



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

21 May 2024

**Case Document No. 2**

***Confederación Sindical ELA v. Spain***  
Complaint No. 239/2024

**OBSERVATIONS  
(Original in Spanish)**

**Registered at the Secretariat on 14 May 2024**



MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS  
CONSTITUCIONALES Y DERECHOS HUMANOS

**AL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES**

**OBSERVACIONES SOBRE ADMISIBILIDAD**

**RECLAMACIÓN COLECTIVA  
nº 239/2024**

**CONFEDERACIÓN SINDICAL ELA  
c. el Reino de España**

CORREO ELECTRÓNICO:  
aetedh@mjusticia.es

C/ SAN BERNARDO, 45  
28015 MADRID  
TEL.: 91 390.45.11

Mediante Carta de fecha 28/03/2024 el Comité ha comunicado al Reino de España la Reclamación Colectiva presentada por la CONFEDERACIÓN SINDICAL ELA, registrada el 12/03/2024, a la que se asignó el número de referencia 239/2023.

En dicha Carta se insta al Gobierno de España a presentar observaciones sobre la admisibilidad de la reclamación, fijándose como plazo máximo para la presentación de las mismas en el 15/05/2024.

De acuerdo con ello, procedemos, en nombre del Reino de España, a formular Observaciones sobre admisibilidad de la reclamación formulada.

## I. DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

1. La organización reclamante solicita al Comité que declare que en el sistema español la regulación del permiso de nacimiento de 16 semanas y el permiso por cuidado del menor recién nacido de 16 semanas adicionales en el caso de las familias monoparentales no es conforme con el artículo 17.1.a) de la Carta Social Europea Revisadas, entre otros preceptos de dicho tratado que se denuncian como vulnerados.

## II. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA RECLAMACIÓN: falta de legitimación del sindicato actuante

2. El Reino de España considera que la reclamación, según a continuación expondremos, no cumple el requisito establecido en el Artículo 1.c) del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea sobre sistema de reclamaciones colectivas, en el que se atribuye legitimación para presentar reclamaciones a *“Las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores representativas sometidas a la jurisdicción de la Parte Contratante contra la que se dirige la reclamación”*.
3. Y ello por cuanto se trata de una organización sindical que según su normativa interna defiende los intereses únicamente de los trabajadores de una parte limitada del territorio nacional -los trabajadores de *“Euskal Herria”*, según se indica en sus

Estatutos-, y cuya implantación se ceñiría, en su caso, al territorio de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra.

4. Siendo así que la cuestión que se plantea en la reclamación origen de las presentes actuaciones -la adecuación a la Carta Social Europea Revisada de la regulación del permiso de nacimiento y de cuidado de menor en el sistema español, en el caso de las familias monoparentales- es una cuestión de carácter general y de alcance estatal, en la medida en que se trata de una normativa estatal que resulta de aplicación en todo el territorio nacional, en orden a determinar el carácter representativo de la organización sindical nacional actuante, debe valorarse la implantación, fines y actividad actuación del sindicato Confederación Sindical ELA en ámbito estatal. Y el resultado de este examen, como veremos determina que deba rechazarse la legitimación del sindicato a los efectos del artículo 1.c) del Protocolo.

a) **Doctrina del Comité sobre la exigencia de “representatividad” del sindicato que presenta una reclamación colectiva**

5. Es doctrina consolidada del Comité, ya desde las Decisiones sobre admisibilidad dictadas en las Reclamaciones nº 6/1999 o 9/2000, en los asuntos *Syndicat national des Professions du tourisme c. Francia* y *Confédération française de l'Encadrement (CFE-CGC) c. Francia*<sup>1</sup> y que viene reiterándose de manera constante, que la noción de “representatividad” utilizada por el artículo 1.c) del Protocolo Adicional es un concepto autónomo, que no coincide con la noción de representatividad en el ámbito interno de cada Estado.
6. En este sentido, de acuerdo con la doctrina del Comité cabe rechazar en ciertos casos el carácter representativo, a efectos de la interposición de una reclamación colectiva ante el mismo, de organizaciones sindicales que tienen atribuido el carácter de “representativo” -a ciertos efectos- en el ámbito interno<sup>2</sup>, y por el contrario, cabe admitir conforme a su doctrina el carácter representativo de una

---

<sup>1</sup> “As regards the representative character of the trade union as referred to in Article 1 para. c, the Committee underlines that the representativity of national trade unions is an autonomous concept, beyond the ambit of national considerations as well the domestic collective labour relations context”.

<sup>2</sup> En este sentido, en las Decisiones sobre admisibilidad de 28/01/2020 -dictada en el asunto *Syndicat CGT YTO France c. Francia*, Reclamación nº 174/2019- o de 13/05/2020 -dictada en el asunto *Syndicat CGT Ford Aquitaine*, Reclamación nº 184/2019, §§10 y 13-, el Comité niega el carácter “representativo” a efectos del sistema de reclamaciones colectivas a organizaciones sindicales que sí tienen carácter representativo de acuerdo con la normativa interna.

organización sindical que a nivel interno no tenga reconocido dicha condición en un ámbito determinado<sup>3</sup>.

7. Ante la falta de desarrollo en el Protocolo Adicional -o en el Reglamento de funcionamiento del Comité- del concepto de “representatividad” utilizado en el artículo 1, y siendo este un concepto amplio susceptible de ser concretado en diferentes sentidos, suele acudir al Explanatory Report del Protocolo Adicional, que establece lo siguiente en relación con el artículo 1.c):

*“c. national organisations of employers and trade unions*

*[...]*

*23. To ensure the efficient functioning of the procedure established by the Protocol and in view of the very large number of trade unions operating in some states, it was deemed necessary to stipulate that **the organisation must be "representative"**. The Committee of Independent Experts will judge whether the organisation meets this criterion when examining whether the complaint is admissible, in the light of information and observations submitted by the state and the organisation concerned (see Article 6). In the absence of any criteria on a national level, **factors such as the number of members and the organisation's actual role in national negotiations should be taken into account.***

*[...]*”

8. Con base en estas explicaciones contenidas en el “Explanatory report”, el Comité, al valorar la representatividad de una organización sindical a efectos del sistema de reclamaciones colectivas, viene a tener en cuenta distintos factores relacionados con la implantación efectiva del sindicato en el ámbito a que afecta la reclamación, como son el número de miembros afiliados al sindicato<sup>4</sup>, o el papel que desempeña en la negociación colectiva (por todas, entre las más recientes, Decisión sobre

---

<sup>3</sup> “A trade union may be considered representative for the purposes of the collective complaints procedure whenever it exercises, in the geographical area in which it is based, activities in defence of the material and moral interests of personnel in a given sector, of which it represents a considerable number (Decisión sobre admisibilidad de 12/09/2017, asunto Associazione Professionale e Sindicale (ANIEF) c. Italia, Reclamación 146/2017, §6).

<sup>4</sup> Si bien sin negar automáticamente la representatividad a efectos del sistema de reclamaciones colectivas de organizaciones de menor tamaño constituidas recientemente, en detrimento de organizaciones de mayor tamaño establecidas desde hace años (así, Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) c. Noruega, Reclamación nº 74/2011, Decisión sobre admisibilidad de 23/05/2012).

admisibilidad de 28/01/2020 dictada en el asunto *Syndicat CGT YTO France c. Francia*, Reclamación nº 174/2019).

9. Los dos factores apuntados no excluyen, sin embargo, que hayan de ser analizados otros diferentes. Y es que según el Comité viene considerando, la determinación de la representatividad de un sindicato -en el sentido del artículo 1.c) del Protocolo Adicional- exige efectuar **en cada caso, una valoración global de las distintas circunstancias concurrentes que permita determinar si el sindicato, para la denuncia concreta que formula a través de la reclamación colectiva, y en el ámbito geográfico a que afecta dicha reclamación<sup>5</sup>, tiene carácter “representativo”**, como son la naturaleza de la organización, su finalidad o intereses para cuya protección se constituye -de acuerdo con sus Estatutos-, la actividad que desarrolla, o su implantación efectiva en el ámbito territorial correspondiente<sup>6</sup>. Interesa destacar el especial énfasis que hace el Comité en la necesidad de valorar la representatividad de un sindicato para la interposición de una reclamación colectiva a la vista (entre otros factores) del concreto ámbito a que afecta la reclamación (“*The Committee examines representativeness in particular with regard to the field covered by the complaint [...]*” (asunto *Sindacato Autonomo Europeo Scuola ed Ecologia (SAESE) c. Italia*, Decisión sobre admisibilidad de 20/10/20202, §8; criterio reiterado recientemente en el asunto *Associazione Sindacale Militari (ASSO.MIL.) c. Italia*, reclamación nº 213/2023, Decisión sobre admisibilidad de 23 May 2023)

**b) Traslación al supuesto analizado de la doctrina del Comité sobre la exigencia de “representatividad” del sindicato**

10. En cuanto a su **naturaleza y finalidad**, la Confederación Sindical ELA es, de acuerdo con sus Estatutos, publicados en la página web del sindicato (no han sido aportados por la organización reclamante), una **organización sindical “de los**

---

<sup>5</sup> Decisión sobre admisibilidad de 12/09/2017, asunto *Associazione Professionale e Sindicale (ANIEF) c. Italia*, Reclamación 146/2017, §6: “A trade union may be considered representative for the purposes of the collective complaints procedure whenever it exercises, **in the geographical area in which it is based**, activities in defence of the material and moral interests of personnel in a given sector, of which it represents a considerable number”.

<sup>6</sup> “The Committee consider that the number of members and the role performed at the national negotiations are not conditions of an exclusive nature (see Explanatory Report to the Additional Protocol to the Charter). It accordingly makes an overall assessment to establish whether or not an employers’ organisation or a trade union is representative within the meaning of Article 1§c of the Protocol” (FFFS v. Norway, cited above, §20)

**trabajadores y de las trabajadoras de Euskal Herria”, que se constituye para la mejor defensa de sus derechos, intereses y aspiraciones en el entorno laboral y de vida** [es decir, de los derechos, intereses y aspiraciones *de los trabajadores y trabajadoras* de dicha zona del territorio] (artículo 2.1 de los Estatutos), especificándose que **su ámbito territorial de actuación es el de los territorios que la organización califica como integrantes de “Euskal Herria”** (art. 1.2 de los Estatutos: “*Su ámbito territorial, históricamente definido, es el de los cuatro territorios de la Euskal Herria peninsular, Araba, Bizkaia, Gipuzkoa y Nafarroa*”).

Por tanto, nos encontramos ante un “sindicato” -no se plantean dudas sobre la naturaleza estrictamente sindical de la organización-, constituido para la defensa de los intereses de trabajadores de una zona específica del territorio nacional, que opera exclusivamente en dicho ámbito territorial y que está integrado por trabajadores de dicha región.

11. En cuanto a la **implantación de la organización sindical**, la Confederación Sindical ELA se limita a referirse a su carácter de “sindicato más representativo” conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, si bien no ofrece en la Reclamación datos específicos relativos a su implantación efectiva, ámbito de actividad, número de afiliados o número de representantes con los que cuenta, en términos territoriales y nacionales.

En efecto, puede comprobarse que no aporta la organización sindical actuante ningún dato o información que permita al Comité apreciar que en el ámbito geográfico a que afecta la presente reclamación -es decir, en el ámbito estatal, puesto que como hemos visto la normativa cuya conformidad a la Carta se cuestiona es normativa estatal, que se aplica en todo el territorio nacional- el sindicato tiene una implantación efectiva suficientemente relevante, a efectos de considerarlo representativo en el sentido requerido en el sistema de reclamaciones colectivas.

12. Si consultamos la información que aparece en la página web del sindicato - <https://www.ela.eus/es/>- se observa que de acuerdo con la misma el sindicato actuante contaría con una representatividad del 35% -no se aclara si ese dato se refiere al territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, o también a territorio (en todo o en parte) de Navarra -, en el sentido de que en dicha zona un 35% de los representantes de los trabajadores o empleados en los ámbitos privado y público pertenecerían a dicha organización.

Teniendo en cuenta que la Comunidad Autónoma del País Vasco, atendidos los datos oficiales de población publicados por el Instituto Nacional de Estadística<sup>7</sup>, cuenta con una población de 2.213.993 personas, y que la población nacional total es de 47.385.107 personas, se constata que la representatividad de la Confederación Sindical ELA entonces sería de un 35% en una zona del territorio nacional en la que habita un 4,67% de la población total de España, lo que supone una representatividad de 1,63% en términos nacionales.

13. Atendiendo, por su parte, a la organización del sindicato, también según la información que resulta de la propia página web, se observa que el sindicato -tal como se recoge en los Estatutos- tiene una implantación exclusivamente territorial, organizándose en cuatro “uniones comarcales” -Álava, Vizcaya, Guipúzcoa, Navarra-, sin que conste que exista ningún tipo de implantación organizativa fuera de dicho territorio.

14. A la vista de lo anterior, a juicio del Gobierno de España no puede afirmarse que la organización sindical actuante reúna la exigencia de “representatividad” del artículo 1.c) del Protocolo Adicional, en el ámbito correspondiente a la reclamación planteada.

En efecto, la reclamación que plantea la organización se refiere a un aspecto de la normativa nacional que resulta aplicable a todo el territorio del Estado, por lo que **el ámbito de la reclamación es estatal**, y sin embargo la organización actuante desarrolla su actividad en un ámbito geográfico determinado (autonómico), siendo su finalidad la protección de los intereses específicos de los trabajadores de dicho ámbito geográfico.

15. De acuerdo con ello, y sin perjuicio de que la normativa nacional reconozca a Confederación Sindical ELA la condición de “sindicato más representativo” (lo que le puede permitir desarrollar una cierta representatividad institucional y capacidad de participación en asuntos que son de alcance general), ello no significa tenga “representatividad” ante una instancia internacional como es el Comité Europeo de Derechos Sociales puedan intervenir presentando una reclamación colectiva. Máxime cuando **el carácter de “sindicato más representativo” se le reconozca únicamente en el ámbito autonómico**, aspecto éste que es omitido por la entidad reclamante, que afirma que “ostenta la condición legal de sindicato más representativo”, o que “es representativo a nivel nacional”, cuando lo cierto es que

---

<sup>7</sup> <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2915>



**no tiene reconocida la condición de “sindicato más representativo” a nivel estatal**, sino exclusivamente a nivel autonómico.

16. Llama la atención que, a pesar de que la entidad reclamante conozca la doctrina del Comité Europeo de Derechos Sociales acerca del concepto de “representatividad” de los sindicatos<sup>8</sup>, no ofrezca sin embargo al Comité ningún dato o información concreta, más allá del solo hecho de que la Confederación Sindical ELA es “representativa” según la legislación nacional -por acreditar en la Comunidad Autónoma del País Vasco una “especial audiencia”, según indica- que permita colegir que por aplicación de los criterios empleados por el Comité, criterios a que de hecho alude en su propio escrito, habría de considerarse “representativo” ante el Comité<sup>9</sup>.
17. Cabe destacar por último que la organización reclamante, según ella misma destaca en su escrito, es una organización sindical afiliada a la Confederación Europea de Sindicatos (CES o ETUC, por sus siglas en inglés), por lo que, sin perjuicio de que a título individual no pueda directamente acceder a la presentación ante el Comité de una reclamación colectiva sobre una cuestión de ámbito estatal, sí puede hacerlo a través de la Confederación europea a la que pertenece, cuya legitimación en este ámbito no ofrece ninguna duda, siendo por tanto esta vía idónea para ello.

---

<sup>8</sup> En su escrito señala que el Comité considera que la “representatividad” a efectos de la presentación de reclamaciones colectivas es un “concepto autónomo” -“no tiene el mismo alcance que el concepto nacional de representatividad”, según reconoce-, y que por ello, el Comité aquel debe, a la hora de evaluar en cada caso la representatividad de un sindicato, examinar un “conjunto de criterios”.

Por lo expuesto, **el Gobierno de España SOLICITA al Comité:**

Que **declare inadmisibles la reclamación colectiva presentada por la Confederación Sindical ELA**, por falta de legitimación de la organización actuante conforme a las explicaciones contenidas en el presente escrito.

En caso de que la organización reclamante formule alegaciones en contestación al presente escrito de observaciones, se solicita que se dé traslado de las mismas al Reino de España, para formular los comentarios correspondientes, en su caso, conforme a lo previsto en la Regla 29.3 bis del Reglamento de funcionamiento del Comité.

En Madrid para Estrasburgo, a 14 de mayo de 2014

LA CO-AGENTE DEL REINO DE ESPAÑA



Heide-Elena Nicolás Martínez