el 3 de diciembre de 2024 y publicada oficialmente el 27 de junio de 2025 por el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), en la Reclamación Colectiva núm. 218/2022, presentada por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) contra el Reino de España, constituye un pronunciamiento de hondo calado sobre el sistema español de protección frente al despido improcedente.

En ella, el Comité declara que dicho sistema vulnera el artículo 24.b de la Carta Social Europea revisada, relativo al derecho a una reparación adecuada o a una indemnización apropiada en caso de despido improcedente.

Esta tribuna refiere resumidamente los fundamentos jurídicos de dicha decisión, analizando la controversia, la denuncia sindical formulada, la posición del Gobierno español, las observaciones de terceros actores, las conclusiones del Comité y el voto particular concurrente emitido por la profesora Carmen Salcedo Beltrán.

## **II.- Planteamiento de la controversia: objeto de la reclamación**

La presente reclamación colectiva fue presentada por CCOO al amparo del Protocolo Adicional de 1995 a la Carta Social Europea, al considerar que la legislación española en materia de despido improcedente vulnera el artículo 24 de la Carta Social Europea revisada (en adelante, la "Carta").

El artículo 24 de la Carta Social Europea revisada garantiza a los trabajadores el derecho a no ser despedidos sin una causa justificada y, en caso de despido improcedente, a obtener una reparación adecuada o una compensación efectiva y disuasoria

CCOO sostiene que el modelo legal español de despido improcedente –arts. 53.5 y 56 del Estatuto de los Trabajadores (ET) y arts. 110, 183 y 281 de Ley Reguladora de la Jurisdicción Social núm. 36/2011 - en su versión modificada- (LRJS)- no satisface este tercer requisito.

## **III.- La denuncia sindical**

CCOO sostiene que el referido sistema español de protección frente al despido improcedente vulnera el artículo 24.b de la Carta Social Europea revisada, por los siguientes motivos fundamentales:

### **a) Ausencia de facultad judicial para imponer la readmisión.**

Uno de los aspectos más criticados del sistema español, se dice, es que los jueces no pueden imponer la readmisión del trabajador despedido, salvo en supuestos excepcionales legalmente previstos, como los despidos nulos por discriminación, maternidad o vulneración de derechos fundamentales. En los casos de despido improcedente ordinario, esta decisión queda en manos del empleador, salvo que el trabajador tenga la condición de representante legal.

Esta limitación, para el denunciante, impide al juez valorar cuál sería la mejor forma de reparar la injusticia, lo que debilita la tutela judicial efectiva.

### **b) Indemnización tasada insuficiente y sin efecto disuasorio.**

Otro problema es el carácter tasado de la indemnización por despido improcedente, fijada legalmente en 33 días por año de servicio con un máximo de 24 mensualidades. Esta cuantía, según CCOO, suele ser insuficiente para cubrir el daño real sufrido por el

trabajador, sobre todo en los casos de relaciones laborales cortas o con perjuicios que no son estrictamente salariales. Además, al estar previamente determinada y ser previsible, la indemnización pierde eficacia como medida disuasoria frente a despidos sin causa.

**c) Imposibilidad práctica de reclamar daños adicionales.**

También se denuncia que, aunque en teoría es posible reclamar indemnizaciones superiores, en la práctica no existe una vía judicial clara y efectiva para obtener compensaciones adicionales por daños y perjuicios habida cuenta que la jurisprudencia del Tribunal Supremo no ha admitido con claridad que los topes legales puedan superarse en casos de despido improcedente no calificado como nulo.

**d) Desprotección de los trabajadores temporales en fraude de ley.**

En cuanto a los trabajadores temporales contratados en fraude de ley, CCOO critica que la indemnización que se reconoce por la extinción de su contrato sea inferior a la del despido improcedente: 20 días por año trabajado, con un tope de 12 mensualidades. Esta diferencia no está justificada, se dice, de forma objetiva y supone una forma de discriminación indirecta, especialmente perjudicial para ciertos colectivos o sectores más expuestos a la temporalidad.

**e) Supresión de los salarios de tramitación.**

Otro elemento señalado es la supresión de los salarios de tramitación, eliminados por la reforma laboral de 2012. Esta medida significa para CCOO que, cuando no hay readmisión, el trabajador no percibe ninguna compensación por el tiempo transcurrido entre el despido y la sentencia. Esto reduce el coste del despido para el empleador y debilita el principio de reparación íntegra.

**f) Inadecuación del acceso al desempleo como reparación.**

Por último, se denuncia, el acceso del trabajador a las prestaciones por desempleo tras el despido no puede considerarse una forma de reparación. No es una medida que repare el daño ni que desincentive al empleador, sino simplemente un mecanismo de protección social de carácter general.

## **IV.- El Gobierno Español**

El Gobierno español negó la existencia de vulneración del artículo 24 de la Carta Social Europea revisada. En su defensa, alegó que el despido debe estar siempre fundado en una causa justa conforme a la legislación interna, que distingue entre despido disciplinario (sin indemnización), despido por causas objetivas o despido colectivo (con indemnización de 20 días por año de servicio hasta un máximo de 12 mensualidades). Afirmó que el despido improcedente se produce cuando no se justifica la causa legal o

se incumplen los requisitos formales, y en tal caso, el empresario puede optar entre la readmisión con salarios de tramitación o el abono de una indemnización de 33 días por año trabajado (máximo 24 mensualidades), salvo que el trabajador ostente representación legal, en cuyo caso la opción corresponde a este último.

El Gobierno insistió en que, en los supuestos de nulidad -por discriminación, maternidad o vulneración de derechos fundamentales-, la readmisión es obligatoria. En tales casos, también procede fijar una indemnización adicional. Asimismo, defendió que el sistema de indemnización predeterminada ha existido desde hace más de 40 años, ha sido avalado por el Tribunal Constitucional, y su reforma en 2012 redujo la indemnización a 33 días y suprimió los salarios de tramitación si no había readmisión. Según el Gobierno, el artículo 24 de la Carta no exige el pago de dichos salarios.

Destacó, además, las ventajas del sistema actual: no obliga al trabajador a acreditar el daño, aporta previsibilidad a las empresas y garantiza la aplicación uniforme, con independencia del tamaño empresarial. Aunque las reclamaciones por daños adicionales han sido en general rechazadas por la jurisdicción social, desde 2018 los tribunales han reconocido indemnizaciones complementarias en supuestos excepcionales, mediante la aplicación directa del artículo 24 de la Carta y del artículo 10 del Convenio 158 de la OIT. El Gobierno invocó la STC 140/2018 como fundamento del deber judicial de inaplicar normas internas contrarias a tratados internacionales.

Subrayó también que el Salario Mínimo Interprofesional ha aumentado significativamente entre 2018 y 2023, lo que incide en el cálculo de la indemnización. Además, defendió que ni el artículo 24 de la Carta ni otros instrumentos internacionales imponen el derecho absoluto a la readmisión ni la obligación de que los tribunales valoren su idoneidad frente a la indemnización. Según su criterio, la Carta solo exige una reparación adecuada, sin prejuzgar su forma.

Respecto a los trabajadores temporales, el Gobierno afirmó que la legislación nacional permite la conversión en indefinidos cuando hay fraude de ley, y que, en caso de despido, estos trabajadores gozan de la misma protección que los indefinidos, si bien puede existir causa objetiva de extinción en el sector público cuando el puesto se cubre por proceso selectivo reglado. En todos los casos, las consecuencias del despido improcedente o nulo son equiparables a las de un trabajador indefinido.

El Gobierno enfatizó también las medidas adoptadas para fomentar la estabilidad y reducir el recurso al despido, especialmente tras la reforma laboral de 2021 acordada con los agentes sociales, que limita el uso de la contratación temporal y refuerza la protección del empleo. Finalmente, aludió a diversas normas que vinculan beneficios empresariales a la ausencia de despidos improcedentes, como la Ley 43/2006, la Ley 3/2012 y el Real Decreto-Ley 1/2023, este último condicionando bonificaciones a la Seguridad Social al mantenimiento del empleo.

Sobre esta base, el Gobierno concluyó que el modelo español no vulnera el artículo 24 de la Carta.

## **V.- Observaciones a terceros**

Durante el procedimiento, el Comité recibió observaciones escritas de dos terceros intervinientes, cuyas posiciones reflejan visiones contrapuestas en torno a la adecuación del sistema español de despido improcedente a las exigencias del artículo 24.b de la Carta Social Europea revisada. A saber: organización internacional de empleadores (OIE) y Confederación Europea de Sindicatos (CES).

### A. Organización Internacional de Empleadores (OIE)

La OIE sostuvo que el sistema español garantiza que todo despido esté fundado en una causa justa, ya sea de carácter objetivo o disciplinario. En el caso del despido objetivo, incluso si es declarado procedente, el trabajador tiene derecho a una indemnización mínima de 20 días de salario por año de servicio, con un máximo de 12 mensualidades. Si es declarado improcedente, el empleador puede optar entre readmitir al trabajador - con abono de los salarios dejados de percibir- o extinguir el contrato pagando una indemnización más elevada. En cuanto al despido disciplinario, puede ser procedente (sin indemnización), improcedente (con indemnización o readmisión) o nulo (con readmisión obligatoria).

Según la OIE, el artículo 24 de la Carta no exige que la readmisión sea el remedio obligatorio en todos los casos, sino que esta puede figurar como una de las posibles medidas a disposición del legislador nacional.

Además, la OIE destacó que el ordenamiento jurídico español prevé múltiples causas de nulidad del despido, no limitadas a la vulneración de derechos fundamentales, sino también extensivas a las previstas en el Apéndice de la Carta. Recalcó también que los trabajadores con contratos anteriores a 2012 siguen acogidos a un régimen transitorio de indemnización mixta de 45/33 días de salario por año de servicio.

En relación con los contratos temporales, señaló que en supuestos de uso abusivo o en fraude de ley, los trabajadores tienen derecho a ser considerados fijos y recibir una indemnización adecuada. Destacó que persisten fórmulas contractuales legítimas - como los contratos por sustitución o por circunstancias de la producción- y que la conversión en indefinidos está garantizada cuando concurren ciertos requisitos temporales o legales. Las empresas pueden ser sancionadas con multas de hasta 10.000 euros por contratación fraudulenta.

La OIE valoró especialmente la reforma laboral de 2021, producto del diálogo social con organizaciones sindicales, incluida CCOO. Indicó que esta reforma ha reducido la tasa de temporalidad del 30 % al 14 % y ha elevado significativamente el número de contratos

indefinidos, alcanzando un récord histórico. Aportó datos de abril de 2023 que reflejan que el 46,8 % de los contratos firmados ese mes fueron indefinidos.

Asimismo, defendió el uso de un baremo predeterminado para calcular la indemnización por despido, subrayando que se trata de un mecanismo introducido con el Estatuto de los Trabajadores de 1980, vinculado a la consolidación democrática y que aporta seguridad jurídica. Antes de su instauración, el importe indemnizatorio quedaba a la libre discreción judicial.

Sobre los salarios de tramitación, explicó que su abono continúa siendo obligatorio en determinados supuestos de despido improcedente -por ejemplo, cuando afecta a representantes legales de los trabajadores o en caso de imposibilidad de readmisión por cierre empresarial-. Afirmó que el artículo 24 de la Carta no exige el pago sistemático de dichos salarios.

En cuanto a la protección social, refutó las alegaciones sindicales señalando que, durante la percepción de la prestación por desempleo, el Servicio Público de Empleo asume el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social, lo cual refuerza la cobertura del trabajador.

Por último, la OIE recordó que los tribunales nacionales han admitido, en ciertos casos, la posibilidad de reconocer una indemnización adicional por daños y perjuicios, conforme a lo previsto en el artículo 24 de la Carta y en tratados internacionales como el Convenio núm. 158 de la OIT.

#### B. Confederación Europea de Sindicatos (CES)

Por su parte, la CES presentó un análisis sistemático de los estándares internacionales aplicables al despido, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio núm. 158 de la OIT, la Recomendación núm. 166 de la OIT, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la normativa de la Unión Europea.

Destacó que la protección contra el despido injustificado constituye una piedra angular de los derechos laborales fundamentales. A su juicio, la eficacia de dicha protección exige la posibilidad de optar entre dos remedios principales: la readmisión del trabajador o la concesión de una indemnización adecuada.

Subrayó que la readmisión tiene especial importancia, pues permite restituir la relación laboral y garantizar la reparación plena del daño, mientras que una indemnización limitada puede resultar ineficaz y desincentivadora para el empleador.

La CES denunció que el marco normativo español no contempla una posibilidad general de readmisión en los casos de despido improcedente, sino solo en los supuestos de nulidad tasados en la legislación. Además, consideró que la existencia de un límite máximo a la cuantía de la indemnización -33 días por año con un tope de 24

mensualidades- contradice frontalmente el artículo 24 de la Carta, al impedir a los jueces valorar el daño efectivo y privar a la reparación de su carácter disuasorio y restitutorio.

## **VI.- El criterio del Comité Europeo de Derechos Sociales**

El Comité dedica un extenso apartado de su decisión a evaluar si el sistema español de reparación por despido improcedente satisface los requisitos exigidos por el artículo 24.b de la Carta. Tal disposición exige, como se apuntaba, que los trabajadores despedidos sin razón válida tengan derecho a una indemnización adecuada o a cualquier otra reparación apropiada. Esta garantía debe permitir tanto la reparación del perjuicio causado como la disuasión de despidos injustificados.

El CEDS se pronuncia (a) sobre la indemnización adecuada; (b) sobre la readmisión judicial; (c) sobre los trabajadores temporales.

### **a) Sobre la indemnización adecuada.**

El Comité recuerda que el sistema de indemnización por despido debe garantizar: (a) el reembolso de las pérdidas económicas entre el despido y la sentencia; (b) la posibilidad de readmisión; y/o (c) una indemnización suficientemente elevada para reparar el daño y disuadir al empleador. Los topes legales que impidan alcanzar esos objetivos son, en principio, contrarios al artículo 24.b.

En su análisis, el Comité constata que la indemnización tasada prevista en la legislación española -33 días por año con un máximo de 24 mensualidades- impide valorar las circunstancias individuales del caso y no es susceptible de modulación judicial. A pesar de que algunos tribunales han empezado a reconocer indemnizaciones adicionales con fundamento en el artículo 24 de la Carta y el artículo 10 del Convenio 158 de la OIT, dicha práctica no está generalizada, carece de respaldo del Tribunal Supremo y el propio Gobierno la considera excepcional.

Además, la existencia de un límite máximo puede incentivar decisiones empresariales estratégicas orientadas al despido, al convertir la sanción en un coste previsible y limitado. El Comité alerta de que esta lógica puede socavar el carácter disuasorio del régimen de protección.

Aunque el Gobierno destaca avances jurisprudenciales y ciertas medidas complementarias, el Comité concluye que el modelo actual no garantiza una reparación adecuada ni proporciona un mecanismo suficientemente disuasorio. Considera, por tanto, que el derecho a una indemnización adecuada no está suficientemente protegido, lo que constituye una violación del artículo 24.b de la Carta.

**b) Sobre la readmisión judicial.**

El Comité reitera que, aunque el artículo 24.b no menciona expresamente la readmisión, esta debe integrarse entre las medidas apropiadas a disposición de los tribunales. En España, sin embargo, los tribunales no pueden ordenar la readmisión salvo en los casos de nulidad. En los supuestos de despido improcedente, la opción corresponde al empresario, lo que priva a los jueces de la capacidad de valorar si la restitución del vínculo laboral sería la solución más adecuada. Esta limitación impide una tutela judicial plena e individualizada.

Por ello, el Comité concluye que la legislación española no permite a los tribunales valorar la idoneidad de la readmisión como reparación y, en consecuencia, incumple las exigencias del artículo 24.b.

**c) Sobre los trabajadores temporales.**

Respecto a los trabajadores temporales en fraude de ley, el Comité reconoce que la legislación española prevé su conversión en indefinidos y la aplicación de las mismas consecuencias jurídicas en caso de despido improcedente. Sin embargo, constata que la indemnización sigue estando sujeta a los mismos límites que en los casos anteriores, lo que impide tener en cuenta el perjuicio real en función de las características del caso concreto.

Asimismo, en el caso del personal indefinido no fijo del sector público, la extinción por cobertura reglada del puesto conlleva una indemnización de 20 días por año de servicio, con un máximo de 12 mensualidades, inferior a la prevista para el despido improcedente.

En este contexto, el Comité concluye que el sistema tampoco garantiza una indemnización adecuada para los trabajadores temporales despedidos en fraude de ley, lo cual también vulnera el artículo 24.b de la Carta.

## **VII.- El voto particular concurrente de Carmen Salcedo Beltrán**

La profesora Carmen Salcedo Beltrán emitió un voto particular concurrente, en el que, si bien comparte el fallo condenatorio, formula consideraciones adicionales para reforzar el reproche al Estado español.

El voto particular distingue entre (a) los salarios de tramitación; (b) el control de convencionalidad.

**a) Salarios de tramitación.**

La profesora Salcedo subraya en su voto particular que la eliminación de los salarios de tramitación en la reforma de 2012 constituye una regresión normativa grave, al privar al trabajador despedido del derecho a ser remunerado por el tiempo comprendido entre el

despido y la sentencia. Esta medida, dice, debilita el principio de reparación íntegra y abarata el coste del despido sin causa.

Desde esa perspectiva, pese a que el Comité llegó a la misma conclusión que quien suscribe el voto particular, le reprocha que no se haya pronunciado al respecto de la eliminación de los salarios de trámite por la reforma del 2012 de forma más detallada y explícita.

#### **b) Control de convencionalidad.**

En opinión de la profesora Salcedo, el Comité Europeo de Derechos Sociales debería haber ido más allá en su fundamentación, destacando con mayor firmeza el papel del control de convencionalidad como herramienta clave para la aplicación efectiva del artículo 24.b de la Carta Social Europea revisada. Esta exigencia se ve reforzada por la decisión previa del propio Comité en la Reclamación 207/2022 (UGT c. España), que ya declaró la incompatibilidad entre los límites indemnizatorios previstos en la legislación española y la Carta.

Un aspecto singular del caso es que tanto el sindicato denunciante como el Gobierno español invocan el Derecho internacional -en particular, el artículo 24.b de la Carta y el artículo 10 del Convenio núm. 158 de la OIT- como fundamento para justificar la necesidad o validez de las indemnizaciones adicionales. Sin embargo, mientras CCOO interpreta esta invocación como prueba de la violación de la norma internacional, el Gobierno defiende que el sistema español es compatible con la Carta precisamente porque permite aplicar directamente el tratado en casos concretos. Esta última postura -que equipara la existencia del control de convencionalidad con la conformidad del sistema- es, a juicio de Salcedo, equívoca y omite la jurisprudencia consolidada del Comité que rechaza los topes máximos automáticos por considerarlos incompatibles con una reparación adecuada.

Asimismo, el Comité, según el voto particular, debería haber respondido a la tesis gubernamental según la cual el control de convencionalidad sería una vía excepcional y discrecional. En su lugar, debió recordar que la obligación de respeto a la Carta y sus decisiones afecta a todos los poderes públicos -legislativo, ejecutivo y judicial-, sin margen de apreciación. El Estado, si bien conserva autonomía institucional para elegir el modo de ejecución (reforma legislativa, decisión judicial, acuerdo entre interlocutores sociales, etc.), no puede condicionar su cumplimiento a razones de oportunidad.

Además, se recuerda en el mismo que España ha asumido expresamente el sometimiento al procedimiento de reclamaciones colectivas del Comité, tanto al ratificar la Carta revisada como el Protocolo Adicional de 1995. Lo que, de acuerdo con el propio expediente de ratificación, según el voto particular, supone reconoce el carácter vinculante de las decisiones del Comité y la obligación del Estado de darles cumplimiento.

Por último, Salcedo subraya que, ante la falta de pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre esta cuestión, el Comité debió destacar la jurisprudencia del Tribunal de Casación francés, así como reafirmar su competencia para evaluar el cumplimiento de la Carta como tratado internacional vinculante. Este enfoque coincide, además, dice, con la doctrina del Tribunal Constitucional español (STC 61/2024) y del Tribunal Supremo (STS 85/2023), que reconocen la primacía de los tratados internacionales ratificados y la obligatoriedad de los dictámenes de sus órganos de control.

Estas resoluciones, según el voto particular, consolidan la obligación del Estado de respetar y ejecutar las decisiones del Comité, sin que pueda oponerles el contenido de su legislación interna.

## VIII.- Consideraciones finales

Sin perjuicio de lo discutibles que puedan ser estas últimas afirmaciones del voto particular, lo cierto es que la Decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales en la Reclamación Colectiva núm. 218/2022, aun con las observaciones formuladas en el voto particular concurrente, representa una impugnación de fondo al modelo español de despido improcedente, al cuestionar su carácter tasado, que se considera restrictivo y, en última instancia, insuficiente para asegurar una reparación integral y disuasoria conforme a los estándares del Derecho internacional.

En todo caso, queda por ver cuál será la real proyección normativa y jurisprudencial de este pronunciamiento, esto es, si provocará una revisión del régimen indemnizatorio vigente o si, por el contrario, se mantendrá el modelo tasado actual. En todo caso, no está de más recordar, que el hoy tan cuestionado modelo de indemnización tasada responde en realidad a antiguas reivindicaciones sindicales solicitando dotar de previsibilidad y seguridad jurídica a la persona trabajadora frente a la arbitrariedad empresarial en caso de despido.

**AUTORA**

**Gemma Fabregat**

Of Counsel de **Sagardoy Abogados**

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la **Universitat de València**

