COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX

DECISIÓN SOBRE EL FONDO

Adopción: 3 de diciembre de 2024

Notificación: 26 de febrero de 2025

Publicidad: 27 de junio de 2025

***Confederación Sindical de Comisiones Obreras* (CCOO) c. España**

Reclamación núm. 218/2022

El Comité Europeo de Derechos Sociales, comité de expertos independientes creado en virtud del artículo 25 de la Carta Social Europea ("el Comité"), en su 345ªsesión, con la siguiente composición

Aoife NOLAN, Presidenta
Eliane CHEMLA, Vicepresidenta Tatiana PUIU, Vicepresidenta
Kristine DUPATE, Ponente General József HAJDÚ
Karin Møhl LARSEN
Yusuf BALCI
Paul RIETJENS
George THEODOSIS
Mario VINKOVIĆ Miriam KULLMANN
Carmen SALCEDO BELTRÁN
Franz MARHOLD Alla FEDOROVA
Grega STRBAN

Asistida por Henrik KRISTENSEN, Secretario Ejecutivo

Habiendo deliberado el 16 de octubre de 2024 y el 3 de diciembre de

2024 Sobre la base del informe presentado por Miriam KULLMANN,

Dicta la siguiente decisión adoptada en esta última fecha:

PROCEDIMIENTO

1. La denuncia presentada por la *Confederación Sindical de Comisiones Obreras* (CCOO) fue registrada el 18 de noviembre de 2022.

2. CCOO alega que la situación en España constituye una violación del artículo 24 de la Carta Social Europea Revisada ("la Carta") por los siguientes motivos: los tribunales no pueden ordenar la readmisión como recurso procedente en caso de despido improcedente, con independencia de las circunstancias y conducta de las partes; los tribunales no pueden ordenar la readmisión como recurso procedente en caso de despido improcedente en situaciones en las que se acredite que el despido es un acto fraudulento dirigido a apartar a los trabajadores de su empleo como medio para impedir el ejercicio de los derechos que les puedan corresponder en virtud de la Carta o de sus Protocolos; el mecanismo de indemnización en los casos de despido improcedente no permite a las víctimas reclamar una indemnización adicional vinculada a los daños efectivamente sufridos; el mecanismo de indemnización en los casos de despido improcedente no permite a las víctimas obtener una indemnización mínima, accesible y efectiva que tenga un efecto disuasorio para los empresarios; la indemnización es insuficiente para los daños sufridos como consecuencia de sucesivos contratos temporales celebrados en fraude de ley, especialmente en lo que se refiere a los trabajadores con contratos temporales en las administraciones públicas, ya que reciben una indemnización inferior a la prevista en los casos de despido improcedente.

3. El 4 de julio de 2023, el Comité declaró admisible la reclamación.

4. Haciendo referencia al artículo 7§1 del Protocolo Adicional de 1995 que prevé un sistema de reclamaciones colectivas ("el Protocolo"), el Comité invitó al Gobierno a presentar alegaciones por escrito sobre el fondo de la reclamación antes del 15 de septiembre de 2023. A petición del Gobierno, el plazo se prorrogó hasta el 22 de octubre de 2023.

5. Refiriéndose a los párrafos 1 y 2 del artículo 7 del Protocolo y de conformidad con los párrafos 1 y 2 del artículo 32 de su Reglamento ("el Reglamento"), el Comité invitó a los Estados Partes en el Protocolo, a los Estados que habían formulado una declaración de conformidad con el párrafo 2 del artículo D de la Carta, así como a las organizaciones internacionales de empleadores o de trabajadores mencionadas en el párrafo 2 del artículo 27 de la Carta de 1961, a que presentaran las observaciones que desearan formular sobre la reclamación a más tardar el 15 de septiembre de 2023.

6. Las observaciones de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y las observaciones de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) se registraron los días 14 y 22 de septiembre de 2023, respectivamente.

7. Las observaciones del Gobierno sobre el fondo de la reclamación se registraron el 30 de octubre de 2023.

8. De conformidad con la Regla 32§4 del Reglamento, se invitó al Gobierno y a CCOO a presentar, si así lo deseaban, una respuesta a las observaciones de la OIE y de la CES antes del 3 de noviembre de 2023. La respuesta de CCOO a las observaciones de la OIE se registró el 2 de noviembre de 2023.

9. De conformidad con el artículo 31§2 del Reglamento, el Presidente de la Comisión invitó a CCOO a presentar una respuesta a las alegaciones del Gobierno sobre el fondo antes del 10 de enero de 2024. La respuesta de CCOO fue registrada el 9 de enero de 2024.

10. Conforme a la Regla 31§3 del Reglamento, se invitó al Gobierno a presentar una respuesta a la respuesta de CCOO antes del 29 de febrero de 2024. La respuesta del Gobierno se registró el 29 de febrero de 2024.

11. El 16 de noviembre de 2023, el Gobierno presentó una solicitud de recusación de Carmen SALCEDO BELTRÁN de la participación en las deliberaciones de la presente denuncia. Esta solicitud fue rechazada.

ALEGACIONES DE LAS PARTES

A - La organización denunciante

12. CCOO alega que la situación en España vulnera el artículo 24 de la Carta por los siguientes motivos:

- los tribunales no están autorizados a ordenar la readmisión como solución adecuada al despido improcedente, con independencia de las circunstancias y conducta de las partes;
- los tribunales no están autorizados a ordenar la readmisión como recurso adecuado en caso de despido improcedente en situaciones en las que se demuestre que el despido es un acto fraudulento destinado a apartar a los trabajadores de su empleo como medio de impedir el ejercicio de los derechos que les puedan corresponder en virtud de la Carta o de sus Protocolos;
- el mecanismo de indemnización en caso de despido improcedente no permite a las víctimas reclamar una indemnización adicional vinculada al perjuicio real sufrido;
- el mecanismo de indemnización en caso de despido improcedente no permite a las víctimas obtener una indemnización mínima, accesible y efectiva que tenga un efecto disuasorio para los empresarios;
- la indemnización es insuficiente para los perjuicios sufridos como consecuencia de los sucesivos contratos temporales celebrados en fraude de ley, especialmente respecto de los trabajadores con contratos temporales en las administraciones públicas, ya que perciben una indemnización inferior a la prevista para los supuestos de despido improcedente.

B - El Gobierno demandado

13. El Gobierno rechaza las alegaciones de la organización querellante y solicita al Comité que declare que no existe violación de la disposición de la Carta invocada.

OBSERVACIONES DE TERCEROS

A - Organización Internacional de Empleadores (OIE)

14. La OIE sostiene que el despido debe tener siempre una causa justa y se basa en causas objetivas o disciplinarias. El despido objetivo es en todo caso indemnizable ya que, si es declarado procedente, el trabajador percibe 20 días de salario por año de servicio, con un tope de 12 mensualidades. Si el despido objetivo es declarado improcedente, el empresario puede optar por la extinción del contrato con el abono de la indemnización o por la readmisión, que implicaría además el abono al trabajador del salario dejado de percibir entre el momento del despido y el de la readmisión. El despido disciplinario puede ser procedente (sin indemnización), improcedente (con indemnización o readmisión) o nulo (con readmisión obligatoria). La OIE sostiene que, en virtud del artículo 24 de la Carta, la readmisión es sólo una de las opciones que pueden elegirse.

15. La OIE afirma que existen numerosos casos en los que los despidos deben calificarse de nulos y sin efecto con arreglo a la legislación nacional, y que no se limitan a los casos en los que se vulnera un derecho fundamental, sino que también abarcan cada uno de los motivos enumerados en la parte del Apéndice de la Carta que aclara el ámbito de aplicación del artículo 24.

16. La OIE afirma que a los trabajadores contratados antes de 2012 se les sigue aplicando un baremo mixto de 45/33 días de salario por año de servicio. La OIE afirma que el despido objetivo, procedente o improcedente, se indemniza siempre con al menos 20 días de salario por año de servicio, con un tope de 12 meses y hasta 45/33 días de salario por año de servicio en caso de despido improcedente.

17. La OIE sostiene además que, en relación con los contratos temporales, en caso de que se despida a una persona que haya sido objeto sistemáticamente de una contratación temporal en fraude de ley o de una contratación temporal abusiva, con amenaza de despido improcedente, tal circunstancia debería tenerse en cuenta a la hora de calcular la cuantía de los daños. La OIE también señala que siguen existiendo los contratos para sustituir a un trabajador ausente, así como los contratos por circunstancias de la producción, con una duración de seis meses o de 90 días por año, según el tipo de circunstancias. En cualquier caso, los contratos temporales consecutivos se convierten en indefinidos a partir de un determinado momento. La utilización de contratos temporales en fraude de ley está sujeta a una sanción administrativa de hasta 10.000 euros.

18. La OIE afirma que la reforma de la legislación laboral de 2021, que fue resultado de un diálogo social mantenido también con CCOO, tenía como objetivo reducir los contratos temporales. Tras la reforma laboral de 2021, se produjo un aumento de los contratos indefinidos y una reducción de los temporales, lo que incrementó la estabilidad en el empleo. En concreto, en abril de 2023, CCOO indicaba en su página web que en relación con las cifras de desempleo, el secretario de CCOO había confirmado que los datos eran muy positivos, ya que se había acelerado la creación de empleo y se habían firmado 615.674 contratos indefinidos, lo que representaba el 46,8% del total de los contratos firmados. Antes de la entrada en vigor de la

reforma laboral, este porcentaje era inferior al 10%. Los contratos temporales se han reducido del 30% al 14%, alcanzando un mínimo histórico.

19. La OIE afirma que la utilización de un baremo predeterminado para las indemnizaciones por despido improcedente es algo que está ligado al restablecimiento de la democracia, y se introdujo por primera vez tras la Constitución de 1978, en el Estatuto de los Trabajadores de 1980. Antes de eso, el cálculo y la concesión de la indemnización se confiaban a la discrecionalidad de un juez.

20. La OIE afirma además que, en relación con los salarios de tramitación, la obligación de abonarlos existe en algunos supuestos de despido improcedente, por ejemplo, si se despide a un representante de los trabajadores y éstos optan por la indemnización, así como en los casos en que se declara improcedente el despido y en la misma sentencia se acuerda la extinción de la relación laboral con derecho a indemnización por imposibilidad de readmisión como consecuencia del cierre de la empresa o cese de sus actividades. La OIE alega que el artículo 24 de la Carta no exige el pago de salarios intermedios en todos los casos de despido.

21. La IOE afirma que, en relación con la prestación por desempleo, CCOO no menciona que mientras el trabajador percibe la prestación por desempleo, el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social corre a cargo del Servicio Público de Empleo.

22. La OIE afirma que los tribunales nacionales reconocen la posibilidad de una indemnización adicional por los daños sufridos a causa de un despido improcedente.

B - Confederación Europea de Sindicatos (CES)

23. La CES presenta un panorama detallado de los instrumentos de Derecho internacional relacionados con el derecho a la protección en caso de despido, en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio nº 158 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Recomendación nº 166 de la OIT, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Comité, así como el Derecho de la Unión Europea.

24. La CES subraya que la protección de los trabajadores contra el despido improcedente es una piedra angular de la protección de los trabajadores. Los dos principales remedios para superar las consecuencias de un despido improcedente son la readmisión y/o la indemnización. La readmisión es de la máxima importancia porque la limitación de las consecuencias financieras para los empresarios de tales despidos privaría a la protección de los trabajadores de su efecto real.

25. La CES afirma que está claro que el actual marco normativo nacional no incluye una posibilidad general de readmisión en caso de despido improcedente. Asimismo, el límite máximo de la indemnización en caso de despido improcedente es contrario al artículo 24 de la Carta.

LEGISLACIÓN Y PRÁCTICA NACIONALES PERTINENTES

A - Legislación nacional

26. Estatuto de los Trabajadores núm. 2/2015 - en su versión modificada

Artículo 15. Duración del contrato de trabajo

"1. El contrato de trabajo se presume celebrado por tiempo indefinido.
El contrato de trabajo de duración determinada sólo podrá celebrarse por circunstancias de la producción o para la sustitución de un trabajador.
Para que pueda entenderse que concurre una causa justificada de contratación temporal, el contrato deberá especificar con precisión la causa de la contratación temporal, las circunstancias concretas que la justifican y su conexión con la duración prevista.
2. [...]
Cuando el contrato de duración determinada se debe a estas circunstancias de la producción, su duración no puede superar los seis meses. La duración máxima del contrato podrá prorrogarse hasta un año mediante convenio colectivo de ámbito sectorial. En el supuesto de que el contrato se hubiera celebrado por una duración inferior a la máxima legal o convencionalmente establecida, podrá prorrogarse, por acuerdo de las partes, por una sola vez, sin que la duración total del contrato pueda exceder de dicha duración máxima.
Asimismo, las empresas podrán celebrar contratos por circunstancias de la producción para hacer frente a situaciones ocasionales y previsibles y que tengan una duración reducida y delimitada en los términos previstos en este apartado. Las empresas sólo podrán hacer uso de este contrato durante un máximo de noventa días en el año natural, con independencia del número de trabajadores necesarios para atender las situaciones concretas en cada uno de esos días, que deberán estar debidamente identificados en el contrato. Estos noventa días no podrán ser utilizados de forma continuada. En el último trimestre de cada año, las empresas deberán facilitar a los representantes legales de los trabajadores una previsión anual de la utilización de estos contratos.
No podrá identificarse como causa de este contrato la realización de trabajos en el marco de contratas, subcontratas o concesiones administrativas que constituyan la actividad habitual u ordinaria de la empresa, sin perjuicio de su celebración cuando concurran las circunstancias de producción en los términos anteriores.
3. Podrán celebrarse contratos de duración determinada para la sustitución de un trabajador con derecho a reserva de puesto de trabajo, siempre que se especifique en el contrato el nombre de la persona sustituida y la causa de la sustitución. En este caso, la prestación de servicios podrá iniciarse antes de que se produzca la ausencia de la persona sustituida, coincidiendo en el desempeño de las funciones durante el tiempo necesario para garantizar el correcto desempeño del puesto y por un máximo de quince días.
Asimismo, el contrato de sustitución podrá celebrarse para completar la jornada reducida por otro trabajador, cuando dicha reducción esté amparada en causas legalmente establecidas o reguladas en el convenio colectivo y se especifique en el contrato el nombre de la persona sustituida y la causa de la sustitución.
También podrá celebrarse el contrato de sustitución para la cobertura temporal de un puesto de trabajo durante el proceso de selección o promoción para su cobertura definitiva mediante contrato indefinido, sin que su duración en este caso pueda exceder de tres meses, o del plazo inferior que se establezca en convenio colectivo, ni pueda celebrarse un nuevo contrato con la misma finalidad una vez superada dicha duración máxima.
4. Las personas contratadas con infracción de lo dispuesto en este artículo adquirirán la condición de fijos.
5. Sin perjuicio de lo anterior, adquirirán la condición de trabajadores fijos los trabajadores que hayan permanecido contratados durante un período superior a dieciocho meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o distinto puesto de trabajo en la misma empresa o grupo de empresas durante un período de veinticuatro meses, bien directamente o a través de empresas de trabajo temporal. Esta disposición también será de aplicación en los supuestos de sucesión de empresa o subrogación conforme a las disposiciones legales o contractuales.

Asimismo, adquirirá la condición de trabajador fijo quien ocupe un puesto de trabajo que haya sido ocupado, con o sin interrupción, durante más de dieciocho meses en un período de veinticuatro meses mediante contratos por circunstancias de la producción, incluidos los contratos puestos a disposición por empresas de trabajo temporal.
[...]"

Artículo 50. Extinción del contrato por voluntad del trabajador

"1. Causas por las que el trabajador puede solicitar la extinción del contrato:
a) las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo llevadas a cabo sin respetar el artículo 41 y atentando contra la dignidad del trabajador;
b) la falta de pago o los continuos retrasos en el pago del salario pactado;
c) cualquier otro incumplimiento grave de las obligaciones por parte del empresario, salvo los casos de *fuerza mayor*, así como la negativa del empresario a readmitir al trabajador en sus anteriores condiciones de trabajo [...].
2. En estos casos, el trabajador tendrá derecho a una indemnización por despido improcedente."

Artículo 52. Despido por causas objetivas

"Los contratos pueden extinguirse
a) por ineptitud conocida u observada del trabajador con posterioridad a su colocación efectiva en la empresa [...];
b) por falta de adaptación del trabajador a las modificaciones técnicas de su puesto de trabajo, cuando dichas modificaciones sean razonables [...];
c) cuando exista una razón objetiva para suprimir puestos [...];
[...]
e) en caso de contratos indefinidos en la Administración Pública o en entidades sin ánimo de lucro, como consecuencia de la insuficiencia financiera para mantener el contrato de que se trate [...].
[...]"

Artículo 53. Forma y efectos del despido por causas objetivas

"[...]
5. La calificación por la autoridad judicial de la nulidad, procedencia o improcedencia del despido tendrá los mismos efectos que los señalados para el despido disciplinario, sin perjuicio de las siguientes modificaciones:
a) en caso de despido procedente, el trabajador tendrá derecho a la indemnización prevista en el apartado 1, consolidándola si la hubiera percibido, y se le considerará en situación de desempleo por causa no imputable al mismo.
b) si el despido es declarado improcedente y el empresario readmite al trabajador, éste deberá reintegrar la indemnización percibida. En caso de sustitución de la readmisión por una compensación económica, se deducirá de ésta su importe."

Artículo 54. Despido disciplinario

"1. El contrato de trabajo podrá extinguirse por decisión del empresario basada en el incumplimiento grave y culpable del mismo por parte del trabajador.
2. 2. Se considerarán supuestos de incumplimiento contractual los siguientes
a) las faltas reiteradas e injustificadas, la falta de puntualidad en el trabajo;
b) la falta de disciplina o desobediencia en el trabajo;
c) las ofensas verbales o físicas al empresario, a las personas que trabajan en la empresa o a sus familiares;
d) violación de la buena fe contractual, así como abuso de confianza en el propio rendimiento laboral;
e) disminución continuada y voluntaria del rendimiento laboral normal o pactado;
f) estar bajo los efectos del alcohol o de sustancias estupefacientes cuando ello tenga repercusiones negativas en el trabajo;

g) el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso sexual al empresario o a las personas que trabajan en la empresa".

Artículo 55. Forma y efectos del despido disciplinario

"[...]
5. Será nulo de pleno derecho el despido basado en alguna de las causas de discriminación prohibidas por la Constitución Española o por las leyes, o que vulnere los derechos fundamentales y libertades públicas del trabajador.
También será nulo el despido en los siguientes casos:
(a) La de los trabajadores durante los períodos de suspensión del contrato de trabajo por parto, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural a que se refiere el artículo 45.1.d) y e), permiso parental a que se refiere el artículo 48 bis, o por enfermedad causada por embarazo, parto o lactancia natural, o cuando la decisión se notifique en una fecha tal que el plazo de preaviso concedido finalice dentro de dichos períodos.
(b) El de las trabajadoras embarazadas, desde la fecha del inicio del embarazo hasta el comienzo del período de suspensión a que se refiere la letra a); el de las trabajadoras que hayan solicitado alguno de los permisos a que se refieren los apartados 3.b), 4, 5 y 6 del artículo 37, o los estén disfrutando, o hayan solicitado o estén disfrutando las adaptaciones de jornada previstas en el artículo 34.8 o la excedencia prevista en el artículo 46.3; y la de las trabajadoras víctimas de violencia de género por ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva o los derechos reconocidos en esta ley para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral.
(c) La de los trabajadores después de haberse reincorporado al trabajo al finalizar los períodos de suspensión del contrato por nacimiento, adopción, acogimiento con fines de adopción, a que se refiere el artículo 45.1.d), siempre que no hayan transcurrido más de doce meses desde la fecha del nacimiento, adopción, acogimiento con fines de adopción.
Será de aplicación lo dispuesto en los párrafos anteriores, salvo que, en estos casos, se declare la procedencia del despido por causas ajenas al embarazo o al ejercicio del derecho a los permisos y excedencias señalados.
6. El despido nulo producirá la inmediata readmisión de la trabajadora, así como el abono de los salarios dejados de percibir."

Artículo 56. Despido improcedente

"1. Cuando el despido sea declarado improcedente, el empresario, en el plazo de cinco días desde la notificación de la sentencia, podrá optar entre la readmisión del trabajador o el abono de una indemnización equivalente a 33 días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos inferiores a un año, hasta un máximo de 24 mensualidades. La opción por la indemnización determinará la extinción del contrato de trabajo, que se entenderá producida en la fecha del cese efectivo.
2. En el caso de que se opte por la readmisión, el trabajador tendrá derecho a percibir salarios de interinidad. Éstos serán iguales a una cantidad equivalente a la suma de los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido hasta la notificación de la sentencia que declare la improcedencia o hasta que encontrara otro empleo, si tal colocación fuera anterior a dicha sentencia y el empresario acreditara lo percibido, a descontar de los salarios intermedios.
3. En caso de que el empresario no opte por la readmisión ni por la indemnización, se entiende que procede la primera.
4. Si el trabajador despedido es representante legal de los trabajadores o delegado sindical, la elección corresponderá siempre a estos últimos. Si no lo hicieran, se entenderá que están a favor de la readmisión. En tal caso, la readmisión será obligatoria. Tanto si se opta por la indemnización como por la readmisión, el trabajador tendrá derecho a los salarios de tramitación a que se refiere el apartado 2.
5. Cuando la sentencia que declare el despido improcedente se dicte transcurridos más de 90 días hábiles desde la fecha de presentación de la demanda, el empresario podrá reclamar al Estado el

pago de la indemnización económica a que se refiere el apartado 2, correspondiente al período que exceda de dichos 90 días hábiles.
En los supuestos de despido en los que, de acuerdo con este apartado, corresponda al Estado el abono de la compensación económica, las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a dicha compensación serán a cargo del Estado."

27. Ley Reguladora de la Jurisdicción Social núm. 36/2011 - en su versión modificada

Artículo 110. Efectos del despido improcedente

"1. Si el despido fuera declarado improcedente, se condenará al empresario a readmitir al trabajador en las mismas condiciones que tenía antes de producirse el despido, así como al abono de los salarios de interinidad a que se refiere el apartado 2 del artículo 56 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores o, a elección del empresario, al pago de una indemnización, cuya cuantía se fijará conforme a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 56 de dicho Estatuto, con las siguientes particularidades:
a) en la sentencia la parte que pueda optar entre la readmisión y la indemnización podrá optar expresamente por una de ellas y el juez lo hará constar en la sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 111 y 112.
b) a petición del demandante, si no es posible la readmisión, podrá acordarse, en caso de despido improcedente, la indemnización, con declaración en la sentencia de que se ha extinguido la relación laboral y condena al empresario al pago de la indemnización por despido calculada hasta la fecha de la sentencia.
[...]
2. Si se declara improcedente el despido de un representante legal de los trabajadores o de un delegado sindical, el trabajador podrá optar.
[...]"

Artículo 183. Indemnización

"1. Cuando la sentencia declare que se ha producido una vulneración, el tribunal resolverá sobre la cuantía de la indemnización que pudiera corresponder al demandante por la discriminación sufrida o por cualquier otra vulneración de sus derechos y libertades fundamentales, atendiendo tanto al daño moral vinculado a la vulneración del derecho fundamental, como a los daños y perjuicios adicionales.
2. El tribunal se pronunciará sobre la cuantía del daño, determinándola minuciosamente cuando resulte demasiado difícil o costoso probar su importe exacto, con el fin de indemnizar suficientemente a la víctima y, en la medida de lo posible, restablecerla plenamente en la situación en que se encontraba antes del daño, así como contribuir a la prevención de éste.
[...]"

Artículo 281. Auto resolviendo el incidente

"1. En la audiencia, el juez examinará los hechos aportados por las partes sobre la presunta no reincorporación o reincorporación irregular, aportando únicamente las pruebas que estime pertinentes y que puedan aportarse en ese momento. Se levantará acta de lo actuado.
2. Dentro de los tres días siguientes, el juez dictará auto en el que, salvo en los casos en que no se acredite ninguna de las dos circunstancias alegadas por el demandante:
a) Declarará extinguida la relación laboral en la fecha de dicha resolución.
b) Acordará el abono al trabajador de las prestaciones económicas previstas en el apartado 1 del artículo 56 y
(2) del Estatuto de los Trabajadores. A la vista de las circunstancias y de los perjuicios causados por la no reincorporación o reincorporación irregular, podrá fijar una indemnización complementaria de hasta quince días de salario por año de servicio y un máximo de 12 mensualidades. En ambos casos, se prorratearán los períodos inferiores a un año y se computará como tiempo de servicio el transcurrido hasta la fecha de la orden.
c) Se condenará al empresario a abonar los salarios dejados de percibir desde la fecha de notificación de la sentencia que declara el despido improcedente por primera vez hasta la fecha de la citada resolución."

28. **Código Civil nº 206/1889 - en su versión modificada**

Artículo 1101

"Una parte será responsable de los daños siempre que haya actuado con dolo, negligencia o mora en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales."

B - Jurisprudencia nacional

29. En su sentencia núm. 43/2014, de 12 de febrero de 2014, el Tribunal Constitucional declaró que la elección por el legislador del sistema para establecer la indemnización con elementos fijos de cálculo era lícita y no arbitraria. Afirmó que las diferencias establecidas en el Derecho civil y laboral en materia de indemnización por extinción de contrato se basan en el carácter autónomo y separado de ambas ramas del ordenamiento jurídico.

30. En su sentencia núm. 140/2018, de 20 de diciembre de 2018, el Tribunal Constitucional declaró que los jueces de los tribunales ordinarios pueden dejar de lado la disposición de la ley interna para aplicar la disposición de un tratado internacional.

31. En su sentencia núm. 61/2021, de 15 de marzo de 2021, el Tribunal Constitucional declaró que es obligatorio que los tribunales decidan siempre sobre el importe de la indemnización adicional en caso de violación de los derechos y libertades fundamentales, así como determinar cómo debe calcularse esta indemnización.

32. En su sentencia núm. 576/2023, de 9 de mayo de 2023, el Tribunal Supremo examinó la situación de una persona contratada por la Administración Pública como agente temporal en 2008 y despedida en 2017 después de que el puesto fuera cubierto por un funcionario de carrera que aprobó la oposición. El Tribunal Supremo declaró que la existencia de una situación objetivamente abusiva no implicaba automáticamente que el funcionario interino posteriormente despedido hubiera sufrido un daño efectivo y probado. Por lo tanto, ello por sí solo no implicaba el reconocimiento de un derecho a indemnización por daños patrimoniales o morales.

33. En su sentencia nº 3263/2019, de 28 de junio de 2021, el Tribunal Supremo señala que el hecho de que la trabajadora, en el momento de la extinción del contrato, tuviera la consideración de "indefinida no fija", conduce a la aplicación de la jurisprudencia, según la cual la extinción de la relación laboral de la trabajadora "indefinida no fija" por cobertura reglamentaria de la plaza que ocupaba, conlleva el reconocimiento a su favor de una indemnización de 20 días por año de servicio con un máximo de 12 mensualidades.

34. En su sentencia nº 360/2021, de 23 de marzo de 2021, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco denegó la indemnización adicional por no estar justificada su cuantía. En concreto, el trabajador despedido percibió 23.000 euros de indemnización conforme a la ley y reclamó 10.000 euros adicionales.

35. En su sentencia nº 1586/2021, de 23 de abril de 2021, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña no concedió una indemnización adicional al trabajador, pero se refirió ampliamente al artículo 10 del Convenio nº 158 de la OIT y al artículo 24 de la Carta. Señaló que

es posible aplicar el control de convencionalidad y en ciertos casos excepcionales la indemnización resultante del derecho interno puede no ser adecuada. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña reiteró en varias ocasiones que estas situaciones son excepcionales.

36. El Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en su sentencia nº 1841/2022, de 29 de noviembre de 2022, declaró que la facultad de los órganos judiciales para conceder indemnizaciones complementarias es excepcional. Además, se requieren dos elementos coincidentes: la insuficiencia manifiesta de la indemnización concedida y la existencia clara de ilegalidad, fraude de ley o abuso del derecho de la empresa a decidir la resolución del contrato.

37. En su sentencia nº 6219/2022, de 30 de enero de 2023, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña concedió una indemnización superior al trabajador despedido. Declaró que la indemnización legal de 1.000 euros era claramente insuficiente y no compensaba el daño causado al trabajador despedido, ni tenía un efecto disuasorio para la empresa. Se concedió una indemnización adicional de 3.500 euros, teniendo en cuenta el lucro cesante.

38. En su sentencia núm. 6061/2022, de 10 de febrero de 2023, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña declaró que no había razones para aplicar el mismo criterio que en el caso del mismo Tribunal Superior de Justicia de 30 de enero de 2023, núm. 6219/2022. No se concretó la cuantía del daño ni se aportó prueba que lo justificara.

39. En su sentencia núm. 145/2024, de 8 de abril de 2024, el Juzgado de lo Social núm. 2 de Tarragona, haciendo referencia al Convenio núm. 158 de la OIT y a una decisión anterior de los tribunales nacionales en virtud de la cual en circunstancias excepcionales era posible una indemnización superior, declaró improcedente el despido disciplinario y concedió la indemnización solicitada por el trabajador despedido, es decir, 8.736,90 euros.

40. En su sentencia núm. 852/2024, de 9 de abril de 2024, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco señaló que en los últimos tiempos, y sin que exista todavía una doctrina uniforme, se vuelve a plantear el debate sobre la posibilidad de incrementar la indemnización por despido improcedente. El Tribunal se refirió a la Carta y al Convenio núm. 158 de la OIT y afirmó que sería posible conceder una indemnización mayor en circunstancias excepcionales. Sin embargo, en el presente caso, el Tribunal declaró que la indemnización de 38.345,31 euros concedida al trabajador era muy superior a la que habitualmente perciben los trabajadores en casos de despido improcedente con corta antigüedad como el presente y desestimó el recurso del trabajador.

41. En su sentencia núm. 2762/2024, de 14 de mayo de 2024, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se remitió al artículo 24 de la Carta y concedió una indemnización más elevada al trabajador despedido, a saber, 20.762,28 euros en lugar de 823,90 euros, y también concedió al empresario la opción de readmitir al trabajador.

42. En su sentencia núm. 848/2019, de 28 de julio de 2020, el Juzgado de lo Social núm. 26 de Barcelona no concedió una indemnización adicional, pero reconoció que tal derecho existe en virtud del artículo 10 del Convenio núm. 158 de la OIT y del artículo 24 de la Carta.

43. En su sentencia núm. 170/2020, de 31 de julio de 2020, el Juzgado de lo Social núm. 26 de Barcelona readmitió al trabajador y concedió una indemnización adicional, también se refirió a un derecho a una indemnización adicional en virtud del artículo 10 del Convenio núm. 158 de la OIT y del artículo 24 de la Carta.

44. En su sentencia núm. 1134/2024, de 19 de julio de 2024, el Juzgado de lo Social núm. 42 de Madrid hizo referencia al Convenio núm. 158 de la OIT y a la Carta y concedió una indemnización más elevada al trabajador despedido, en lugar de 1.512,50 euros concedió 8.600 euros. El Juzgado de lo Social sostuvo que, hasta la fecha, el Tribunal Supremo no se ha pronunciado sobre la coherencia de la jurisprudencia relativa a la indemnización adicional.

45. En su sentencia núm. 286/2024, de 2 de septiembre de 2024, el Juzgado de lo Social núm. 1 de Tarragona declaró improcedente el despido del trabajador, invocó el Convenio núm. 158 de la OIT y la Carta y el derecho a una indemnización superior, ordenó la readmisión del trabajador con una indemnización de salarios intermedios o, alternativamente, concedió al trabajador despedido una indemnización de 12.224,82 euros.

46. En su sentencia núm. 318/2024, de 7 de noviembre de 2024, el Juzgado de lo Social núm. 2 de Guadalajara declaró improcedente el despido del trabajador, se remitió a la decisión del Comité en *Unión General de Trabajadores* (UGT) contra España, demanda núm. 207/2022, decisión sobre el fondo de 20 de marzo de 2024, así como al Convenio núm. 158 de la OIT, y al control de convencionalidad. El Tribunal concedió al trabajador despedido una indemnización adicional de 10.000 euros.

MATERIAL INTERNACIONAL RELEVANTE

A - Naciones Unidas (ONU)

47. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor 3 de enero de 1976**

> **Artículo 6**
>
> "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho al trabajo, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.
> 2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto a fin de asegurar el pleno ejercicio de este derecho deberán figurar programas, políticas y técnicas de orientación y formación técnica y profesional encaminados a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona."

48. **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CESCR), Observación General nº 18: El derecho al trabajo (artículo 6 del PIDESC), adoptada el 24 de noviembre de 2005**

"4. El derecho al trabajo, garantizado en el PIDESC, afirma la obligación de los Estados Partes de asegurar a los individuos su derecho a un trabajo libremente elegido o aceptado, incluido el derecho a no ser privado de trabajo injustamente.
[...]
11. El Convenio núm. 158 de la OIT sobre la terminación de la relación de trabajo (1982) define la legalidad del despido en su artículo 4 y, en particular, impone el requisito de proporcionar motivos válidos para el despido, así como el derecho a reparación legal y de otro tipo en caso de despido injustificado.
[...]

Violaciones de la obligación de proteger

35. Las violaciones de la obligación de proteger se derivan del hecho de que los Estados Partes no adopten todas las medidas necesarias para salvaguardar a las personas sometidas a su jurisdicción de las infracciones del derecho al trabajo cometidas por terceros. Incluyen omisiones tales como la no regulación de las actividades de individuos, grupos o empresas para evitar que violen el derecho al trabajo de otros; o la no protección de los trabajadores contra el despido ilegal."

B - Organización Internacional del Trabajo (OIT)

49. Convenio (núm. 158) sobre la terminación de la relación de trabajo (adoptado el 22 de junio de 1982, entrada en vigor el 23 de noviembre de 1985)

Artículo 10

"Si los organismos a que se refiere el artículo 8 del presente Convenio comprueban que la terminación es injustificada y si no están facultados o no les resulta factible, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, declarar la nulidad de la terminación y/u ordenar o proponer la readmisión del trabajador, estarán facultados para ordenar el pago de una indemnización adecuada o cualquier otra reparación que se considere apropiada."

50. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) Estudio general sobre la terminación de la relación de trabajo Convenio (núm. 158) y Recomendación (núm. 166), 1982, Conferencia Internacional del Trabajo, 82ª reunión 1995, Informe III (Parte 4B), Ginebra 1995

"218. En virtud del artículo 10 del Convenio, "si los organismos a que se refiere el artículo 8 [...] comprueban que la terminación es injustificada y si no están facultados o no les resulta factible, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, declarar la nulidad de la terminación y/u ordenar o proponer la readmisión del trabajador, estarán facultados para ordenar el pago de una indemnización adecuada o cualquier otra reparación que se considere apropiada".
219. La redacción del artículo 10 da preferencia a la declaración de nulidad del despido y a la readmisión del trabajador como soluciones en caso de despido injustificado. Sin embargo, es flexible en la medida en que ofrece otros recursos posibles, en función de las competencias del órgano imparcial y de la viabilidad de una decisión de nulidad del despido y de readmisión del trabajador. El texto especifica, además, que cuando se pague una indemnización, ésta debe ser "adecuada". [...]
232. A la luz de lo anterior, el Comité considera que la indemnización, en caso de despido que menoscabe un derecho fundamental, debe tener por objeto compensar plenamente, tanto en términos económicos como profesionales, el perjuicio sufrido por el trabajador, siendo generalmente la mejor solución la reincorporación del trabajador a su puesto de trabajo con el pago de los salarios impagados y el mantenimiento de los derechos adquiridos. Para ello, los organismos imparciales deben disponer de todas las competencias necesarias para decidir de forma rápida, completa y con total independencia y, en particular, para decidir la forma de reparación más adecuada a la luz de las circunstancias, incluida la posibilidad de readmisión. Cuando no se prevea la readmisión como forma de reparación, cuando ésta no sea

no es posible o no es deseada por el trabajador, sería deseable que la indemnización concedida por la extinción de la relación laboral por una causa que menoscaba un derecho humano fundamental fuera proporcional al perjuicio sufrido, y superior a la de otras causas de extinción. [...]"

51. En el informe del Director General, cuarto informe complementario : informe la Comisión constituida para examinar la representación que alega el incumplimiento por España del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), de 11 de junio de 2014, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT), se consideró que las medidas introducidas con la reforma de 2012 no suponían que el sistema español incumpliera el estándar de protección definido en el artículo 10 del Convenio.

52. En el informe del Director General, tercer informe complementario: informe de la Comisión encargada de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de Francia del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), de 16 de febrero de 2022, se afirma que la compatibilidad de una tabla, y por tanto de un tope, con el artículo 10 del Convenio depende de que se garantice una protección suficiente a las personas cuya relación de trabajo se haya terminado injustamente y, en todos los casos, de que se pague una indemnización adecuada.

C - Unión Europea (UE)

53. **Carta de los Derechos Fundamentales de la UE**

Artículo 30 - Protección en caso de despido injustificado

"Todo trabajador tiene derecho a una protección contra el despido injustificado, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales."

54. **Pilar Europeo de Derechos Sociales**

Principio nº 7 del Pilar:

"7. Información sobre las condiciones de empleo y protección en caso de despido
[...]
b. Antes de cualquier despido, los trabajadores tienen derecho a ser informados de los motivos y a que se les conceda un plazo razonable de preaviso. Tienen derecho a acceder a una resolución de conflictos efectiva e imparcial y, en caso de despido injustificado, derecho a reparación, incluida una indemnización adecuada."

LA LEY

I. SUPUESTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CARTA

55. El artículo 24 de la Carta dice lo siguiente

Artículo 24 -Derecho a la protección en caso de despido

Parte I: "Todos los trabajadores tienen derecho a la protección en caso de despido".

Parte II: "Con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores a la protección en caso de terminación de la relación de trabajo, las Partes se comprometen a reconocer:

a. el derecho de todos los trabajadores a que no se ponga fin a su relación laboral sin motivos válidos relacionados con su capacidad o conducta o basados en las necesidades operativas de la empresa, establecimiento o servicio;

b. el derecho de los trabajadores cuyo empleo se extinga sin una razón válida a una indemnización adecuada o a cualquier otra reparación apropiada.

A tal efecto, las Partes se comprometen a garantizar que el trabajador que considere que su empleo ha sido despedido sin una razón válida tendrá derecho a recurrir ante un organismo imparcial."

A - Argumentos de las partes

1. La organización denunciante

56. CCOO alega que la protección contra los despidos improcedentes de acuerdo con el Estatuto de los Trabajadores se aplica a:

- despidos por causas disciplinarias que se consideren injustificadas por falta de causa o garantías;
- los despidos objetivos;
- los despidos colectivos;
- extinción de la relación laboral a instancia del trabajador por incumplimiento grave de las obligaciones salariales del empresario o de los derechos laborales básicos;
- extinción injustificada de contratos temporales.

En caso de despido improcedente, se concede a la empresa el derecho a elegir entre la readmisión, con abono de salarios intermedios, o el despido, con abono de la indemnización legal de 33 días de salario por año de servicio, con un límite máximo de 24 mensualidades. El derecho a elegir puede ser ejercido libremente por la empresa, sin motivación, y la autoridad judicial no puede verificar las razones de la empresa. Excepcionalmente, se reconoce el derecho de opción a los representantes de los trabajadores o a quienes ostenten cargos de representación sindical.

57. CCOO afirma que, en la práctica, se ha aceptado como despido improcedente el siguiente

- despido empresarial sin causa de ningún tipo;
- alegación de causa simulada o falsa;
- incumplimiento no sólo de la forma en que se manifiesta la voluntad empresarial, sino también de los demás requisitos que puedan establecerse legalmente para llevar a cabo el despido;
- alegación injusta de la fecha de finalización del contrato temporal;
- alegación injusta de otras causas de extinción del contrato temporal;
- despido basado en la supuesta extinción de un contrato temporal celebrado en fraude de ley a pesar de que el trabajador tenga reconocida la condición de fijo.

En estos casos, la relación laboral del trabajador quedará extinguida y sólo estará protegido si presenta una denuncia ante los tribunales nacionales en el plazo de 20 días hábiles. En caso contrario, sólo tendrá acceso a las prestaciones por desempleo.

58. CCOO alega que generalmente los tribunales nacionales consideran que un despido que no se ajusta a la forma o a la causa prevista en la ley debe calificarse de improcedente y no es necesario examinar si la empresa ha incurrido en dolo. CCOO ofrece una lista de supuestos tipo que obligarían, a su juicio, a la readmisión por desprotección del trabajador: inexistencia de justa causa para el despido o que la invocada sea falsa, simulada o irreal; que el despido no responda a un interés empresarial objetivo; que el despido sea sólo un mecanismo disciplinario para preservar el orden o la autoridad empresarial; extinción de contratos temporales en fraude de ley y otros. Sin embargo, según afirma CCOO, en estos casos los tribunales nacionales declaran en la práctica el despido improcedente y no nulo.

59. CCOO afirma que, en caso de despido nulo (despido con vulneración de derechos fundamentales, despido discriminatorio, o en los casos expresamente establecidos por la ley), la readmisión del trabajador es obligatoria, y éste tiene derecho a percibir los salarios correspondientes al periodo comprendido entre la fecha del despido y la de la readmisión. La indemnización adicional sólo es posible cuando la decisión de despido se basa en motivos discriminatorios o vulnera derechos fundamentales y otras libertades públicas. Sin embargo, las causas de despido nulo no son objeto de una interpretación extensiva por parte de los tribunales nacionales y se limitan a las establecidas en la legislación interna.

60. CCOO alega que la legislación y la práctica judicial no permiten al tribunal valorar la readmisión como una medida adecuada en caso de despido improcedente. Incluso cuando la empresa opta por la readmisión pero decide no llevarla a cabo, la legislación impone la extinción de la relación laboral, sin que el tribunal pueda ordenar la readmisión (no obstante, en este caso se puede conceder una indemnización adicional de hasta 15 días de salario por año de servicio con el máximo de 12 mensualidades y salarios intermedios).

61. CCOO también alega que antes de la reforma laboral de 2012 en España la indemnización por despido improcedente se determinaba sobre la base de 45 días de salario por año de servicio, con un límite máximo de 42 mensualidades. Además, el trabajador tenía derecho a salarios intermedios, que se designaban para cubrir las pérdidas económicas del trabajador. Estos salarios intermedios ascendían a la suma de la remuneración no abonada entre la fecha del despido y la fecha en que se notificaba la decisión del órgano de apelación, o la fecha en que el trabajador accedía a otro empleo si había sido contratado antes de que se dictara dicha decisión.

62. Desde la reforma laboral de 2012, el trabajador no puede reclamar salarios intermedios y sólo puede percibirlos en caso de que la empresa opte por la readmisión o cuando el representante de los trabajadores opte por la readmisión o la indemnización. El legislador consideró que la duración del procedimiento judicial no era un criterio adecuado para compensar el daño causado por la pérdida del empleo, sobre todo teniendo en cuenta que el trabajador tenía derecho a percibir la prestación por desempleo desde el mismo momento en que se hacía efectiva la decisión extintiva; los salarios de interinidad también

actuaban en ocasiones como incentivo para la dilación procesal. CCOO argumenta que el derecho a las prestaciones por desempleo no está relacionado con el despido improcedente, sino que se deriva de haber cotizado durante un periodo de tiempo. Las prestaciones por desempleo suelen ser sensiblemente inferiores a los salarios percibidos antes del despido. El acceso a las prestaciones por desempleo no tiene un efecto disuasorio de la conducta ilícita de la empresa, sino más bien el contrario, cuando una parte importante del daño causado por su conducta ilícita es soportado con recursos públicos.

63. CCOO establece que la indemnización en caso de despido improcedente se basa en la antigüedad y está sujeta a un límite máximo. Este régimen jurídico no permite reclamar daños y perjuicios adicionales, no se prevé una cuantía mínima de indemnización, lo que significa que, en caso de contratos de corta duración, el despido no tiene efectos disuasorios para los empresarios. Por último, en caso de contratos temporales celebrados en fraude de ley, especialmente en lo que se refiere a los trabajadores con contratos temporales en las administraciones públicas, reciben una indemnización inferior a la prevista para los casos de despido improcedente.

64. CCOO afirma que la reducción de la cuantía de las indemnizaciones y la supresión de los denominados salarios de tramitación ponen de manifiesto que la indemnización global prevista en la legislación interna no cubre el daño real causado al trabajador por el despido improcedente. Además, CCOO afirma que incluso en el caso de readmisión del trabajador, la legislación interna no permite al trabajador reclamar una indemnización por los perjuicios reales derivados del despido. La ley y la práctica no reconocen el derecho a la indemnización de los intereses de demora.

65. CCOO señala que la Carta exige que el sistema de determinación de las indemnizaciones se regule de forma que su cuantía pueda fijarse con criterios de accesibilidad efectiva para los trabajadores. Resulta difícil cuantificar los daños sufridos por la pérdida de empleo, por lo que es preciso fijar legalmente determinados elementos. Un modelo que permita a la empresa conocer con detalle el coste de la indemnización no tiene efecto disuasorio y puede ser un incentivo para recurrir a prácticas de despido improcedente. Sin embargo, un modelo que ofrezca la posibilidad de reclamar, además del mínimo legal, una indemnización adicional en función del daño acreditado, no tiene ese riesgo de permitir calcular la carga financiera. CCOO alega que es compatible con la Carta el establecimiento de una indemnización mínima, que puede basarse en los parámetros de la antigüedad y el salario, siempre que esta cuantía mínima sea realmente disuasoria, debiendo permitirse una indemnización adicional.

66. CCOO afirma que la ausencia de la cuantía mínima de la indemnización por despido improcedente hace que dicha indemnización incumpla dos requisitos del artículo 24 de la Carta. En primer lugar, no tiene la función de reparar el daño causado porque un mes de servicio en la empresa genera 2,7 días de salario como cuantía de la indemnización, por lo que en caso de varios meses de servicio, la indemnización es muy pequeña. En segundo lugar, no tiene ningún efecto disuasorio. Esto afecta a dos colectivos de trabajadores: las personas sujetas a contratos temporales celebrados en fraude de ley y las que trabajan con un contrato a tiempo parcial.

67. CCOO afirma además que en el caso concreto del personal temporal víctima de una contratación en fraude de ley, y que por ley tiene la condición de personal fijo, debería estar claramente protegido por el artículo 24 de la Carta. La jurisprudencia nacional se ha ocupado del caso de extinción de contratos de personal de las Administraciones y Entes Públicos que fueron objeto de prácticas abusivas de contratación temporal. Cuando los contratos se extinguieron, a pesar de que por ley eran contratos abusivos y su duración limitada no debería haber tenido efectos jurídicos, la jurisprudencia ha reconocido una indemnización equivalente a la que se produce en caso de despido objetivo, que en España se cuantifica en 20 días de salario por año de servicio, con un tope de 12 mensualidades.

68. CCOO señala que la disposición adicional decimoséptima del texto refundido de la Ley del Estatuto de la Función Pública, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, en su redacción dada por la Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el sector público, establece una indemnización específica para el caso de que el personal temporal preste servicios incumpliendo los periodos máximos de contratación. Da lugar a una indemnización consistente en la diferencia entre el máximo de 20 días de salario por año de servicio, con un máximo de 12 mensualidades, y la indemnización que hubiera correspondido por rescisión de contrato. Sin embargo, esto no cubre todos los casos de contratación en fraude de ley, ni impide el pago de la indemnización por despido improcedente, sino que se deduce del importe de esta última.

69. CCOO afirma que la reforma laboral de 2021 está teniendo un impacto favorable sobre el empleo y su estabilidad, pero no abordó la cuestión de la protección frente al despido improcedente.

70. CCOO refuta el argumento del Gobierno de que los tribunales nacionales han reconocido el derecho del trabajador a una indemnización adicional en casos excepcionales al afirmar que sólo cinco Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia, de un total de 19, aplicaron el criterio de que la indemnización derivada del artículo 56 del Estatuto de los Trabajadores no se ajusta al artículo 24 de la Carta, e incluso esos tribunales no mantienen una doctrina estable. Además, estas sentencias no están avaladas por el Tribunal Supremo.

2. El Gobierno demandado

71. El Gobierno sostiene que en el derecho interno, el despido tiene que estar basado en una causa justa porque la decisión de despedir, para ser lícita, debe estar siempre basada en una causa legalmente establecida y debe cumplir con los requisitos formales establecidos por la ley. El despido es procedente en tres supuestos: despido disciplinario, despido por causas objetivas y despido colectivo por causas económicas, organizativas, técnicas o productivas. En caso de despido disciplinario, no se abona indemnización alguna. En caso de despido por causas objetivas y despido colectivo, la indemnización asciende a 20 días de salario por año de servicio, con un máximo de 12 mensualidades. Si el trabajador no está de acuerdo con el despido, puede impugnarlo ante los tribunales nacionales. El tribunal puede declarar el despido procedente, improcedente o nulo. El despido es nulo en los siguientes casos: por motivos discriminatorios; en violación de los derechos y libertades fundamentales del trabajador; en situaciones relacionadas con la maternidad.

72. El Gobierno establece además que el despido es improcedente si no puede justificarse la causa legal en la que se basa o cuando no se cumplen los requisitos formales y de procedimiento. Si el despido es declarado improcedente, el empresario puede optar, con carácter general, entre la readmisión junto con el abono de los salarios intermedios, o una indemnización equivalente a 33 días de salario por año de servicio con un máximo de 24 mensualidades. El trabajador puede optar entre la readmisión y la indemnización cuando ostente la condición de representante de los trabajadores o de delegado sindical o cuando así lo establezca el convenio colectivo aplicable.

73. El Gobierno señala además que el despido calificado por CCOO como medio para impedir el ejercicio legítimo por los trabajadores de sus derechos reconocidos por la Carta en el ordenamiento jurídico interno sería calificado, con carácter general, como despido nulo, y en este caso se prevé la readmisión obligatoria. Cuando se constata una vulneración de derechos fundamentales, es obligatorio que los tribunales internos establezcan una indemnización adicional y determinen cómo debe calcularse dicha indemnización.

74. El Gobierno afirma que el actual sistema de indemnización predeterminada se aplica desde hace más de 40 años. El Estatuto de los Trabajadores de 1980 establecía que, en caso de despido improcedente, el empresario podía elegir entre la readmisión del trabajador o el pago de una indemnización predeterminada de 45 días de salario por año de servicio, y el pago de salarios intermedios. La reforma laboral de 2012 mantuvo el sistema de indemnización predeterminada, pero lo redujo a 33 días de salario por año de servicio y suprimió el pago de salarios intermedios cuando el empresario optaba por pagar la indemnización y no readmitir al trabajador. Este sistema fue avalado por el Tribunal Constitucional. El Gobierno afirma que el artículo 24 de la Carta no exige el pago de salarios intermedios. El Gobierno se remite a la Memoria del Director General de la Organización Internacional del Trabajo de 13 de junio de 2014, donde se sostuvo que el artículo 10 del Convenio núm. 158 se refiere al pago de una indemnización adecuada o de cualquier otra reparación que se considere apropiada, sin mencionar específicamente los salarios provisionales.

75. El Gobierno afirma además que la jurisprudencia nacional sobre el cálculo de la indemnización basada en 33 días de salario por año de servicio es flexible y favorable al trabajador. El Gobierno describe las ventajas del sistema de indemnización predeterminada, como la exención de los trabajadores de probar el daño, la mayor previsibilidad de los costes de despido y la aplicación uniforme del sistema a todas las empresas, independientemente de su tamaño.

76. El Gobierno señala además que con frecuencia se ha solicitado a los tribunales la adición de una cuantía complementaria basada en la aplicación subsidiaria de las normas civiles en materia de responsabilidad contractual, pero tales solicitudes han sido normalmente rechazadas por los tribunales nacionales debido a la particularidad del régimen jurídico laboral y a la imposibilidad de aplicar el régimen jurídico civil en materias reguladas por el Derecho del Trabajo. No obstante, a partir de 2018, en casos excepcionales, el tribunal puede decidir que la indemnización

establecido por la ley es manifiestamente insuficiente y conceder una indemnización adicional mediante una aplicación directa del artículo 24 de la Carta o del artículo 10 del Convenio núm. 158 de la OIT. El Gobierno se refiere a la sentencia núm. 140/2018 del Tribunal Constitucional, en la que se afirma por primera vez que corresponde a los jueces ordinarios anular una disposición u orden de derecho interno en aplicación de la disposición de un tratado internacional. Según el Gobierno, existen numerosos ejemplos de que esta sentencia ha sido ampliamente aceptada en la práctica por los tribunales de lo social. El Gobierno menciona varias sentencias en las que se reconoció en principio la existencia de un derecho a dicha indemnización adicional.

77. El Gobierno también señala que entre 2018 y 2023 el salario mínimo aumentó de 735,90 euros al mes a 1.080 euros al mes, lo que tiene un impacto directo en la indemnización en caso de despido.

78. El Gobierno considera que ni el artículo 24 de la Carta, ni ningún otro instrumento internacional sobre la protección de los trabajadores en caso de despido improcedente, reconocen en términos absolutos el derecho del trabajador a ser readmitido o el derecho del tribunal nacional a evaluar la procedencia de la readmisión como alternativa a la indemnización u otra reparación. En opinión del Gobierno, la obligación de los Estados es prever un sistema de indemnización adecuada u otros medios o medidas de reparación. Incluso si pudiera considerarse que el artículo 24 de la Carta da lugar a una preferencia por la readmisión, no cabe duda de que no impide al legislador nacional prever soluciones alternativas. Por otra parte, el Gobierno afirma en relación con la readmisión que, en los casos en que se considere oportuno conceder una protección especial al trabajador, la normativa otorga a los trabajadores, y no a la empresa, el derecho a elegir entre la readmisión y una indemnización predeterminada.

79. El Gobierno afirma que la legislación protege adecuadamente a los trabajadores sujetos a un empleo temporal irregular porque la legislación nacional prevé la conversión del empleo temporal en indefinido. En caso de contratos temporales irregulares, los trabajadores continuarán prestando servicios con la condición de trabajador fijo en su empresa y disfrutarán de los mismos derechos y condiciones que si tuvieran esta condición desde el inicio de la relación laboral.

80. El Gobierno señala que, en relación con los contratos temporales abusivos, la extinción de la relación laboral por la supuesta finalización de la vigencia del contrato supuestamente temporal tendrá, en todo caso, la consideración de improcedente o nula. La situación es similar cuando se trata de personal contratado por las Administraciones Públicas mediante contratos temporales utilizados de forma irregular. La situación del personal temporal en las Administraciones Públicas se considera como un empleo "indefinido no fijo" y en caso de despido, éste podrá ser calificado como procedente, improcedente o nulo. Si dicho trabajador es despedido por causas objetivas, se le abona una indemnización de 20 días de salario por año de servicio con un máximo de 12 mensualidades. Asimismo, en el caso de los trabajadores "no

fijos", por la propia naturaleza del puesto de trabajo, existe una causa objetiva que justifica la extinción de la relación laboral, dado que el puesto pasa a ser cubierto por un trabajador que ha superado el proceso de selección establecido al efecto. Si el despido se califica como improcedente o nulo, las consecuencias del despido son idénticas a las que se aplican a los trabajadores contratados con carácter indefinido.

81. El Gobierno señala además que, además de tener en cuenta el sistema específico de cálculo de la indemnización a conceder al trabajador afectado por la decisión de despido, es necesario valorar el conjunto de medidas para favorecer la estabilidad en el empleo y evitar situaciones de despido, así como las medidas de protección de las personas que han perdido su puesto de trabajo. En este contexto, el Gobierno describe la reforma laboral de 2021, que se adoptó en el marco de un proceso de diálogo social a través del cual se alcanzó un acuerdo entre el Gobierno y los interlocutores sociales, incluida la organización demandante. La reforma aboga por la eliminación de los contratos temporales. Asimismo, se consigue una mayor estabilidad en el empleo mediante la reducción del número de despidos.

82. El Gobierno menciona varias leyes que contribuyeron a disuadir a los empresarios de adoptar decisiones de despido improcedentes. Por ejemplo, la Ley n.º 43/2006 prohíbe a las empresas que hayan rescindido contratos indefinidos de forma improcedente en un plazo de 12 meses recurrir a un determinado tipo de contratación temporal. La Ley nº 3/2012 establece que las empresas que no hayan extinguido contratos de forma improcedente en los 12 meses anteriores a la solicitud, podrán recibir una devolución del 50% de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social. Actualmente, el Real Decreto-Ley nº 1/2023 establece la pérdida de reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social en caso de que los despidos sean improcedentes.

83. Sobre esta base, el Gobierno mantiene que no existe violación del artículo 24 de la Carta.

B - Evaluación del Comité

84. El Comité recuerda que, en virtud del artículo 24.b de la Carta, los Estados deben reconocer el derecho de los trabajadores cuya relación de trabajo haya sido rescindida sin una razón válida a una indemnización adecuada o a cualquier otra reparación apropiada.

i. Indemnización adecuada

85. Se considera que los sistemas de indemnización se ajustan a la Carta cuando cumplen las siguientes condiciones: prevén el reembolso de las pérdidas económicas sufridas entre la fecha del despido y la decisión del órgano de apelación (Conclusiones de 2012, República Eslovaca, artículo 24; Conclusiones de 2012, Bulgaria, artículo 24); prevén la posibilidad de readmisión del trabajador (Conclusiones de 2012, Finlandia, artículo 24); y/o prevén la indemnización de un nivel lo suficientemente elevado como para disuadir al empleador y reparar el daño sufrido por la víctima (Sociedad Finlandesa de Derechos Sociales c. Finlandia, denuncia n.º 106/2014, decisión de admisibilidad y fondo de 8 de septiembre de 2016, §45; Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) c. Italia, denuncia n.º 45). Finlandia, demanda núm. 106/2014, decisión sobre la admisibilidad y el fondo de 8 de septiembre de 2016, §45; *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL) c. Italia, demanda núm. 158/2017, decisión sobre el fondo de 11 de septiembre de 2019, §87;

Conclusiones de 2012, Turquía, artículo 24). La indemnización por despido ilegal debe ser a la vez proporcional al perjuicio sufrido por la víctima y suficientemente disuasoria para los empresarios (Conclusiones 2016, Macedonia del Norte, artículo 24). Cualquier límite máximo de la indemnización que pueda impedir que los daños y perjuicios sean proporcionales a la pérdida sufrida y suficientemente disuasorios es, en principio, contrario al artículo 24[.b] de la Carta (*Syndicat CFDT de la métallurgie de la Meuse* c. Francia, Denuncia nº 175/2019, decisión sobre el fondo de 5 de julio de 2022, §83). Si existe ese límite máximo de indemnización por daños patrimoniales, la víctima debe poder solicitar una indemnización por daños no patrimoniales a través de otras vías legales, y los tribunales competentes para conceder una indemnización por daños patrimoniales y no patrimoniales deben decidir en un plazo razonable (Conclusiones 2012, Eslovenia; Conclusiones 2012, Finlandia).

86. El Comité recuerda que en Sociedad Finlandesa de Derechos Sociales c. Finlandia, Denuncia núm. 106/2014, op. cit., un límite máximo de 24 meses previsto por la legislación finlandesa fue considerado insuficiente por el Comité, ya que no permitía una indemnización adecuada en el sentido del artículo 24[.b] de la Carta. También recuerda que en *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)* c. Italia, Reclamación núm. 158/2017, op. cit., consideró que los importes predeterminados de indemnización (con un tope de 12, 24 o 36 veces la remuneración mensual de referencia, según el caso, y de seis veces la remuneración mensual de referencia para las pequeñas empresas) hacían que la indemnización fuera inadecuada en el tiempo al daño sufrido. El Comité recuerda además que consideró insuficiente el límite máximo de indemnización de 20 meses, aplicable únicamente a partir de 29 años de antigüedad previsto por la legislación francesa (véase *Confédération Générale du Travail Force Ouvrière* (CGT-FO) c. Francia, demanda núm. 160/2018 y *Confédération Générale du travail* (CGT) c. Francia, demanda núm. 171/2018, decisión sobre el fondo de 23 de marzo de 2022; *Syndicat CFDT de la métallurgie de la Meuse* c. Francia, demanda núm. 175/2019, op. cit, así como en *Syndicat CFDT général des transports et de l'environnement de l'Aube* c. Francia, Denuncia núm. 181/2019 y *Syndicat CFDT de la métallurgie de la Meuse* c. Francia, Denuncia núm. 182/2019, decisión sobre el fondo de 19 de octubre de 2022). El Comité también recuerda que en *Unión General de Trabajadores* (UGT) c. España, Denuncia núm. 207/2022, decisión sobre el fondo de 20 de marzo de 2024, un límite máximo de 24 meses previsto por la legislación española era contrario a la Carta.

87. En su evaluación de la presente reclamación, el Comité se centrará en determinar si la legislación nacional satisface el requisito de la Carta de una indemnización adecuada, tal como se establece en el §84 supra. Por lo que se refiere a los salarios de interinidad (véase §26 supra, artículo 56 del Estatuto de los Trabajadores), el Comité considera que este aspecto debe tenerse en cuenta como parte de la evaluación global de si los baremos y la normativa aplicable en la legislación española garantizan una indemnización adecuada.

88. El Comité toma nota de que CCOO alega que la indemnización en caso de despido improcedente es insuficiente y que no es posible reclamar una indemnización adicional por los daños sufridos. CCOO alega además que debería existir una cuantía mínima fijada por ley, que tuviera un efecto disuasorio para los empresarios a la hora de tomar decisiones en materia de despido, y que deberían concederse salarios intermedios en todos los casos de despido improcedente.

89. El Comité observa que el tope máximo de indemnización en caso de despido improcedente no puede superar los 33 días de salario por año de servicio, con un límite máximo de 24 mensualidades. En caso de despido por causas objetivas y de despido colectivo por causas económicas, organizativas, técnicas o productivas, el tope máximo no puede superar los 20 días de salario por año de servicio, con un límite máximo de 12 salarios mensuales.

90. La Comisión considera que, si bien el Gobierno afirma que uno de los objetivos del sistema de introducción de límites máximos de indemnización era proporcionar una mayor seguridad jurídica a ambas partes del contrato de trabajo, no puede excluirse que la indemnización predeterminada pueda servir más bien de incentivo para que el empresario despida a los trabajadores de manera improcedente. De hecho, en determinados casos, los límites máximos de indemnización establecidos podrían incitar a los empresarios a hacer una estimación pragmática de la carga financiera de un despido improcedente sobre la base de un análisis de costes y beneficios. En algunas situaciones, esto podría fomentar los despidos improcedentes.

91. Además, el Comité observa que el límite superior del baremo indemnizatorio no permite conceder indemnizaciones más elevadas en función de la situación personal e individual del trabajador, ya que los tribunales sólo pueden ordenar indemnizaciones por despido improcedente dentro de los límites del baremo, y los tribunales consideran la normativa laboral *lex specialis* en comparación con la normativa civil y suelen rechazar las solicitudes de indemnización adicional presentadas de conformidad con el Código Civil.

92. La Comisión toma nota de la información presentada por el Gobierno en el sentido de que recientemente los tribunales nacionales comenzaron a reconocer el derecho a una indemnización adicional haciendo referencia al artículo 10 del Convenio núm. 158 de la OIT y al artículo 24 de la Carta. El Comité toma nota de que existen varias decisiones al respecto, pero los tribunales nacionales siguen refiriéndose al derecho a una indemnización adicional como una excepción (véanse los §§35, 37, 41-42). De la información presentada por las partes se desprende que sigue prevaleciendo la práctica general de los tribunales nacionales de rechazar tales solicitudes de indemnización adicional.

93. El Comité toma nota de las medidas destinadas a disuadir a los empresarios de adoptar decisiones de despido improcedentes, así como de los importes de la prestación por desempleo que pueden percibir los trabajadores despedidos.

94. El Comité observa que el límite máximo de indemnización que puede percibir el trabajador en caso de despido improcedente, aplicable a los trabajadores contratados antes de la reforma de la legislación laboral de 2012, es superior al de los demás casos examinados por el Comité (42 meses antes de la reforma frente a 24 y 20 meses en los casos de Finlandia y Francia, respectivamente, y 12, 24 o 36 meses en Italia). Sin embargo, el Comité ya ha sostenido que los límites máximos aplicables a los trabajadores contratados después de la reforma del Derecho laboral de 2012, en particular 24 meses, son insuficientes e infringen la Carta (véase el apartado 86 supra).

95. El Comité acoge con satisfacción la reciente evolución de la jurisprudencia nacional en la que se ha reconocido el derecho a una posible indemnización adicional en caso de despido improcedente. El Comité también toma nota de que ha habido varias decisiones de los tribunales nacionales que realizaron un control de convencionalidad y evaluaron la compatibilidad del baremo de indemnización con los tratados internacionales (véanse los §§32-33, 354 y 41-46 supra). Sin embargo, a pesar de que se concedió una indemnización adicional en varios casos (véanse los §§38 y 43-46 supra), parece que la práctica no ha sido ampliamente seguida por otros tribunales nacionales. De hecho, incluso los tribunales nacionales reconocieron que el Tribunal Supremo no se ha pronunciado sobre la coherencia de la jurisprudencia relativa a la indemnización adicional (véase §44 supra). Además, el propio Gobierno reconoce que la indemnización adicional en caso de despido improcedente sólo es posible en casos excepcionales según la jurisprudencia nacional, por lo que no se aplicaría en todos los casos de despido improcedente.

96. En cuanto a la cuantía mínima de la indemnización, el Comité señala que, contrariamente a lo que afirma CCOO, el establecimiento de dicha indemnización mínima no sería suficientemente disuasoria para el empresario y no permitiría necesariamente que dicha indemnización fuera proporcional a la pérdida sufrida.

97. El Comité considera que los límites máximos fijados por la legislación no son lo suficientemente elevados como para reparar en todos los casos el daño sufrido por la víctima y ser disuasorios para el empresario. El perjuicio real sufrido por el trabajador afectado, vinculado a las características específicas del caso, puede no tenerse debidamente en cuenta, entre otras cosas porque la posibilidad de 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 suficientemente garantizado.

98. Por consiguiente, el Comité considera que existe una violación del artículo 24.b de la Carta.

ii. Reincorporación

99. El Comité ha considerado anteriormente que, si bien el artículo 24.b de la Carta no se refiere explícitamente a la readmisión, sí hace referencia a la indemnización u otras medidas apropiadas. El Comité consideró que otras medidas apropiadas deberían incluir la readmisión como uno de los recursos de que disponen los tribunales nacionales en los casos de despido sin una razón válida. La posibilidad de conceder la readmisión reconoce la importancia de devolver al trabajador a una situación laboral no menos favorable que la que tenía anteriormente. Corresponde a los tribunales nacionales decidir si la readmisión es adecuada en un caso concreto. El Comité recuerda que ha sostenido sistemáticamente que la readmisión debe estar disponible como recurso también en virtud de otras disposiciones de la Carta según la interpretación del Comité, por ejemplo en virtud del artículo 8§2 y del artículo 27§3 de la Carta (Sociedad Finlandesa de Derechos Sociales c. Finlandia, Denuncia núm. 106/2014, op. cit., §55).

100. El Comité observa que el argumento de la organización querellante en relación con la readmisión es doble: que los tribunales nacionales no están autorizados a ordenar la readmisión como recurso adecuado en caso de despido improcedente, independientemente de las circunstancias y la conducta de las partes, y que los tribunales nacionales no están autorizados a ordenar la readmisión como recurso adecuado en caso de despido improcedente en situaciones en las que se demuestre que el despido es un acto fraudulento destinado a apartar a los trabajadores de su empleo como medio de impedir el ejercicio de los derechos que les puedan corresponder en virtud de la Carta o de sus Protocolos. El Comité considera que, con independencia de los motivos del despido, que se declara improcedente, el núcleo de la argumentación de la organización denunciante es que la readmisión no puede ser ordenada por los tribunales nacionales en los casos de despido improcedente y cuando el despido es un acto fraudulento.

101. El Comité señala que, en virtud de la legislación nacional, la readmisión sólo es obligatoria cuando el despido es declarado nulo por los tribunales nacionales (véanse los §§26-27 supra). Si el despido se declara improcedente, la decisión de readmitir o no al trabajador corresponde al empresario, a menos que se trate de un representante legal de los trabajadores o de un delegado sindical. De la información facilitada por las partes se deduce claramente que, salvo que el despido sea declarado nulo, los tribunales nacionales no pueden apreciar de oficio la procedencia de la readmisión. Incluso cuando el empresario opta por la readmisión pero decide no hacer efectiva su decisión, los tribunales nacionales no pueden apreciar que la readmisión sería más adecuada que el pago de una indemnización, y la relación laboral finaliza con el pago de una indemnización predeterminada. En tal caso, el tribunal nacional concede un salario provisional y puede conceder una indemnización adicional.

102. El Comité considera que los tribunales nacionales no pueden decidir si la readmisión es adecuada en un caso concreto porque la ley o bien exige explícitamente la readmisión en caso de que el despido sea nulo, o bien la empresa o un trabajador pueden optar por ella. No es posible que el tribunal nacional aprecie que la readmisión es procedente después de considerar todas las circunstancias del caso, la conducta de las partes y evaluar si la readmisión es la solución más adecuada. El Comité observa que, aunque la reinserción es posible en el derecho interno en casos limitados, los tribunales nacionales no pueden evaluar si es la opción más adecuada en un caso concreto. El Comité considera que los tribunales nacionales deberían poder evaluar la idoneidad del restablecimiento en consulta con las partes en el procedimiento. Por consiguiente, el Comité considera que la falta de oportunidades para que los tribunales nacionales evalúen la posibilidad del restablecimiento no cumple los requisitos del artículo 24.b de la Carta.

103. Por consiguiente, el Comité considera que existe una violación del artículo 24.b de la Carta.

iii. Contratos temporales

104. El Comité toma nota de que CCOO alega que la indemnización es insuficiente en relación con los daños sufridos como consecuencia de los sucesivos contratos temporales celebrados "en fraude de ley" (véanse §§26 y 67 supra), especialmente respecto de los trabajadores con contratos temporales en las administraciones públicas, ya que reciben una indemnización inferior a la prevista para los casos de despido improcedente. El Comité señala además que CCOO alega que los trabajadores de las administraciones públicas que se caracterizan por ser personal "indefinido no fijo" pueden ver extinguidos sus contratos cuando su puesto de trabajo se cubre tras un procedimiento de selección y, en tales casos, la extinción del contrato no está sujeta a indemnización por despido improcedente, sino a una indemnización inferior de 20 días de salario por año de servicio con un máximo de 12 mensualidades.

105. El Comité señala que si los contratos temporales se utilizan infringiendo el Estatuto de los Trabajadores, lo que los caracterizaría como celebrados "en fraude de ley", dichos trabajadores adquieren la condición de fijos (véase el apartado 26 supra). Si el carácter fraudulento de un contrato temporal se pone de manifiesto durante la extinción de la relación laboral, la extinción suele declararse nula con las consecuencias propias de tal declaración. En el caso de los trabajadores "fijos no fijos" de las administraciones públicas, su despido puede ser declarado nulo o improcedente, y las consecuencias son idénticas a las de los trabajadores fijos, es decir, se puede pagar una indemnización predeterminada o readmitir al trabajador, o, en caso de que el despido sea declarado nulo, la readmisión es obligatoria, junto con el pago de los salarios de interinidad.

106. Por consiguiente, el Comité considera que, en caso de despido improcedente o de despido nulo de un trabajador temporal, las disposiciones aplicables son idénticas a las aplicables a los trabajadores fijos. En estas circunstancias, el Comité considera que se aplican las mismas consideraciones (véanse los §§85 a 97 supra) y que los límites máximos fijados por la legislación no son suficientemente elevados para reparar el perjuicio sufrido por la víctima en todos los casos y ser disuasorios para el empresario. El perjuicio real sufrido por el trabajador afectado vinculado a las características específicas del caso puede no tenerse debidamente en cuenta, entre otras cosas porque la posibilidad de obtener una indemnización adicional es muy limitada.

107. El Comité considera que existe una violación del artículo 24.b de la Carta en lo que respecta a la indemnización adecuada en caso de despido improcedente de trabajadores temporales contratados en fraude de ley.

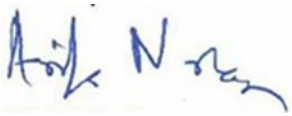
CONCLUSIÓN

Por estas razones, el Comité concluye

- por unanimidad que existe una violación del artículo 24.b de la Carta en lo que respecta a la indemnización por despido improcedente;

- por unanimidad, que existe una violación del artículo 24.b de la Carta en lo que respecta a la readmisión;

- por unanimidad que existe una violación del artículo 24.b de la Carta en lo que respecta a la indemnización por despido improcedente de los trabajadores temporales contratados en fraude de ley**.**



Miriam KULLMANN	Aoife NOLAN	Henrik KRISTENSEN
Ponente	Presidenta	Secretario Ejecutivo

De conformidad con el apartado 1 del artículo 35 del Reglamento del Comité, se adjunta a la presente Decisión un voto particular concurrente de Carmen SALCEDO BELTRÁN.

VOTO PARTICULAR CONCURRENTE DE CARMEN SALCEDO BELTRÁN

Comparto la apreciación unánime del Comité sobre la vulneración del artículo 24.b de la Carta en todos los motivos que la organización reclamante presentó en relación con la legislación española, especialmente en lo que se refiere a las indemnizaciones por despido improcedente, readmisión e indemnización por despido improcedente de trabajadores temporales contratados en fraude de ley.

No obstante, quisiera presentar este voto concurrente por las siguientes razones:

a) En primer lugar, para hacer una observación formal en relación con la constatación de una infracción en materia de salarios de interinidad.

b) En segundo lugar, para añadir algunos argumentos en apoyo de la constatación de una violación relativa a la aplicación del control de convencionalidad en el contexto específico examinado, que el propio Estado destacó en sus alegaciones. Estos argumentos confirman y revelan la eficacia del tratado y de las decisiones sobre el fondo en este ámbito.

1. La violación del artículo 24 b. de la Carta porque la obligación de pagar salarios intermedios sólo se aplica en algunos casos de despido improcedente.

El Comité examinó los salarios intermedios "como parte de la evaluación global de si los baremos y la normativa aplicable en el Derecho español garantizan una indemnización adecuada" (§ 87).

En la reclamación del sindicato hay un apartado específico sobre este tema (IV. Tercero). Además, en la última parte del documento (páginas 75 y 76), que organiza las reclamaciones en una lista de seis puntos, el sindicato reclamante pide al Comité, en el tercer punto, que se pronuncie específicamente sobre el apartado 2 del artículo 56, en vigor desde la reforma laboral de 2012, que no exige el pago de salarios intermedios en los casos en que, tras un despido considerado improcedente, el empresario, o en circunstancias excepcionales el representante de los trabajadores, opte por la indemnización.

En su sentencia, el Comité decidió que esta legislación infringe el artículo 24 b. de la Carta de conformidad con su larga y consolidada jurisprudencia, en la que sostiene que a los trabajadores despedidos sin motivo válido se les debe conceder una indemnización u otra reparación adecuada. Señaló que los mecanismos de indemnización se consideran apropiados si incluyen "el reembolso de las pérdidas económicas sufridas entre la fecha del despido y la decisión del órgano de apelación" (*Sociedad Finlandesa de Derechos Sociales* v. Finlandia, Denuncia n.º 106/2014, decisión sobre admisibilidad y fondo de 8 de septiembre de 2016, § 45).

Durante las deliberaciones, sostuve que, dado que la solicitud era precisa, la descripción detallada y la práctica relacionada con esta modificación legislativa demostraba que se trataba sin duda de una medida muy regresiva para los trabajadores, lo que significaba que no se compensaban las pérdidas y se animaba a los empresarios a despedir a los trabajadores sin una razón válida, ya que no corrían ningún riesgo de pérdida financiera si actuaban ilegalmente, la decisión del Comité debería haber respondido en términos equivalentes y de manera más específica y distinta, ya que no se había formulado una solicitud explícita de este tipo en ninguna de las reclamaciones resueltas anteriormente.

ya que en ninguna de las reclamaciones anteriormente resueltas se había formulado una petición explícita en este sentido.

En cualquier caso, aunque el resultado de la decisión sobre este punto fue el mismo, ya que el Comité consideró que se había producido una violación del artículo 24.b de la Carta como parte de su conclusión de que no se había producido una indemnización adecuada, me gustaría aprovechar esta opinión para matizar esta observación, basándome en el hecho de que ya existe jurisprudencia específica sobre este tema. Un examen de este aspecto no habría cambiado la forma en que el Comité pasó a evaluar el presente caso y, de hecho, habría hecho sus argumentos más estructurados y comprensibles.

2. La aplicación del control de convencionalidad y la eficacia de la Carta en este caso: un principio jurídico internacional planteado como argumento por ambas partes y prueba indiscutible de la violación de la Carta.

Un aspecto clave de la denuncia examinada es, por supuesto, el relativo a la aplicación efectiva del artículo 24 b. de la Carta a través del control de convencionalidad llevado a cabo por los tribunales españoles.

Subrayo que su impacto no se limita a España, ya que los tribunales de otros países que siguen la misma línea se refieren a ella en sus sentencias como modelo de aplicación coherente del sistema de fuentes del Derecho y de las obligaciones internacionales y constitucionales o legales en relación con la prevalencia de los tratados. El objetivo es reforzar su argumentación a favor del cumplimiento del artículo 24 b. y las decisiones conexas del Comité y *refutar las sentencias de los tribunales superiores* que han repudiado la obligación de cumplimiento (véase Tribunal de Casación, 11 de mayo de 2022, Nos. 21-14.490 y 21- 15.247). Esto se refleja, por ejemplo, en las sentencias del Tribunal de Apelación de Grenoble de 22 de junio de 2023 (nº 21/03352), 6 de julio de 2023 (nº 21/03641), 14 de septiembre de
2023 (núm. 21/04008), 7 de noviembre de 2023 (núm. 21/03362), 1 de febrero de 2024 (núm. 21/02004) y 11 de junio de 2024 (núm. 22/01136) ("... [debido a] la aplicabilidad directa del artículo 10 del Convenio núm. 158 de la OIT y del artículo 24 de la Carta Social Europea... y el hecho de que los baremos de indemnización previstos por el artículo L 1235-3 del Código del Trabajo no garantizan a los trabajadores despedidos ilegalmente una indemnización adecuada, salvo en caso de nulidad, lo más apropiado *es desestimar pura y simplemente el recurso en abstracto y evaluar de forma independiente los perjuicios sufridos*").

En su decisión, el Comité "acoge con satisfacción la reciente evolución de la jurisprudencia nacional en la que se ha reconocido el derecho a una posible indemnización adicional en caso de despido improcedente". También "toma nota de que ha habido varias decisiones de los tribunales nacionales que han llevado a cabo un control de convencionalidad y han evaluado la compatibilidad del baremo de indemnización con los tratados internacionales" (§ 95).

En mi opinión, este enfoque debería haber ido más lejos. En particular, el Comité debería haber reforzado su constatación de violación desplegando este componente clave de la aplicación efectiva de la Carta y su jurisprudencia, incluida la decisión más reciente sobre el fondo de 20 de marzo de 2024, *Unión General de Trabajadores* (UGT)
v. España, Reclamación nº 207/2022, aplicándolo en el presente caso y teniendo en cuenta el impacto a nivel europeo al que se ha hecho referencia anteriormente.

En primer lugar, este principio jurídico de *ius cogens*, consagrado en los artículos 24 y 25 de la Convención de Viena y en el ordenamiento jurídico español a través de su Constitución y de su legislación (artículo 96 y Ley 25/2014), presenta en este caso la singularidad de haber sido invocado por ambas partes. Ambas pusieron efectivamente de relieve el efecto beneficioso del Derecho internacional al poner de manifiesto que el mecanismo indemnizatorio español para el despido improcedente es insuficiente porque, entre otras cosas, no garantiza en todos los casos la reparación del daño sufrido por un trabajador, lo que explica que sea necesario acudir al Derecho internacional (artículo 24 b. de la Carta y artículo 10 del Convenio de la OIT) para reclamar una indemnización adicional.

Sin embargo, existe una importante diferencia de opinión entre las partes que se encuentra en su razonamiento respecto *a la desestimación* o *selección* de la ley aplicable que realizan los tribunales a efectos de la aplicación "preferente" de la disposición contenida en un tratado internacional vinculante en relación con la legislación nacional con fuerza de ley. El sindicato denunciante considera que el control de convencionalidad ejercido evidencia la "violación" por la ley española del artículo 24 b. de la Carta.

El Gobierno, sin embargo, trabaja esto desde la otra dirección, es decir como argumento de que la ley es conforme con el tratado, basándose en el Apéndice de la Carta (artículo 24, párrafo 4) ("queda entendido que la indemnización u otras medidas apropiadas en caso de terminación de la relación de trabajo sin motivos válidos serán determinadas por las leyes o reglamentos nacionales, los convenios colectivos u otros medios adecuados a las condiciones nacionales"), alegando que "[c]on la introducción de esta vía, el sistema español no podría considerarse contrario al artículo 24 de la Carta, ya que el hecho de que el propio sistema faculte a los jueces y tribunales para aplicar directamente dicha disposición al resolver un caso, desplazando en caso necesario a la legislación nacional, es una garantía de la compatibilidad del sistema con dicha disposición" (párrafo 134 de las alegaciones del Gobierno sobre el fondo).

Este es un punto que el Comité debería haber subrayado en la motivación de su decisión, porque supone un reconocimiento muy claro por parte del Gobierno demandado de que la legislación española vulnera el artículo 24.b de la Carta, en consonancia con la interpretación auténtica y consolidada que el Comité hace de esta disposición, y que su decisión incorpora. Ello le habría permitido responder al mismo tiempo a la alegación del Gobierno español basada en una visión interesada del control de convencionalidad que invoca erróneamente el Apéndice de la Carta y pasa por alto la jurisprudencia consolidada del Comité sobre las violaciones derivadas de los límites máximos de indemnización. También se alega que el Comité ha declarado en su jurisprudencia que el control de convencionalidad no es uno de los *medios apropiados* previstos en el Apéndice de la Carta para determinar las indemnizaciones adecuadas.

En segundo lugar, en esta sentencia más matizada que el Comité podría haber dirigido a las partes, también debería haber respondido a un argumento del Gobierno español que es claramente incompatible con sus compromisos internacionales y con su propia legislación. El Gobierno argumenta que el control de convencionalidad permite, en algunos casos excepcionales en los que la indemnización derivada de la aplicación del artículo 56 del Estatuto de los Trabajadores no es adecuada, teniendo en cuenta las circunstancias concretas, que las autoridades judiciales concedan una indemnización superior en aplicación del Convenio núm. 158 de la OIT y de la Carta Social Europea revisada. Observo, sin embargo, que

añade su propia suposición, afirmando que "podría plantearse *la conveniencia* de que esta vía se traslade expresamente a la normativa" y que se trata de "una valoración de *oportunidad* que... entra dentro del *margen de discrecionalidad* del Estado" (párrafo 135 de las alegaciones sobre el fondo).

En respuesta a esta interpretación, el Comité debería haber señalado que el 22 de marzo de 2022 adoptó la decisión sobre el fondo de la Demanda Colectiva núm. 207/2022, *Unión General de Trabajadores (UGT)* c. España, en la que declaró que el derecho a una indemnización adecuada u otra reparación apropiada en el sentido del artículo 24 b. de la Carta no está garantizado por el límite máximo establecido por la legislación española en materia de indemnización por despido improcedente y, por tanto, que se ha producido una violación del artículo 24 b. de la Carta. Esta decisión sobre el fondo fue confirmada el 27 de noviembre de 2023 por el Comité de Ministros a través de la Recomendación CM/RecChS(2024)44, que insta a España a "proceder a la revisión y modificación de la legislación pertinente... con el fin de garantizar que la indemnización concedida en los casos de despido improcedente, y cualquier baremo utilizado para calcularla, tenga en cuenta el daño real sufrido por las víctimas y las circunstancias individuales de su caso".

El control de convencionalidad se dirige a todos los poderes que componen el Estado, es decir, el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Todos los poderes públicos, no sólo el judicial, están obligados a respetar la constatación de violación antes mencionada, y el estado no dispone de un *margen de discrecionalidad* como tampoco puede ser una cuestión de *oportunidad* o *conveniencia* que deba considerar.

No debe haber ninguna ambigüedad, y me gustaría añadir el matiz de que el Estado sí tiene "autonomía institucional" en relación con sus poderes para decidir sobre cómo proceder para respetar las medidas que le solicitan las organizaciones internacionales. Es decir que, a la luz de su organización autónoma o de la división interna de poderes prevista en la Constitución, el Estado decide los métodos o instrumentos apropiados (una medida legislativa, administrativa o ejecutiva, una intervención judicial o incluso un acuerdo general o *erga omnes* con o entre los interlocutores sociales) para cumplir su obligación de respetar un tratado de conformidad con la jurisprudencia de los órganos de control, a saber, en este caso, el Comité.

Por otra parte, cabe señalar de nuevo que el Estado español es el único que ha redoblado su compromiso con el procedimiento de reclamaciones colectivas: al depositar su instrumento de ratificación de la Carta revisada, anunció que aceptaba la supervisión de las obligaciones contraídas en virtud de este procedimiento (Parte IV, artículo D 2. de la Carta y BOE de 11 de junio de 2021), al tiempo que firmaba y ratificaba el Protocolo Adicional de 9 de noviembre de 1995 (BOE de 2 de noviembre de 2022). En otras palabras, ha reconocido jurídica y públicamente *en dos ocasiones* el poder del Comité para supervisar el respeto de los derechos sociales del tratado y, por supuesto, se ha sometido a su supervisión. En el marco del proceso de ratificación por el Estado del Protocolo de Denuncias Colectivas, el Ministerio de Justicia presentó al Consejo de Estado un informe de la Secretaría de Estado de Justicia (Expediente nº 486/2021, publicado en el Boletín Oficial del Estado[1]) emitido por el Director General de Cooperación Jurídica Internacional y Derechos Humanos el 17 de diciembre de 2020, que incluye precisamente el mismo análisis jurídico: "... Una vez detallado el contenido del Protocolo Adicional

[1]Ver https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2021-486

por el que se establece un sistema de reclamaciones colectivas, describe los efectos que su ratificación tendrá para España, que son considerables ya que el tratado es jurídicamente vinculante y las decisiones del Comité de Expertos son de obligado cumplimiento".

En tercer lugar, el Gobierno español afirma que el Tribunal Supremo aún no se ha pronunciado sobre la cuestión de la indemnización por despido (párrafo 13 del escrito sobre el fondo). A la espera de una futura decisión, el Comité debería haber puesto de relieve la jurisprudencia establecida por las sentencias del Tribunal de Casación francés antes citadas y haber señalado que "la Carta establece obligaciones de derecho internacional que son jurídicamente vinculantes para los Estados Partes y que el Comité*, como órgano creado en virtud de un tratado, está investido de la responsabilidad de evaluar jurídicamente si las disposiciones de la Carta se han aplicado satisfactoriamente*. El Comité considera que corresponde a las jurisdicciones nacionales pronunciarse sobre la cuestión controvertida (*in casu*, la indemnización adecuada) *a la luz de los principios que ha establecido* a este respecto o, en su caso, corresponde al legislador español proporcionar a las jurisdicciones nacionales los medios para extraer las consecuencias apropiadas en cuanto a la conformidad con la Carta de las disposiciones internas en cuestión (*Syndicat CFDT de la métallurgie de la Meuse* v. Francia, Denuncia nº 175/2019, decisión sobre el fondo de 5 de julio de 2022, §91, y Confederation of Swedish Enterprise v. Suecia, Denuncia nº 12/2002, decisión sobre el fondo de 22 de mayo de 2003, §43)".

Esta jurisprudencia del Comité coincide con la establecida por el Tribunal Constitucional español en la sentencia 61/2024, de 9 de abril, según la cual la obligación del Estado de respetar los tratados de derechos humanos ratificados e incorporados al ordenamiento jurídico español "nace de la recta interpretación del artículo 98.1 de la Constitución Española" y este compromiso conlleva "la obligación de *respetar los mecanismos de garantía* de los tratados internacionales cuando existan" y "la voluntad expresa del Estado de someterse a dichos mecanismos". Me remito a la doble sujeción del Estado español a la autoridad del Comité antes descrita. Asimismo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictaminó el 29 de noviembre de 2023 (sentencia núm. 85/2023), en relación con la fuerza de los dictámenes de los comités de vigilancia de los tratados, incluido el Comité, "que no cabe duda de que tienen fuerza vinculante/obligatoria para el Estado Parte en cuanto que tales decisiones proceden de *un órgano creado en el marco de un proceso normativo* internacional, que por expresa disposición del artículo 96, forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno". Para reiterar esta afirmación, el Tribunal añadió que la decisión de un organismo internacional "*no puede ser privada de su efecto oponiéndola al efecto vinculante del Convenio, ya que ello podría, si no hacerla ineficaz, al menos limitar su fuerza y su impacto real y efectivo*".

Estas son las razones de mi enfoque diferente de las violaciones del artículo 24 b. de la Carta.