



A PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES EN EL SISTEMA DE LAS CARTAS SOCIALES EUROPEAS. ESPECIAL REFERENCIA AL MECANISMO DE RECLAMACIONES COLECTIVAS

ICÍAR ALZAGA RUIZ 

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)*

ialzaga@der.uned.es

SUMARIO: 1. Planteamiento de la cuestión. 2. El Comité Europeo de Derechos Sociales. 2.1. Los informes del CEDS. 2.2. El procedimiento de reclamaciones colectivas. 3. La eficacia de las resoluciones del Comité Europeo de Derechos Sociales en el procedimiento de reclamaciones colectivas. 4. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN: La presente investigación profundiza en los mecanismos de control de la Carta Social Europea del Comité Europeo de Derechos Sociales, que supervisa la política social de los Estados Parte a través del procedimiento de informes periódicos y del procedimiento de reclamaciones colectivas. El trabajo argumenta que las decisiones y resoluciones del CEDS carecen de naturaleza jurisdiccional y no constituyen jurisprudencia vinculante comparable a la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Aunque las decisiones del CEDS (Decisiones) poseen un indudable valor interpretativo, su naturaleza es política y no judicial. Actúan como un medio de supervisión y control de las políticas sociales.

PALABRAS CLAVE: Carta Social Europea, Comité Europeo de Derechos Sociales, procedimiento de reclamaciones colectivas.

THE PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS IN THE EUROPEAN SOCIAL CHARTERS. SPECIAL STUDY OF THE COLLECTIVE COMPLAINTS PROCEDURE

ABSTRACT: This research delves into the control mechanisms of the European Social Charter of the European Committee of Social Rights, which monitors the social policy of the States Parties through the periodic reporting procedure and the collective complaints procedure. The study argues that the decisions and resolutions of the ECSR are not judicial in nature and do not constitute binding case law comparable to that of the European Court of Human Rights. Although the decisions of the ECSR (Decisions) have undoubted interpretative value, they are political rather than judicial in nature. They act as a means of monitoring and controlling social policies.

KEYWORDS: European Social Charter, European Committee of Social Rights, Collective complaints procedure.

Recibido: 20/10/2025

Aceptado: 20/11/2025

1. Planteamiento de la cuestión

Es clásica la distinción entre, por un lado, los derechos llamados de primera generación, es decir, los derechos políticos y civiles, que pretenden proteger al individuo frente a los poderes públicos y, por otro, los derechos sociales y económicos, referidos a la obtención de prestaciones económicas, educacionales, asistenciales, etc. por parte de los poderes públicos o de sujetos privados¹. Cuando tras la segunda guerra mundial, se redactó el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales², los Estados no quisieron apostar por la protección de los derechos sociales y económicos, al entender que su protección supondría un coste adicional en un momento delicado para las economías europeas. Fue imposible aprobar un instrumento único ante la falta de consenso de los Estados sobre qué derechos debían garantizarse, su alcance y su mecanismo de control³. Se produjo una proyección del modelo de dualidad de derechos clásicos-derechos sociales, que encontramos en el Derecho constitucional interno⁴, a la esfera internacional, de forma que las mismas contradicciones que genera en la sede interna, se trasladaron a la internacional⁵.

El lugar secundario ocupado por los derechos económicos, sociales y culturales, frente a los derechos civiles y políticos se explica también por su alcance esencialmente programático y por las dificultades existentes para su control por medio de mecanismos jurisdiccionales⁶. Y es que la técnica de protección basada en reclamaciones individuales se articula mal cuando se trata de derechos colectivos, en la medida en que “si bien las dificultades de técnica jurídica para hacer efectivos estos recursos no tienen por qué ser insalvables, lo que sí resultaría sin duda insuperable sería la resistencia política de los Estados para la aceptación de recursos individuales en reclamación de derechos cuya satisfacción depende de condiciones vinculadas a la política general del Estado y sometida además a factores coyunturales”⁷.

El Consejo de Europa, que deseaba adoptar un tratado en materia de derechos humanos para otorgar mayor fuerza a los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la ONU en diciembre de 1948, optó por la elaboración de dos tratados distintos: El Convenio Europeo de Derechos Humanos, sobre derechos civiles y políticos; y otro, adoptado años más tarde, sobre derechos económicos y sociales: la Carta Social Europea⁸. Cuando el Consejo de Europa aprobó la Carta Social Europea en 1961, lo hizo como un complemento al Convenio Europeo de Derechos Humanos, que había sido adoptado años antes para la protección de los derechos civiles y políticos⁹. El mecanismo, que se instauró en el seno del Consejo de Europa

¹ LÓPEZ GUERRA, L., “La protección de derechos económicos y sociales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 297.

² Más conocido como el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

³ PRIETO SUÁREZ, R., “La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales (el sistema de informes y las reclamaciones colectivas)”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 11, 2008, pág. 356.

⁴ HERREROS LÓPEZ, J. M., “La justiciabilidad de los derechos sociales”, *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, vol. 1, nº 1, 2011, pág. 78 y ss.

⁵ CANOSA USERA, R., “La protección de los derechos sociales en el ámbito del Consejo de Europa”, Ponencia presentada en la Jornada que sobre organizó el Consejo General del Poder Judicial y UGT, los días 8 y 9 de julio de 2015, en <http://portal.ugt.org/actualidad/2015/octubre/boletin23/P3.pdf>, pág. 6.

⁶ JIMÉNEZ GARCÍA, F., “El sistema europeo de protección de los derechos humanos: el Consejo de Europa y la Carta Social”, en AA.VV., *Derecho Internacional de los derechos humanos*, Coord. C. Fernández de Casadevante Romani, 3ª ed., Dilex, Madrid, 2007, pág. 223.

⁷ PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales*, 16ª ed., Tecnos, Madrid, 2012, pág. 215.

⁸ BRILLAT, R., “Evolución y consolidación del Pacto Europeo de Democracia Social: La Carta Social Europea”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 207.

⁹ Llama la atención que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge todos los derechos contenidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, así como otros nuevos y varios proclamados en la

para la defensa de los derechos individuales, fue el resultado de una separación entre los derechos clásicos (civiles y políticos) –protegidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y los derechos sociales y económicos –protegidos años más tarde por la Carta Social Europea¹⁰. Los primeros dispondrían además de una garantía jurisdiccional ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹¹. Los segundos, sólo en un momento posterior serían objeto de protección por la Carta Social Europea, que les otorgaría un menor grado de protección, de naturaleza no jurisdiccional¹². Si el Convenio previó un recurso individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Carta Social Europea contemplaba un mecanismo de informes nacionales, menos vinculantes para los Estados parte¹³.

Esta distinción continúa en la actualidad, si bien matizada. La reforma en 1996 de la Carta Social Europea supuso una ampliación de las funciones otorgadas al órgano supervisor de los derechos en ella contenidos: el Comité Europeo de Derechos Sociales. Y, al mismo tiempo, el sistema de protección de los derechos humanos creado por el Consejo de Europa no ha traído consigo una desprotección de los derechos sociales y económicos. Dicho esto, lo cierto es que el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH) no es una declaración de derechos sociales y económicos y que, pese a que no han faltado voces que lo han defendido¹⁴, no se ha querido añadir una Sala jurisdiccional en materia de derechos sociales al Tribunal de Estrasburgo. Semejantes asimetrías han sido denunciadas por la doctrina científica, al dibujar una Europa social de dos velocidades en la que parece olvidarse que el CEDH¹⁵ se adoptó con el fin de dotar de efectividad a los derechos consagrados en la Declaración Universal de 10 de diciembre de 1948 y la Carta Social Europea completó el vacío existente en materia de derechos sociales para reforzar el principio de indivisibilidad de los derechos sociales y reforzar la complementariedad propugnada por la Declaración Universal¹⁶.

Hoy en día, la distinción estricta entre derechos civiles y políticos y derechos sociales y económicos ha perdido sentido¹⁷. Los derechos humanos están estrechamente interconectados y ejercen una recíproca influencia unos en otros. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 32/130¹⁸, proclamó el carácter indivisible de los derechos humanos y puso de manifiesto que “la plena realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible; la consecución de un progreso duradero en la

Carta Social Europea. Estamos, pues, en presencia de varias esferas de protección de los derechos sociales en Europa.

¹⁰ LÓPEZ GUERRA, L., “Crisis económica y derechos humanos. Una nota de jurisprudencia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015, pág. 400.

¹¹ Con sede en Estrasburgo.

¹² LÓPEZ GUERRA, L., “La protección de derechos económicos y sociales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *cit.*, pág. 297 y NIVARD, C., “La justicia de los derechos sociales en el Consejo de Europa”, *Lex Social*, nº 2, 2016, pág. 18.

¹³ Así como el procedimiento de reclamaciones colectivas.

¹⁴ MORTE GÓMEZ, C. y SALINAS ALCEGA, S., “Los derechos económicos y sociales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en AA.VV., *Derechos económicos y sociales*, Dir. Embid Irujo, A., Iustel, Madrid, 2009, págs. 359 y ss., AKANDJI-KOMBÉ, J.F., “Charte sociale européenne et Convention européenne des droits de l’homme: Quelles perspectives pour les 10 prochaines années?”, en AA.VV., *La Charte Sociale européenne: Une constitution sociale pour l’Europe*, Bruylant, Bruselas, 2010, págs. 147 y ss. y LÓPEZ GUERRA, L., “Crisis económica y derechos humanos. Una nota de jurisprudencia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015, pág. 400.

¹⁵ Actualmente modificado por dieciséis Protocolos.

¹⁶ JIMENA QUESADA, L., “Las sinergias entre el Tribunal Europeo de Derechos humanos y el Comité Europeo de Derechos Sociales: Reflexiones sobre relaciones institucionales, informales y humanas en homenaje a Josep Casadevall”, en AA.VV., *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una visión desde dentro en homenaje al Juez Josep Casadevall*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 102.

¹⁷ JIMENA QUESADA, L., “Introducción: Sostenibilidad y efectividad de los derechos sociales, incluso sobre todo en tiempo de crisis”, en AA.VV., *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica*, Bomarzo, Albacete, 2014, pág. 18.

¹⁸ De 1977.

aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social [...]”.

La Carta Social Europea revisada podría haber mejorado el mecanismo de control de la Carta de 1961, pero no lo hizo. Podría haber introducido nuevos mecanismos de garantía de los derechos en ella contenidos, pero optó por establecer que “el cumplimiento de las obligaciones jurídicas de la presente Carta se someterá a la misma supervisión que la Carta Social Europea”¹⁹. Recordemos que el Protocolo de 1991 recogió una de las propuestas formuladas por la Asamblea Parlamentaria en su Recomendación 1168/1992, de 24 de septiembre, relativa al futuro de la Carta Social del Consejo de Europa y transformó el Comité de Expertos²⁰ en un Comité Europeo de Derechos Sociales²¹. Pero dicho Protocolo no implantó otras propuestas contenidas en la citada Recomendación, a saber: dotar de competencia a este Comité para examinar reclamaciones colectivas –propuesta que sí se llevó a efecto posteriormente con el Protocolo de 1995-. Dicho esto, lo cierto es que a lo que no se ha llegado²², es a crear una Sala de lo Social en el TEDH, sin perjuicio de la jurisprudencia social emanada por el TEDH en la interpretación del Convenio Europeo de 1950.

2. El Comité Europeo de Derechos Sociales

El Comité Europeo de Derechos Sociales es el órgano encargado de la interpretación, defensa y control de la Carta Social Europea por parte de los Estados²³. No tiene carácter jurisdiccional, como sí lo tiene el TEDH, pese a que la doctrina científica²⁴ y algunos tribunales²⁵ hablen en estos términos del CEDS. El TEDH aplica e interpreta el Convenio Europeo de Derechos Humanos y dicta sentencias, una vez agotada la vía interna. Mientras que el Comité Europeo de Derechos Sociales aplica e interpreta la Carta Social Europea y dicta Conclusiones y Decisiones -no sentencias-, sin necesidad de agotar la vía interna.

La Carta opta por un sistema de control político, mediante la presentación de informes periódicos por parte de los Estados en relación a la aplicación de las disposiciones aceptadas y de la formulación de conclusiones y decisiones acerca de la compatibilidad de las situaciones estatales examinadas respecto de los compromisos adquiridos, así como de las reformas llevadas

¹⁹ Art. C de la CSE revisada.

²⁰ El Prof. Dr. D. José Vida Soria fue miembro del Comité de Expertos independientes, el antecedente del CEDS y, hasta fechas recientes, el Prof. Dr. D. Luis Jimena Quesada, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia, Presidente del CEDS.

²¹ En la actualidad, el miembro español del CEDS es el Prof. Dr. D. Raúl Canosa Usera, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense.

²² Pese a las peticiones de la doctrina científica más autorizada, por todos, JIMENA QUESADA, L., “La Carta Social Europea y la Unión Europea”, *cit.*, pág. 405.

²³ No es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que sí controla el cumplimiento del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

²⁴ JIMENA QUESADA, L., *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 42 y ss. y, del mismo autor, “La protección internacional de los derechos sociales y laborales. La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales”, *RDS*, nº 65, 2014, pág. 15, “El último bastión en defensa de los derechos sociales: La Carta Social Europea”, *cit.*, pág. 174 y “La ejecución de las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales: Enfoque comparado con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 250. Dicho esto, lo cierto es que el propio autor, unas páginas más adelante se refiere a la necesidad de potenciar “su imagen jurisdiccional”, pág. 261. Defiende que “debe destacarse esta noción moderna de “jurisprudencia” del CEDS (así se denomina oficialmente y como tal puede encontrarse en el sitio web de la Carta Social Europea [...], es decir, de *juris-dictio* o de “decir el Derecho” contenido en la Carta Social Europea con carácter último”, en su excelente trabajo: “El último bastión en defensa de los derechos sociales: La Carta Social Europea”, *cit.*, pág. 174.

²⁵ STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 8 de marzo de 2011 (Ar. 191434).

a cabo y los progresos logrados en materia de política social en los distintos Estados Parte²⁶. El CEDS emite, pues, Conclusiones y Decisiones de fondo, de carácter vinculante y no sentencias. No le llegan casos o conflictos concretos, “sino informes de la situación legislativa y fáctica de los Estados acerca de la cual ha de pronunciarse para decidir si son o no conformes con la Carta”²⁷; lo que ha llevado a la doctrina científica a considerar que opera “una suerte de control abstracto de convencionalidad”²⁸.

Está compuesto por quince expertos independientes²⁹ de competencia reconocida en cuestiones sociales internacionales –y no por jueces³⁰–, elegidos por el Comité de Ministros por un mandato de seis años, que puede ser renovado por una vez³¹. A diferencia de lo que sucede con los jueces del TEDH, que son elegidos por la Asamblea Parlamentaria, los expertos del CEDS continúan siendo elegidos por el Comité de Ministros³². Hasta 1998 se denominó: Comité de Expertos Independientes. Su propia denominación es elocuente y confirma su naturaleza no jurisdiccional.

Se configura como una instancia de garantía de la CSE, que no goza de naturaleza jurisdiccional³³. Como bien escribe GONZÁLEZ DE RIVERA I SERRA, “no se trata de una jurisdicción en toda su plenitud”, “ni constituye jurisprudencia propiamente dicha”³⁴, pues como afirma el que fuera su Presidente, J. M. BERLORGEY, “nosotros no somos una jurisdicción”³⁵. No debe olvidarse que hasta la fecha no se ha logrado la creación de una sección o sala de lo social en el Tribunal Europeo de Derechos Sociales, sin perjuicio de la destacada incidencia de la

²⁶ JIMÉNEZ GARCÍA, F., “El sistema europeo de protección de los derechos humanos: El Consejo de Europa y la Carta Social”, *cit.*, pág. 241.

²⁷ CANOSA USERA, R., “La protección de los derechos sociales en el ámbito del Consejo de Europa”, *cit.*, pág. 15.

²⁸ CANOSA USERA, R., “La protección de los derechos sociales en el ámbito del Consejo de Europa”, *cit.*, pág. 15, quien añade que “ni siquiera en las reclamaciones colectivas existe un caso concreto, aunque se limite el ámbito objetivo donde el CEDS proyecta su control”.

²⁹ La STSJ de Castilla y León/Valladolid de 22 de abril de 2015 (Ar. 127923) consideró que los miembros del CEDS no pronuncian “una declaración solemne en la que se comprometan a actuar con absoluta independencia”. Critica este pronunciamiento SALCEDO BELTRÁN, C., “La aplicabilidad de la Carta Social Europea por los órganos judiciales”, *Trabajo y Derecho*, nº 13, 2016, pág. 42, quien explica que “la equivocación en la que incurre se debe a que la fuente utilizada es un artículo doctrinal que se escribió hace años, que extracta, de nuevo literalmente y sin mencionarlo, que efectúa esta afirmación al no estar aprobada la modificación que se hizo en el Reglamento de funcionamiento del CEDS en el año 2009 del art. 4 en el que se dispone expresamente que todo miembro del Comité, en la primera reunión a la que asista una vez designado dirá lo siguiente: “Declaro solemnemente que ejerceré mis funciones de miembro del Comité conforme a las exigencias de “independencia”, imparcialidad y de disponibilidad inherente a este mandato y respetaré el secreto de las deliberaciones del Comité”.

³⁰ ORLANDINI, G., “Los derechos fundamentales de los trabajadores en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *RDS*, nº 69, 2015, pág. 72.

³¹ Art. 25 CSE.

³² GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Carta Social Europea y reforma laboral española. A propósito de la duración del período de prueba del contrato de apoyo a los emprendedores”, *Trabajo y Derecho*, nº 15, 2016, pág. 31.

³³ LÓPEZ GUERRA, L., “La protección de derechos económicos y sociales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, *cit.*, pág. 298.

³⁴ GONZÁLEZ DE RIVERA I SERRA, X., “Conversaciones entre la norma internacional y la norma interna: La aplicación por los órganos judiciales”, *Lex Social*, vol. 5, nº 2, 2015, pág. 275. En parecidos términos, AKANDJI-KOMBÉ, J.F., “La aplicación de la Carta Social Europea por los órganos jurisdiccionales de los Estados parte”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 281, quien considera que el CEDS “no es una jurisdicción. [...] Incluso aunque la mayoría de sus miembros pueda provenir de las jurisdicciones internas, desempeñan sus funciones en el plano europeo como expertos”, aunque una página más adelante matiza esas afirmaciones al considerar que el CEDS sigue “procedimientos jurisdiccionales”, pág. 282.

³⁵ Aunque inmediatamente añade: “Pero trabajamos con métodos cuasi jurisdiccionales”, BERLORGEY, J. M., “La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales: El mecanismo de reclamaciones colectivas”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, *cit.*, pág. 241.

jurisprudencia del TEDH en materia social en el desarrollo del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales³⁶. Pese a ello el Comité de Derechos Sociales, instaurado por la Carta, ha reconocido que la CSE es un instrumento vivo, destinado a hacer realidad los valores que la inspiran como, entre otros, la dignidad, la autonomía, la igualdad y la solidaridad. Se ha de interpretar a la luz de la evolución de los derechos nacionales de los Estados miembros del Consejo de Europa en conjunción con los instrumentos nacionales pertinentes³⁷.

La concreción y delimitación del contenido de los derechos reconocidos en la Carta corresponde al CEDS, que desarrolla su labor a través de dos procedimientos de control: a) Los informes; y, b) El procedimiento de reclamaciones colectivas. Ambos se retroalimentan entre sí, en la medida en que el CEDS cita en sus decisiones de fondo, los informes emitidos y, al mismo tiempo, cita en sus conclusiones, las decisiones de fondo desarrolladas a través del procedimiento de reclamaciones colectivas. Veamos más en detalle el procedimiento.

2.1. Los informes del CEDS

El procedimiento de informes se instauró en el propio texto de la CSE originaria, en concreto, en la Parte IV, en los artículos 25 a 29. Es obligatorio para todos los Estados, que la han ratificado. Las Partes contratantes remiten al CEDS cada año un Informe en el que detallan cómo han observado los preceptos contenidos en la CSE³⁸. El contenido del Informe no versa sobre la totalidad de los artículos contenidos en la CSE, sino sólo sobre uno de los cuatro grupos en los que se ha dividido la Carta. El Grupo 1 se refiere a empleo, formación e igualdad de oportunidades³⁹, el Grupo 2 a salud, Seguridad Social y protección social⁴⁰, el Grupo 3 a derechos relacionados con la prestación de servicios⁴¹ y el Grupo 4 a niños, familia y migrantes⁴². De esta forma, los Estados no emiten un Informe anual sobre la totalidad de los artículos que han ratificado de la CSE, sino sólo de aquellos incluidos en el Grupo que corresponda ese año.

Los Estados deben enviar copia de los Informes emitidos a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito nacional, quienes podrán presentar observaciones⁴³. Las Partes Contratantes remitirán al Secretario general cualesquiera observaciones sobre dichos informes que hayan recibido de las citadas organizaciones nacionales, si éstas lo hubieren solicitado⁴⁴.

La documentación aportada es estudiada por el CEDS, que en el plazo de un año, emite unas Conclusiones, en las que detalla la conformidad o no en el cumplimiento de la CSE y el Protocolo de 1988. Si el Comité de Expertos lo estima necesario, podrá dirigirse directamente a un Estado Parte para solicitarle información adicional y, por ese motivo, mantener una reunión con los representantes de dicho Estados.

Si la Conclusión es de no conformidad, se impone al Estado Parte la adopción de medidas encaminadas a corregir las situaciones denunciadas. Se da traslado de las Conclusiones al Comité Gubernamental, compuesto por un representante de los gobiernos de cada una de las Partes

³⁶ CANOSA USERA, R., "La protección de los derechos sociales en el ámbito del Consejo de Europa", *cit.*, pág. 16, para quien "su problema es que no es un Tribunal como lo es el TEDH".

³⁷ Decisiones del CEDS de 7 de diciembre de 2004 y Reclamaciones nº 17-21, presentadas por la Organización Mundial contra la tortura v. Grecia, Italia, Portugal y Bélgica.

³⁸ CHABAIS, I., "El sistema de informes en la Carta Social Europea", en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 221 y ss.

³⁹ Arts. 1, 9, 10, 15, 18, 20, 24 y 25 CSE.

⁴⁰ Arts. 3, 11, 12, 13, 14, 23 y 30 CSE.

⁴¹ Arts. 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 y 29 CSE.

⁴² Arts. 7, 8, 16, 17, 19, 27 y 31.

⁴³ Art. 23.1 CSE.

⁴⁴ Art. 23.2 CSE.

contratantes, que supervisará el cumplimiento de la Conclusiones. “El Subcomité invitará, como máximo, a dos organizaciones internacionales de empleadores y a dos organizaciones internacionales de trabajadores, para que, como observadores, participen a título consultivo, en sus reuniones⁴⁵. Podrá además convocar para consulta a dos representantes como máximo de organizaciones internacionales no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo de Europa, sobre cuestiones respecto de las cuales tales organizaciones estén especialmente calificadas, como, por ejemplo, el bienestar social o la protección económica y social de la familia”⁴⁶. A continuación, “el Subcomité presentará al Comité de Ministros un informe que contenga sus conclusiones, al que unirá como anexo el informe del Comité de Expertos”⁴⁷.

Finalmente interviene el Consejo de Ministros⁴⁸, cuya función primordial consiste en vigilar, junto a la Asamblea Parlamentaria, que se apliquen los valores para los que se fundó el Consejo de Europa. Supervisa el cumplimiento de los compromisos aceptados por los Estados contratantes. Por una mayoría de dos tercios de los miembros que tengan derecho a participar en sus reuniones, el Comité de Ministros, sobre la base del informe del Subcomité y previa consulta a la Asamblea Consultiva, podrá formular las recomendaciones que estime pertinentes a cada una de las Partes Contratantes⁴⁹. Y así, partiendo de la declaración de no conformidad con la Carta de una determinada normativa interna, instará al Estado a modificar y adaptar su normativa. Se trata de una recomendación, que adopta la forma de resolución, y no de una “condena a modo de lo que hace un órgano judicial”⁵⁰.

El procedimiento de Informes descrito presenta inconvenientes; entre otros, el hecho de que transcurre un período de cuatro años entre informe e informe referente a un mismo Grupo temático, pudiendo haberse producido durante ese tiempo reformas normativas de calado⁵¹ o la escasa eficacia “ante la ausencia de una respuesta positiva del Estado a los requerimientos insertos en las recomendaciones del Comité de Ministros”⁵².

2.2. El procedimiento de reclamaciones colectivas

El procedimiento de reclamaciones colectivas viene regulado por el Protocolo Adicional de 9 de noviembre de 1995. Se trata de un sistema facultativo de reclamaciones colectivas, que tiene por finalidad reforzar la participación de los distintos interlocutores sociales y de las organizaciones no gubernamentales en el sistema de la Carta.

⁴⁵ En relación al lenguaje de género y la utilización del término “trabajadores” o de la expresión “personas trabajadoras”, cfr. en extenso, GIL Y GIL, J. L., “¿Hacia un lenguaje más inclusivo en el Derecho del Trabajo?”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 67, 2024.

⁴⁶ Art. 27.2 CSE.

⁴⁷ Art. 27.3 CSE.

⁴⁸ Órgano decisorio, compuesto por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros o sus representantes permanentes en Estrasburgo.

⁴⁹ Art. 29 del Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961.

⁴⁹ Art. 29 del Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961.

⁵⁰ GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Carta Social Europea y reforma laboral española. A propósito de la duración del período de prueba del contrato de apoyo a los emprendedores”, *Trabajo y Derecho*, nº 15, 2016, pág. 32.

⁵¹ JIMENA QUESADA, L., “Crónica de la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 20, 2012, pág. 453.

⁵² VANDAMME, F., “La revisión de la Carta Social Europea”, *Revista Internacional del Trabajo*, nº 5-6, 1994, págs. 728 y ss., BONET PÉREZ, J. y BONDÍA GARCÍA, D., “La Carta Social Europea”, en AA.VV., *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Coimbra, Bilbao, 2004, págs. 465 y ss. y SALCEDO BELTRÁN, C., “La aplicabilidad de la Carta Social Europea por los órganos judiciales”, *cit.*, pág. 44.

En la actualidad, existen tres supuestos de aplicación del procedimiento de reclamaciones colectivas: a) El de aquellos países que ratificaron el Protocolo de 1995 antes de la entrada en vigor de la Carta Social Europea revisada; b) El de aquellos países que se adhirieron a la Carta Social Europea y al Protocolo de 1995; y, c) El de aquellos países que ratificaron el Protocolo de reclamaciones colectivas, tras la entrada en vigor de la Carta Social europea revisada, sin adherirse a ésta. Los escenarios, pues, son variados según se haya ratificado o no lo Carta Social Europea revisada y/o el procedimiento de reclamaciones colectivas⁵³.

El procedimiento de presentación de reclamaciones colectivas no establece un sistema de denuncias individuales, sino que está dirigido a casos de no cumplimiento de la legislación o las prácticas de los Estados de las disposiciones de la Carta Social Europea. Detalla las organizaciones internacionales de empresarios, sindicales y Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que tienen legitimación activa y excluye a los ciudadanos particulares. En concreto, tienen legitimación activa para interponer estas reclamaciones⁵⁴: a) Las organizaciones internacionales de empleadores y trabajadores a las que se refiere el art. 27. 2 CSE; b) Otras organizaciones internacionales no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo de Europa y que figuren en la lista elaborada a tal fin por el Comité Gubernamental, con una periodicidad de cuatro años⁵⁵; y, c) Las organizaciones nacionales representativas de empleadores y de trabajadores sometidas a la jurisdicción de la parte contratante contra la que se dirige la reclamación.

La legitimación activa para interponer reclamaciones colectivas recae, pues, en las asociaciones empresariales y sindicatos internacionales⁵⁶, las asociaciones empresariales y sindicatos representativos de ámbito nacional y las ONG internacionales con estatuto consultivo en el Consejo de Europa y las ONG nacionales, cuando el Estado haya realizado una declaración en tal sentido⁵⁷. Estos sujetos no tienen que estar directamente afectados por la vulneración que se alega, al poder actuar en representación de otros⁵⁸. Se dota a determinados sujetos colectivos, como sindicatos, organizaciones patronales y ONG, de un papel activo a la hora de presentar reclamaciones ante el CEDS. Se trata de un procedimiento que viene a reforzar el papel desempeñado por los agentes sociales y las ONG en el Consejo de Europa⁵⁹.

La denominación de procedimiento de reclamaciones colectivas es elocuente: no caben reclamaciones individuales, al contrario de lo que sucede en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y con el acceso al Tribunal Europeo de Derechos Humanos donde sí está legitimada la víctima de la vulneración del derecho alegado⁶⁰. Como ha explicado SUDRE, se trata de “un

⁵³ GARCÍA MURCIA, J. y RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *El Consejo de Europa y los derechos sociales. Instrumentos normativos, jurisprudencia del TEDH y doctrina del CEDS*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, pág. 413.

⁵⁴ Art. 1 del Procedimiento de Reclamaciones Colectivas.

⁵⁵ Decisión del Comité de 22 de junio de 1995.

⁵⁶ Como la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la *Business Europe* o la Organización Internacional de Empresarios (OIE).

⁵⁷ Los Estados podrán formular una declaración en la que reconozcan este derecho a otras organizaciones nacionales no gubernamentales representativas, que actúen bajo su jurisdicción y que tengan reconocidas competencias en la materia.

⁵⁸ BRILLAT, R., “La procédure de réclamations collectives de la Charte Sociale Européenne et la lutte contre la pauvreté”, en AA.VV., *Pauvreté, Dignité, Droits de l’homme. Les 10 ans de l’accord de coopération*, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale, Bruxelles, diciembre 2008, pág. 76.

⁵⁹ PRIETO SUÁREZ, R., “La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales (el sistema de informes y las reclamaciones colectivas)”, *cit.*, pág. 362.

⁶⁰ GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Carta Social Europea y reforma laboral española. A propósito de la duración del período de prueba del contrato de apoyo a los emprendedores”, *cit.*, pág. 32, quien explica cómo ante el TEDH “está legitimada la “víctima” de la vulneración del derecho alegado y se trata de restablecerla en el disfrute del derecho vulnerado o, al menos, de reparar (por ejemplo, por vía indemnizatoria) las consecuencias de la vulneración. En el caso de las reclamaciones colectivas no es esa “víctima” quien accede al CEDS, lo que dificulta, por cierto, que el razonamiento del CEDS sea propiamente “judicial” como sí lo es, obviamente, el de las sentencias del TEDH.

derecho de reclamación colectiva y no de un derecho colectivo de reclamación, lo que conlleva dos importantes limitaciones: las organizaciones titulares de este derecho no están legitimadas para actuar en nombre de los particulares afectados por actuaciones contrarias a la Carta, ni para actuar en nombre propio cuando sean ellas las víctimas de tales violaciones”⁶¹.

El protocolo de reclamaciones colectivas ante el CEDS establece un procedimiento dirigido a los Estados y concluye en recomendaciones de reformas legislativas. El procedimiento que se sigue ante el CEDS no tiene una fase previa nacional. La posibilidad de que el Estado rectifique y evite el litigio en una fase previa no existe. La reclamación es directa y puede interponerse en cualquier momento. Y así, a diferencia de lo que sucede con las demandas individuales interpuestas ante el TEDH, los reclamantes en los procesos de reclamaciones colectivas se dirigen directamente al CEDS sin agotar la vía interna, es decir, sin que se hayan agotado los recursos nacionales internos, y sin que, la organización reclamante en el procedimiento de reclamaciones colectivas ante el CEDS sea necesariamente víctima de la violación de que se trate. Ello, unido al hecho de que no existe un plazo de denuncia desde que se suscita la cuestión, explica que el procedimiento de reclamaciones colectivas sea mirado con cierto recelo por los Estados.

La reclamación habrá de referirse a alguna disposición de la Carta aceptada por el Estado Parte y habrá de indicarse en qué medida la aplicación de la disposición en cuestión no ha sido garantizada de forma satisfactoria por el Estado contratante. A diferencia del sistema de Informes en que se pretende una valoración periódica de la actuación de los Estados, en el sistema de reclamaciones colectivas se entra a conocer de una denuncia concreta relativa a “la aplicación insatisfactoria de la Carta”, concepto en gran medida indeterminado. El procedimiento de reclamaciones colectivas no pretende hacer un seguimiento de la actividad de los Estados, sino apreciar si se ha producido o no un incumplimiento por parte de un Estado de los compromisos asumidos al ratificar la CSE⁶².

Puede versar sobre unos hechos similares, que ya hayan sido sometidos a otra instancia nacional o internacional o al sistema de Informes previsto en la CSE, siempre y cuando se trate de una reclamación colectiva y no individualizada⁶³. La reclamación se presentará por escrito, vendrá referida a una disposición de la Carta que haya sido aceptada por la parte contratante denunciada y habrá de concretarse en qué medida dicha Parte no ha garantizado “la aplicación satisfactoria de dicha disposición”. Irá firmada por las personas habilitadas por las organizaciones reclamantes y redactada en las lenguas oficiales -inglés o francés- si se trata de organizaciones nacionales, o en otra lengua no oficial, si afecta a organizaciones nacionales. Se dirigirá al Secretario del Comité, quien actúa en nombre del Secretario General del Consejo de Europa. Se remitirá al CEDS y se

Al contrario de lo que sucede con el TEDH, para acudir al CEDS no es preciso agotar las vías nacionales internas de reclamación”.

⁶¹ SUDRE, F., “Le protocole additionnel de la Charte Sociale Européenne prévoyant un système de réclamations collectives”, *RGDIP*, nº 3, 1996, págs. 724 y ss.

⁶² GARCÍA MURCIA, J. y RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *El Consejo de Europa y los derechos sociales. Instrumentos normativos, jurisprudencia del TEDH y doctrina del CEDS*, cit., pág. 416.

⁶³ El CEDS, en la decisión de admisibilidad sobre la reclamación 1/1998, Comisión Internacional de Juristas v. Portugal, ha defendido que, en virtud de lo dispuesto en el Protocolo Adicional de 1995, el procedimiento de reclamaciones colectivas ha sido instaurado con la finalidad de mejorar la puesta en práctica y efectividad de los derechos sociales contenidos en la CSE, así como de reforzar la participación de los interlocutores sociales, por lo que este procedimiento, distinto del de examen de los Informes nacionales, pretende permitir al Comité proceder a una apreciación jurídica de la situación del Estado de que se trate, en virtud de los elementos alegados en la reclamación y el procedimiento al que haya dado lugar. No son causas de inadmisibilidad de una reclamación colectiva relativa a una misma disposición de la Carta o a un mismo Estado Parte, ni el hecho de que el Comité ya haya examinado esta situación en el ciclo de control, ni el hecho de que dicha situación vaya a ser examinada en los ciclos de control posteriores. En extenso, JIMENA GARCÍA, F., “El sistema europeo de protección de los derechos humanos: El Consejo de Europa y la Carta Social”, cit., pág. 247 y LANGFORD, M., “Justiciabilidad en el ámbito nacional y los derechos económicos, sociales y culturales: Un análisis socio-jurídico”, *SUR*, vol. 6, nº 1, 2009, págs. 99 y ss.

notificará a la Parte Contratante afectada. El Comité puede solicitar información complementaria o realizar observaciones sobre la admisibilidad de la denuncia tanto a la Parte Contratante, como a la organización promotora de la reclamación.

Cuando se admite a trámite la reclamación, el Comité estudia el fondo del caso. El Comité pide primero al Estado en cuestión que presente por escrito sus observaciones sobre el fondo del asunto. A continuación, el reclamante tiene la oportunidad de hacer comentarios sobre las observaciones presentadas por el Estado. A las organizaciones internacionales de sindicatos y otros Estados parte de la Carta Social Europea Revisada se les da la opción de hacer comentarios sobre la información presentada. Bien de oficio o bien si una de las partes de la reclamación lo solicita, el Comité decidirá si convoca una audiencia. La audiencia será pública, salvo que el presidente decida lo contrario. A ella serán invitados el Estado afectado y la organización promotora de la reclamación, así como otros Estados u organizaciones, que hubieran mostrado su apoyo o rechazo a la queja

El procedimiento de reclamaciones colectivas finaliza con una Decisión en la que el Comité Europeo de Derechos Sociales analiza si una determinada normativa se ajusta o no a lo dispuesto en la Carta Social Europea. Esta decisión incluye los motivos considerados, y puede que también las opiniones discrepantes. En la votación de la Decisión participan los miembros del CEDS, que hayan estado presentes en las fases esenciales de la deliberación.

Si el Comité Europeo de Derechos Sociales concluye que el Estado denunciado no ha garantizado la aplicación satisfactoria de la disposición de la CSE a la que se refiere la reclamación, elaborará una Decisión, que irá firmada por el Presidente, el ponente y el secretario y la remitirá al Comité de Ministros. El Comité de Ministros deberá aprobar, por mayoría de dos tercios, una resolución dirigida al Estado contra el que se ha presentado la reclamación colectiva, en la que recomendará adoptar medidas normativas concretas.

Se trata de una recomendación y no de una obligación internacional para los Estados. Esa recomendación carece de eficacia ejecutiva, en la medida en que el contenido de las Decisiones no se impone a los Estados, ni se sanciona a los Estados que no adoptan medidas normativas en el sentido recomendado por el CEDS. Sólo se les recomienda actuar en un sentido concreto. La decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales se hará pública una vez el Comité de Ministros haya aprobado una resolución o, como muy tarde, cuatro meses después de que la decisión haya sido comunicada al Comité de Ministros. Antes de ello, las partes de la denuncia no tienen permiso para publicar la decisión.

Si la recomendación del CEDS plantea cuestiones nuevas, el Comité de Ministros podrá decidir a petición de la Parte Contratante y por mayoría de dos tercios consultar al Comité Gubernamental. La Parte Contratante afectada informará de las medidas adoptadas para implementar la recomendación del Comité de Ministros en el siguiente informe que presente al Secretario General, de conformidad con lo dispuesto en el art. 21 CSE. En este momento coinciden los dos procedimientos de supervisión: el Informe y el procedimiento de reclamaciones colectivas, en la medida en que se deja en manos del Estado afectado la respuesta a la recomendación del Consejo⁶⁴.

En resumen, las reclamaciones son examinadas por el CEDS, quien, en un primer momento, valorará si la reclamación cumple con los requisitos formales exigidos⁶⁵. Superada la fase de

⁶⁴ GARCÍA MURCIA, J. y RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *El Consejo de Europa y los derechos sociales. Instrumentos normativos, jurisprudencia del TEDH y doctrina del CEDS*, cit., pág. 421, quienes entienden que la respuesta tendrá que ser “acorde con los términos de la recomendación. Lo más probable es que el Estado afectado tenga que cumplimentar tales indicaciones mediante algún tipo de reforma normativa o mediante su actividad administrativa de impulso, fomento o gestión. En todo caso y aunque no se hayan articulado vías específicas de ejecución, los Estados suelen cumplir las recomendaciones del Comité de Ministros relativas a estos procedimientos de reclamaciones colectivas”.

⁶⁵ En un primer momento, el CEDS ha sido flexible en relación a dos cuestiones destacadas relativas a la admisibilidad de las reclamaciones colectivas; Por una parte, la inexistencia de una regla explícita relativa al agotamiento de los recursos internos; y, por otra, la aplicación del concepto de “violación continuada” de los

admisibilidad, el CEDS decide sobre el fondo del asunto, mediante el intercambio de escritos entre las partes. Si el Comité lo estima necesario, puede solicitar una vista pública, en la que las partes expondrán sus alegaciones. El proceso finaliza con la emisión de una Decisión⁶⁶, que es trasladada al Comité de Ministros⁶⁷, quien adoptará una resolución y, en su caso, una recomendación al Estado encausado. La recomendación contendrá, en la mayoría de los supuestos, una invitación al Estado para que corrija o adopte las medidas oportunas tendentes a reconducir la situación que ha sido considerada no conforme a la CSE. Las Decisiones no son sentencias, pese a que algún autor las describa como de “estructura muy similar a una sentencia”⁶⁸.

3. La eficacia de las resoluciones del Comité Europeo de Derechos Sociales en el procedimiento de reclamaciones colectivas

¿Cuál es la eficacia y naturaleza tanto de las decisiones del CEDS como del procedimiento de reclamaciones colectivas? En nuestra opinión, las resoluciones del Comité Europeo de Derechos Sociales no pueden ser denominadas “jurisprudencia”. **No son sentencias, sino recomendaciones fruto de un medio de supervisión y control de la actuación de los Estados por parte de una organización supranacional a la que pertenecen.** La finalidad es la fiscalización de los compromisos de política social asumidos por los Estados y no la resolución de un litigio entre particulares. Pese a un indudable valor interpretativo de la CSE, su naturaleza es política, al no tratarse de un proceso judicial. A nuestro entender, las razones que sustentan esta tesis son las siguientes:

1. El CEDS no goza de naturaleza jurisdiccional. No se trata de una jurisdicción en toda su plenitud, no es un Tribunal, ni las Conclusiones, ni las Decisiones constituyen jurisprudencia propiamente dicha. Hasta la fecha no se ha logrado la creación de una sección o sala de lo social en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
2. Para interponer una reclamación colectiva no es necesario agotar la vía interna del Estado respectivo, sino que, incluso es posible que coexistan con procedimientos vivos en el Estado en cuestión o con otros que se hayan tramitado en el propio Comité.
3. Las resoluciones del Comité Europeo de Derechos Sociales no son el fruto de un litigio concreto entre dos partes enfrentadas. No estamos ante un proceso de tutela judicial⁶⁹.
4. Este vedaba a los particulares la posibilidad de acudir al CEDS por este procedimiento de reclamaciones colectivas. No caben reclamaciones individuales, al contrario de lo que sucede en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y con el acceso al Tribunal Europeo de Derechos Humanos donde sí está legitimada la víctima de la vulneración del derecho alegado. La finalidad del procedimiento de reclamaciones colectivas es la supervisión o control de las políticas sociales de los Estados y no administrar justicia.
5. Las decisiones del CEDS no son directamente ejecutivas, sino que necesitan de una decisión política tomada por mayoría de dos tercios del Comité de Ministros. El CEDS emite pareceres sobre la compatibilidad de la CSE con el Derecho interno, pero la decisión final queda en manos del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

derechos fundamentales sociales recogidos en la Carta, que permitirá superar una posible excepción preliminar basada en la causa *ratione temporis*. Cfr. JIMENA QUESADA, L., *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos sociales*, cit., págs. 34 y ss.

⁶⁶ Firmada por el Presidente, el Ponente y el Secretario.

⁶⁷ Y comunicado a la organización reclamante.

⁶⁸ SALCEDO BELTRÁN, C., “La aplicabilidad de la Carta Social Europea por los órganos judiciales”, cit., pág. 44.

⁶⁹ ÚBEDA DE TORRES, A., “La Carta Social Europea: una visión de los procedimientos de seguimiento”, en AA. VV., *La Europea de los derechos sociales: la Carta Social Europea y otros sistemas internacionales de protección*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, págs. 37 y ss.

6. Las resoluciones del CEDS no imponen una obligación directamente exigible a los Estados. Son Decisiones, que incorporan recomendaciones para los Estados. Las recomendaciones invitan a los Estados a tomar medidas concretas, pero no se imponen.
7. El procedimiento de reclamaciones colectivas no es un instrumento de garantía jurisdiccional, ni es un cauce de solución de controversias entre el titular de un derecho y el sujeto obligado a satisfacerlo, es decir, entre trabajadores y empresarios.
8. La Ley Orgánica del Poder Judicial omite el carácter vinculante de las Decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales, a diferencia de lo que sucede con las sentencias del TJUE y del TEDH. En el ámbito del recurso de casación, las Decisiones del CEDS no pueden utilizarse como sentencias de contraste. El propio Tribunal Supremo ha vedado, por Auto de 4 de noviembre de 2015⁷⁰, la infracción de las Decisiones del CEDS como vía para acceder al recurso de casación para la unificación de la doctrina por no considerar que se trate de un órgano jurisdiccional internacional. Las Decisiones del CEDS no son auténtica jurisprudencia en el sistema jurídico español. No pueden fundamentar la interposición de recursos, a diferencia de la jurisprudencia emanada del TEDH o del TJUE. No tienen la fuerza vinculante propia de la jurisprudencia. Su función y naturaleza jurídica es otra.

Existen dos casos relevantes de reclamaciones colectivas presentadas contra España: a) La reclamación colectiva registrada el 24 de marzo de 2022 por el sindicato UGT sobre la disconformidad de la normativa española con el art. 24 de la Carta Social europea en materia de indemnización por despido improcedente ; y, b) La reclamación colectiva presentada el 18 de noviembre de 2022 por CCOO, en la que el sindicato denuncia también la falta de adecuación de la normativa española al artículo 24 de la Carta Social Europea revisada⁷¹. Sobre estas reclamaciones colectivas versan otros trabajos de publicados en este mismo número de la Revista Derecho Social y Empresa y a ellos nos remitimos.

4. Conclusiones

Es cierto que el procedimiento de reclamaciones colectivas supuso un avance, respecto al sistema de Informes. Es un mecanismo de supervisión que aporta al Consejo de Europa mayor información para enjuiciar el cumplimiento o no por un Estado de lo dispuesto en la Carta Social Europea. Favorece una actuación más inmediata de las organizaciones afectadas frente a actuaciones concretas de los Estados parte e introduce elementos que permiten valorar mejor los hechos, como el trámite de audiencia a las partes. Pese a ello, el examen de las reclamaciones colectivas corresponde al mismo órgano que conoce de los Informes y en el supuesto de que se acredite un incumplimiento, el procedimiento finaliza con una recomendación del Comité de Ministros al Estado infractor, sin que se hayan articulado vías específicas de ejecución. La reclamación con la que se inicia el procedimiento no puede equipararse a una demanda, ni los sujetos que interponen la reclamación colectiva tienen que estar directamente afectados por la vulneración que alegan, es decir, el sujeto reclamante en el procedimiento de reclamaciones colectivas no necesariamente tiene que ser víctima de la violación de que se trate. Los reclamantes

⁷⁰ rec. 926/2015.

⁷¹ Entre otros, LAHERA FORTEZA, J., "Las indemnizaciones del despido en cuestión", *Labos*, vol. 6, nº 2, 2025, págs. 23 y ss., GIL Y GIL, J. L., "La indemnización por despido improcedente a la luz del Convenio núm. 155 de la OIT", *Trabajo y Derecho*, nº 123, 2025 y del mismo autor, "La aplicación por los jueces y tribunales de los instrumentos de la OIT", en AA. VV., *La aplicación por el juez nacional de los instrumentos de Derecho internacional del trabajo: aspectos teóricos y prácticos*, Cinca, Madrid, 2025, págs. 13 y ss., USHAKOVA, T., "El control de convencionalidad en la aplicación de las normas de la OIT", en AA. VV., *La aplicación por el juez nacional de los instrumentos de Derecho internacional del trabajo: aspectos teóricos y prácticos*, Cinca, Madrid, 2025, págs. 49 y ss. y HERRERA DUQUE, M. J., "Hacia un cambio en el modelo jurídico español de indemnización por despido improcedente", en AA. VV., *La aplicación por el juez nacional de los instrumentos de Derecho internacional del trabajo: aspectos teóricos y prácticos*, Cinca, Madrid, 2025, págs. 143 y ss.

en los procesos de reclamaciones colectivas se dirigen directamente al CEDS sin agotar la vía interna, sin que se hayan agotado los recursos nacionales internos y el propio CEDS, encargado de enjuiciar la reclamación no tiene carácter jurisdiccional. En fin, la Decisión con la que finaliza el procedimiento de reclamaciones colectivas no tiene la virtualidad jurídica de una sentencia y los efectos que despliega en las normas internas son también diferentes.

Da la impresión de que el procedimiento de reclamaciones colectivas quiere equipararse a los procedimientos que se sustancian ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que recordemos no ha incorporado hasta la fecha una sección o sala de lo social, pero los procedimientos de supervisión y control de la CSE -tanto el procedimiento de Informes y como el procedimiento de reclamaciones colectivas- no son, a nuestro entender, equiparables a los procesos jurisdiccionales. **Son medios de supervisión y control de la actuación de los Estados por parte de la organización supranacional a la que pertenecen.** Como se ha escrito acertadamente, “se parece más a un expediente administrativo que a un proceso judicial y desde la perspectiva de su función objetiva presenta más similitudes con una intervención de tipo político que con la típica función dirimente de los órganos jurisdiccionales”⁷².

Bibliografía

- BRILLAT, R., “Evolución y consolidación del Pacto Europeo de Democracia Social: La Carta Social Europea”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- CANOSA USERA, R., “La protección de los derechos sociales en el ámbito del Consejo de Europa”, Ponencia presentada en la Jornada que sobre organizó el Consejo General del Poder Judicial y UGT, los días 8 y 9 de julio de 2015, en <http://portal.ugt.org/actualidad/2015/octubre/boletin23/P3.pdf>
- CHABAIS, I., “El sistema de informes en la Carta Social Europea”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- GARCÍA MURCIA, J. y RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *El Consejo de Europa y los derechos sociales. Instrumentos normativos, jurisprudencia del TEDH y doctrina del CEDS*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025.
- GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Carta Social Europea y reforma laboral española. A propósito de la duración del período de prueba del contrato de apoyo a los emprendedores”, *Trabajo y Derecho*, nº 15, 2016.
- GIL Y GIL, J. L., “¿Hacia un lenguaje más inclusivo en el Derecho del Trabajo?”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 67, 2024.
- GIL Y GIL, J. L., “La indemnización por despido improcedente a la luz del Convenio núm. 155 de la OIT”, *Trabajo y Derecho*, nº 123, 2025.
- GIL Y GIL, J. L., “La aplicación por los jueces y tribunales de los instrumentos de la OIT”, en AA. VV., *La aplicación por el juez nacional de los instrumentos de Derecho internacional del trabajo: aspectos teóricos y prácticos*, Cinca, Madrid, 2025.
- HERRERA DUQUE, M. J., “Hacia un cambio en el modelo jurídico español de indemnización por despido improcedente”, en AA. VV., *La aplicación por el juez nacional de los instrumentos de Derecho internacional del trabajo: aspectos teóricos y prácticos*, Cinca, Madrid, 2025.
- HERREROS LÓPEZ, J.M., “El contenido social de la Carta de los Derechos Fundamentales”, en AA.VV., *La Constitución europea. Actas del III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Coord. M. Carrillo y H. López Bofill, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

⁷² GARCÍA MURCIA, J. y RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *El Consejo de Europa y los derechos sociales. Instrumentos normativos, jurisprudencia del TEDH y doctrina del CEDS*, cit., pág. 425.

- HERREROS LÓPEZ, J.M., "La justiciabilidad de los derechos sociales", *Lex Social*, vol. 1, nº 1, 2011.
- JIMÉNEZ GARCÍA, F., "El sistema europeo de protección de los derechos humanos: el Consejo de Europa y la Carta Social", en AA.VV., *Derecho Internacional de los derechos humanos*, Coord. C. Fernández de Casadevante Romani, 3ª ed., Dilex, Madrid, 2007.
- JIMÉNEZ GARCÍA, F., *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- JIMÉNEZ GARCÍA, F., "Introducción: Sostenibilidad y efectividad de los derechos sociales, incluso sobre todo en tiempo de crisis", en AA.VV., *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica*, Bomarzo, Albacete, 2014.
- JIMÉNEZ GARCÍA, F., "Las sinergias entre el Tribunal Europeo de Derechos humanos y el Comité Europeo de Derechos Sociales: Reflexiones sobre relaciones institucionales, informales y humanas en homenaje a Josep Casadevall", en AA.VV., *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una visión desde dentro en homenaje al Juez Josep Casadevall*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- LAHERA FORTEZA, J., "Las indemnizaciones del despido en cuestión", *Labos*, vol. 6, nº 2, 2025.
- LANGFORD, M., "Justiciabilidad en el ámbito nacional y los derechos económicos, sociales y culturales: Un análisis socio-jurídico", *SUR*, vol. 6, nº 1, 2009.
- LÓPEZ GUERRA, L., "La protección de derechos económicos y sociales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos", en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- LÓPEZ GUERRA, L., "Crisis económica y derechos humanos. Una nota de jurisprudencia", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015.
- LÓPEZ GUERRA, L., "El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia de la UE y "le mouvement nécessaire des choses"", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 39, 2017.
- MORTE GÓMEZ, C. y SALINAS ALCEGA, S., "Los derechos económicos y sociales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", en AA.VV., *Derechos económicos y sociales*, Dir. Embid Irujo, A., Iustel, Madrid, 2009.
- NIVARD, C., "La justicialidad de los derechos sociales en el Consejo de Europa", *Lex Social*, nº 2, 2016.
- ORLANDINI, G., "Los derechos fundamentales de los trabajadores en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *RDS*, nº 69, 2015.
- PRIETO SUÁREZ, R., "La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales (el sistema de informes y las reclamaciones colectivas)", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 11, 2008.
- SALCEDO BELTRÁN, C., "La aplicabilidad de la Carta Social Europea por los órganos judiciales", *Trabajo y Derecho*, nº 13, 2016.
- SUDRE, F., "Le protocole additionnel de la Charte Sociale Européenne prévoyant un système de réclamations collectives", *RGDIP*, nº 3, 1996.
- ÚBEDA DE TORRES, A., "La Carta Social Europea: una visión de los procedimientos de seguimiento", en AA. VV., *La Europea de los derechos sociales: la Carta Social Europea y otros sistemas internacionales de protección*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- USHAKOVA, T., "El control de convencionalidad en la aplicación de las normas de la OIT", en AA. VV., *La aplicación por el juez nacional de los instrumentos de Derecho internacional del trabajo: aspectos teóricos y prácticos*, Cinca, Madrid, 2025.