

Reglas de legitimación negocial en sectores sin sindicatos o asociaciones empresariales representativas: el caso del personal al servicio del hogar familiar

Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 386/2025,
de 7 de mayo

Aránzazu Roldán Martínez

Profesora ayudante doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Alcalá (España)

fatima.roldan@uah.es | <https://orcid.org/0000-0002-1510-940X>

Extracto

La Sentencia del Tribunal Supremo 386/2025, de 7 de mayo, resuelve una demanda de tutela de la libertad sindical, en su vertiente del derecho a la negociación colectiva, interpuesta por el sindicato LAB contra la patronal vasca Confebask, a raíz de la negativa de esta a constituir la comisión negociadora del I Convenio colectivo del sector de las personas trabajadoras del hogar familiar en el ámbito territorial del País Vasco. El tribunal considera que dicha negativa estaba justificada, ya que LAB no acreditó contar, ni por sí solo ni junto con otros sindicatos, con la legitimación inicial, plena y decisoria necesaria para promover válidamente la negociación. Además, el Tribunal Supremo destaca que Confebask carece de vinculación funcional con el sector, integrado por empleadores particulares sin estructura empresarial, lo que impide aplicar la legitimación excepcional prevista en el artículo 87.3 c), segundo párrafo, del Estatuto de los Trabajadores, para sectores sin representación suficiente. Aunque reconoce el legítimo interés sindical en regular estas relaciones laborales, la sentencia no aborda el núcleo del problema: si el marco normativo vigente responde adecuadamente a las particularidades del empleo doméstico, tal como exige el Convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo.

Palabras clave: negociación colectiva; servicio del hogar familiar; derechos colectivos; Convenio núm. 189 de la OIT; legitimación negocial; comisión negociadora; extensión de convenios colectivos.

Recibido: 10-06-2025 / Aceptado: 25-06-2025 / Publicado: 05-09-2025

Cómo citar: Roldán Martínez, A. (2025). Reglas de legitimación negocial en sectores sin sindicatos o asociaciones empresariales representativas: el caso del personal al servicio del hogar familiar. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 386/2025, de 7 de mayo. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 488, 231-239. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24659>



Rules of Collective Bargaining Legitimacy in Sectors Without Representative Trade Unions or Employer Associations: The Case of Domestic Household Workers

Commentary on Supreme Court Ruling 386/2025, of 7 May

Aránzazu Roldán Martínez

Assistant Professor (PhD) at the University of Alcalá (Spain)
fatima.roldan@uah.es | <https://orcid.org/0000-0002-1510-940X>

Abstract

Supreme Court Ruling 386/2025, of 7 May, addresses a claim for the protection of trade union freedom, specifically its aspect concerning the right to collective bargaining, filed by the LAB union against the Basque employers' association Confebask. The case arose from Confebask's refusal to form the negotiating committee for the first collective agreement in the sector of domestic workers within the Basque Country. The Court held that this refusal was justified, as LAB had failed to demonstrate that it possessed, either alone or in conjunction with other unions, the necessary initial, full, and decisional legitimacy to validly initiate the negotiation process. Furthermore, the Supreme Court emphasized that Confebask lacks a functional link to the sector, which consists of individual employers without any business structure, thus preventing the application of the exceptional legal standing foreseen for sectors lacking sufficient representation. Although it recognizes the legitimate interest of trade unions in regulating these labor relations, the ruling does not address the core of the problem: whether the current regulatory framework adequately addresses the specificities of domestic employment, as required by ILO Convention No. 189.

Keywords: collective bargaining; domestic household service; collective rights; ILO Convention No. 189; bargaining legitimacy; bargaining committee; extension of collective agreements.

Received: 10-06-2025 / Accepted: 25-06-2025 / Published: 05-09-2025

Citation: Roldán Martínez, A. (2025). Rules of Collective Bargaining Legitimacy in Sectors Without Representative Trade Unions or Employer Associations: The Case of Domestic Household Workers. Commentary on Supreme Court Ruling 386/2025, of 7 May. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 488, 231-239.
<https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24659>

1. Marco normativo

Durante la presentación de la nueva herramienta de prevención de riesgos laborales de las trabajadoras domésticas, la ministra de Trabajo y Economía Social animó a los representantes sindicales de CC. OO. y UGT a liderar la negociación de un convenio colectivo para las trabajadoras del hogar. Su llamamiento cobra especial relevancia a la luz del [Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo \(2011\)](#), que exige a los Estados garantizar la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva en este sector (arts. 3.2 y 3.3). En nuestra normativa interna, si bien el [artículo 3 c\) del Real Decreto \(RD\) 1620/2011, de 14 de noviembre](#), por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, reconoce los convenios colectivos como fuente de la relación laboral especial del hogar familiar, y el [artículo 7.1](#) extiende a este colectivo los derechos del [artículo 4 del Estatuto de los Trabajadores \(ET\)](#) —incluidos la libertad sindical y la negociación colectiva—, no se ha desarrollado un procedimiento específico para la elaboración de convenios colectivos con eficacia general en este ámbito. Por ello, resulta necesario acudir supletoriamente a las normas del [título III del ET](#) y aplicarlas «en lo que resulte compatible con las peculiaridades derivadas del carácter especial de esta relación» ([art. 3 b\) RD 1620/2011](#)). A partir de este marco legal vigente, cabe preguntarse si la efectividad del derecho a disponer de un convenio colectivo en el sector de las empleadas del hogar depende exclusivamente de la voluntad de los sindicatos y de las asociaciones empresariales, o si es necesario un papel más activo del Estado mediante reformas y apoyo técnico para fortalecer la negociación y promover interlocutores válidos.

Es bien sabido que el sector del trabajo doméstico enfrenta serias dificultades para negociar un convenio colectivo estatutario. Por el lado sindical, aunque existen organizaciones específicas (el Sindicato de Trabajadoras de Hogar y Cuidados) y federaciones dentro de UGT y CC. OO. que representan al colectivo, la falta de representación unitaria en los hogares impide medir la audiencia electoral, base para acreditar la legitimación negocial. Desde el lado empresarial, los empleadores son particulares sin vínculo con una actividad económica, lo que dificulta la creación de asociaciones empresariales específicas. El Real Decreto-Ley ([RDL 7/2011, de 10 de junio](#), de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, abordó, entre otras cuestiones, la necesidad de establecer una solución para aquellos sectores en los que no existieran órganos de representación legal de los trabajadores y/o asociaciones empresariales sectoriales suficientemente representativas. Así, con una redacción poco clara, los artículos [87](#) y [88](#) del ET prevén reglas excepcionales de legitimación. En sectores sin órganos de representación unitaria, el segundo párrafo del [artículo 88.2](#) permite que la comisión negociadora esté integrada por los sindicatos más representativos a nivel estatal o autonómico, según los artículos [6](#) y [7](#) de la Ley orgánica

de libertad sindical. Esto supone, en la práctica, una recentralización de la negociación colectiva en sectores desestructurados, donde las confederaciones sindicales suplen la falta de representación sectorial específica. En cuanto al banco empresarial, el segundo párrafo del [artículo 87.3 c\) del ET](#) establece una vía de legitimación para negociar convenios sectoriales cuando no existan asociaciones empresariales «suficientemente representativas» en el ámbito geográfico y funcional del convenio –las que cuenten con 10 % de empresas y 10 % de trabajadores o, en su defecto, con el 15 % de trabajadores–. En esos casos, podrán negociar aquellas asociaciones empresariales de ámbito estatal con al menos el 10 % de empresas o trabajadores en el ámbito estatal, así como las asociaciones empresariales de comunidad autónoma que cuenten en esta con un mínimo del 15 % de las empresas o trabajadores. A diferencia del caso sindical, la norma no remite expresamente a la categoría de asociaciones empresariales «más representativas» según la [disposición adicional sexta del ET](#). Sin embargo, parte de la doctrina –y resoluciones como la Sentencia de la Audiencia Nacional ([SAN](#)) 113/2015, de 29 de junio, confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo ([STS](#)) 1060/2016, de 15 de diciembre– interpretan que sí se refiere a organizaciones intersectoriales como CEOE o CEPYME y a las más representativas autonómicas, basándose en el apartado V de la [exposición de motivos del RDL 7/2011](#), que menciona explícitamente la participación de estas entidades. No obstante, el texto legal no refleja con claridad esa intención. Su redacción parece permitir que cualquier asociación empresarial –estatal o autonómica– que cumpla uno solo de los umbrales de representatividad (empresas o trabajadores) pueda negociar, con independencia de su ámbito funcional. Esta interpretación literal podría vulnerar el principio de correspondencia, al no exigir coherencia entre el ámbito de actuación de la asociación y el del convenio. En este contexto, una tercera interpretación plantea que el precepto busca establecer una vía subsidiaria para que las asociaciones sectoriales del primer párrafo –si tienen ámbito estatal o autonómico– puedan negociar, siempre dentro de su propio ámbito territorial y funcional, o en niveles inferiores. Si se aceptan las dos primeras interpretaciones del segundo párrafo del [artículo 87.3 c\) ET](#), surge una cuestión clave: ¿basta con cumplir los porcentajes de representatividad, o debe exigirse además una vinculación real con el sector afectado? De ser así, incluso organizaciones como la CEOE tendrían que demostrar que, directa o indirectamente (por medio de asociaciones sectoriales afiliadas), representan al menos al 10 % de las empresas o trabajadores del sector en cuestión. De hecho, la [SAN citada](#) destaca que algunas asociaciones sin legitimación inicial estaban afiliadas a la CEOE, lo que implicaría una especie de «irradiación a la inversa», de modo que la representatividad de asociaciones sectoriales, aunque insuficiente por sí sola, se trasladaría a la organización matriz, legitimándola para negociar. Sin embargo, el cuarto párrafo del [artículo 88.2](#) introduce confusión, ya que se centra únicamente en la representatividad territorial para asignar los miembros de la comisión negociadora, omitiendo cualquier referencia al criterio sectorial o funcional. Esto genera inseguridad jurídica, ya que no queda claro si basta con tener presencia territorial o si también debe acreditarse conexión con el sector objeto de la negociación. Esta ambigüedad afecta igualmente a los sindicatos más representativos, tanto estatales como autonómicos, que también se rigen por este precepto.

El Tribunal Supremo (TS) ha tenido pocas ocasiones de interpretar las reglas de legitimación extraordinaria. En cuanto a los sindicatos, ha debatido si para constituir válidamente la comisión negociadora basta con la participación de uno solo de los sindicatos más representativos estatales. En su [Sentencia 475/2021, de 4 de mayo](#), el tribunal aclara que, según el segundo párrafo del [artículo 88.2 del ET](#), la comisión debe estar formada por «las» organizaciones sindicales que sean más representativas, por todas ellas y no por una sola. Esto difiere del caso ordinario, donde un solo sindicato mayoritario puede formar la comisión, siempre que no se excluya ilegitimamente a otros. En cambio, en estos casos excepcionales, la validez exige la participación conjunta de todos los sindicatos más representativos. Esta regla también se aplica a las asociaciones empresariales, dado que el [artículo 88.2](#) las menciona de forma paralela. En otro orden de cosas, la [STS de 4 de junio de 2014 \(rec. 111/2013\)](#), dictada en el marco de un proceso por conflicto colectivo, analizó la legitimación plena de la asociación empresarial ASPEL para negociar el I Convenio colectivo general del sector de limpieza de edificios y locales. Aunque dicha asociación contaba con legitimación inicial, se cuestionaba si cumplía los requisitos para ostentar legitimación plena en los términos exigidos por el [artículo 88.2](#) primer párrafo del ET. La Audiencia Nacional concluyó afirmativamente, al considerar que se podía aplicar la excepción prevista en el [artículo 88.2](#), tercer párrafo, del ET. En este sentido, la Audiencia Nacional identificó a las asociaciones mencionadas en el segundo párrafo del [artículo 87.3 c\) del ET](#) con asociaciones del sector, no con las más representativas estatales o autonómicas. Sin embargo, el TS casó la sentencia tras recordar que lo que hizo la reforma de 2011 de los artículos 87 y 88 del ET, fue ampliar la legitimación que solo tenían hasta entonces las patronales sectoriales a las patronales «generales» y tanto para reconocerles legitimación inicial como para reconocerles legitimación negociadora. Esta interpretación, señala el tribunal, se desprende no solo del tenor literal de los preceptos reformados, sino también del contenido del apartado V de la [exposición de motivos del RDL 7/2011](#), que refuerza el carácter excepcional y supletorio de la legitimación atribuida a las patronales generales.

En el caso del sector del empleo doméstico, si bien un sector de la doctrina científica vio en las nuevas reglas excepcionales de legitimación de los artículos 87 y 88 del ET una solución a los obstáculos para negociar convenios en este sector, lo cierto es que persiste un problema que va más allá de la mera falta de representatividad: se trata de un déficit estructural de representación. Las asociaciones empresariales contempladas por la norma no pueden negociar fuera de su propio ámbito de actuación, lo que impide que los acuerdos alcanzados puedan extenderse a terceros –es decir, a los empleadores del hogar– que no forman parte de dichas asociaciones.

2. Breve síntesis del supuesto de hecho

El 9 de mayo de 2022, el sindicato LAB promovió la constitución de una mesa negociadora para elaborar el I Convenio colectivo del empleo doméstico en el País Vasco. En su

escrito, LAB se presentó como sindicato más representativo, y propuso a Confebask y a los sindicatos ELA, CC. OO. y UGT como interlocutores –incluyendo al sindicato ESK, como invitado–, basándose en el segundo párrafo del [artículo 87.3 c\) del ET](#). La patronal rechazó iniciar la negociación alegando falta de condiciones para constituir la mesa, impidiendo así su formación. LAB denunció que esta conducta vulneraba su derecho a la libertad sindical en su dimensión de derecho a la negociación colectiva, al haber impedido su participación en la constitución de la mesa negociadora, incumpliendo el deber de negociar que impone el [artículo 89.1 del ET](#). Confebask cuestionó su legitimación pasiva en el proceso sobre la base de la inexistencia de obligación de negociar, argumentando que no existe regulación clara para negociar convenios en el sector doméstico y que sería necesaria una reforma normativa o la creación de asociaciones empresariales específicas.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (STSJ) del País Vasco 2190/2022, de 27 de octubre, estimó la pretensión de Confebask, señalando que, aunque los sindicatos sí contaban con representatividad genérica suficiente, no ocurría lo mismo en el caso de la parte empresarial. En concreto, la sala concluyó que Confebask carecía de legitimación para negociar un convenio colectivo «en nombre de unos inexistentes empresarios que concierne a la prestación de servicios en el hogar familiar». Subraya que se trata de un sector sin asociaciones empresariales,

donde esa representación genérica empresarial no debe ser suficiente para la negociación específica de un convenio que afecte a la prestación de servicios del hogar familiar, puesto que la legitimación negocial, que recoge el ET, no puede hacerse de aplicación directa por la ausencia completa de asociaciones empresariales del sector, lo que hace imposible la constitución de una unidad de negociación legal y operativa (FJ 3.º).

Mientras tanto, en marzo de 2024, el sindicato ELA-STV solicitó al Departamento de Trabajo del Gobierno Vasco y del Gobierno de Navarra la aplicación del [artículo 92 del ET](#), al considerar que no existían partes legitimadas para negociar un convenio colectivo específico para el empleo doméstico. Propuso, en consecuencia, la extensión de convenios colectivos existentes (el de servicio de ayuda a domicilio de Vizcaya, y el de limpieza de Navarra), iniciándose el procedimiento en el País Vasco que fue suspendido en noviembre de 2024, alegando la existencia de una sentencia judicial pendiente, posiblemente la del TS que es objeto de este comentario. Cerrada temporalmente la posibilidad de extender un convenio colectivo, la vía judicial continuó su curso y el 7 de mayo de 2025 se publicó la [STS 386/2025](#) que confirmó la STSJ del País Vasco. Dadas las características de la cuestión jurídica planteada y su trascendencia, se acordó que la deliberación, votación y fallo se hiciera en pleno de sala.

3. Claves de la doctrina judicial

Empezando por la negativa de Confebask a negociar por considerar que no le era aplicable el segundo párrafo del [artículo 87.3 c\) del ET](#), el TS recuerda su jurisprudencia es-

tablecida en la [Sentencia de 4 de junio de 2014](#), conforme a la cual, el propósito de dicho precepto sería el de cubrir los vacíos de negociación colectiva sectorial confiriendo legitimación a las organizaciones empresariales «más próximas a la unidad de negociación». Con las nuevas reglas de legitimación *ex lege* las asociaciones empresariales recogidas en el párrafo segundo «estarían facultadas para negociar en los ámbitos estatal, autonómico o inferior, en los que no hubiera asociaciones empresariales que cuenten con la suficiente representatividad, según lo previsto en el primer párrafo del reiterado artículo 87.3 c)». Sin embargo, añade que

mucho más dudoso resultaría admitir que esta representación legal que nos ocupa pudiera ser aplicada en ámbitos funcionales distintos o asumida por organizaciones empresariales cuya implantación en el sector sea totalmente nula. En efecto, si admitiésemos sin más dicha posibilidad, lo que la ley podría estar provocando sería una extensión de la legitimación más allá de una estricta dimensión territorial, ampliándola a sectores distintos. Con ello se podrían estar transgrediendo los límites funcionales de la negociación colectiva legitimando para negociar a asociaciones ajenas y con nula representatividad en el sector de referencia. (FJ 3º.3).

Por ello, hace suya la interpretación de parte de la doctrina científica que viene entendiendo que

no cabría en la interpretación del precepto que nos ocupa deducir que la representación *ex lege* allí diseñada pueda ser asumida por organizaciones empresariales, estatales o sectoriales, ajenas por completo al sector del convenio que se pretende negociar o que carezcan de algún tipo de conexión con tal sector. (FJ 3º.3).

Pero más allá de esta cuestión, el TS prioriza otro argumento para justificar la negativa de Confebask a negociar: la falta de legitimación del sindicato LAB para promover la negociación del convenio. Recuerda que según la interpretación jurisprudencial del segundo párrafo del [artículo 89.1 del ET](#), la obligación de negociar depende de que ambas partes, promotora y receptora, tengan legitimación plena. Dicha legitimación corresponde únicamente a los sindicatos que, «por si solos o en unión con otros», ostentan, además de la legitimación inicial o negocial, la denominada legitimación plena y la decisoria. Consecuentemente, lo primero que habría tenido que acreditar la parte actora es su legitimación para promover la negociación en el ámbito en el que pretendía hacerlo. En los hechos probados

ni consta que LAB tuviera, por sí misma o junto con ESK, la legitimación exigida por el artículo 88.1 ET, ni ha quedado constancia de que el resto de los sindicatos se adhirieran a la promoción de la negociación en el ámbito que nos ocupa.

Concluye la [sentencia](#) que Confebask no vulneró el derecho a la negociación colectiva de LAB porque «no tenía ningún deber de negociar con quien, por sí solo, no podía promover válidamente un proceso de negociación y, consecuentemente, obligar a negociar a la Confederación demandada». Aclara el TS que con ello no se niega el derecho del personal al servicio de hogar familiar a que sus relaciones laborales puedan ser reguladas por los convenios colectivos. Tal posibilidad está prevista específicamente en el [artículo 3 c\) del RD 1620/2011](#). Tampoco se niega el indudable interés sindical para promover algún tipo de negociación colectiva en el ámbito funcional reseñado, ni la igualmente comprensible posición de la asociación empresarial implicada que añade insistentemente que carece también de legitimación pasiva.

4. Trascendencia de la doctrina establecida más allá del caso

La decisión de someter la deliberación y votación al pleno de la sala, en atención a la trascendencia jurídica de la cuestión suscitada, generaba una expectativa razonable de que la sentencia ofreciera una respuesta más sustantiva. Sin embargo, el fallo resulta en cierta medida decepcionante, al no abordar de manera clara el verdadero problema estructural de la negociación colectiva en el sector del empleo en el hogar familiar: si las disposiciones sobre la legitimación excepcional contenidas en los artículos [87](#) y [88](#) del ET, con la necesaria interpretación jurisprudencial, son suficientes para articular dicha negociación o si, por el contrario, se requiere una intervención legislativa expresa que adapte el régimen de legitimación a las particularidades de este sector. Son cuestiones que el TS no puede resolver, ya que el sindicato no eligió el proceso de conflicto colectivo, sino el proceso especial de tutela de derechos fundamentales, proceso de cognición limitada a la verificación de si ha existido o no vulneración del correspondiente derecho fundamental y a sus consecuencias y derivaciones que vayan indisolublemente unidas a aquella cuestión principal.

La fundamentación jurídica que ofrece la [sentencia](#) se muestra ambigua. Desde la perspectiva empresarial, el TS adopta una interpretación restrictiva, al sostener que las patronales de carácter general carecen de legitimación para negociar si no acreditan una presencia efectiva o una conexión funcional con el sector. Esta posición implica, en la práctica, una reactivación del principio de correspondencia, aunque en una versión posiblemente más atenuada. Como se ha indicado anteriormente, resulta problemático que las patronales puedan acreditar «presencia en el sector», ya que, como señaló la STSJ del País Vasco, los titulares del hogar familiar no ostentan la condición de empleadores en sentido estricto, lo que excluye a organizaciones como CEOE, CEPYME o Confebask de la posibilidad de asumir su representación. Surge así la duda de si bastaría con acreditar una cierta conexión funcional, por ejemplo, a través de la representación en sectores próximos como el de la limpieza o los cuidados. Sin embargo, estos no constituyen ámbitos homogéneos ni plenamente comparables, lo que mantiene abierta la controversia sobre la legitimación empresarial. En cuanto al lado sindical, la [sentencia](#) sugiere que LAB podría haber promovido la negociación

«por sí misma» o en colaboración con otras organizaciones, siempre que hubiera acreditado contar con legitimación inicial, plena y deliberativa. Sin embargo, según la interpretación que el propio TS ha establecido en su [Sentencia de 4 de mayo de 2021](#), el [artículo 88.2](#), en su segundo párrafo, exige para alcanzar la legitimación plena la participación de todos los sujetos legitimados, lo que incluye necesariamente a UGT, CC. OO. y ELA-STV. Conviene recordar que las actuaciones posteriores del sindicato ELA –en concreto, sus solicitudes de extensión de dos convenios colectivos– evidencian su propia convicción de que en el sector de empleadas del hogar no existen actualmente sujetos legitimados para negociar válidamente convenios colectivos de eficacia general.

Más allá del caso concreto, la [sentencia](#) evidencia la falta de claridad normativa en los artículos [87](#) y [88](#) del ET y la inseguridad jurídica resultante, especialmente en un sector con alta vulnerabilidad como el empleo del hogar. Se requiere una acción legislativa que facilite la creación de asociaciones empresariales específicas y adapte las reglas de legitimación a la realidad del sector. Mientras tanto, persiste la incertidumbre sobre la viabilidad de un convenio colectivo estatutario en este ámbito y sobre la posición que adoptará el Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco ante la sentencia.