LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD SINDICAL

ENRIQUE CABERO MORÁN
Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Salamanca

Afirma el artículo 129.1 de la Constitución Española (CE) que "La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general". No se ha aprobado aún una ley, la cual habría de ser ordinaria, que regule de modo sistemático tales formas de participación. Se ha optado principalmente por la fórmula de la participación institucional, aunque prescindiendo de un tratamiento integral, mediante la introducción de órganos con tal fin en la estructura de la Administración. También las Comunidades Autónomas (CCAA), en el ejercicio de las competencias de ordenación de sus instituciones de autogobierno y de organización de la Administración, han contemplado órganos de participación institucional. Solamente algunas de ellas, no obstante, han aprobado leyes que abordan la materia con carácter general.

La participación institucional se basará sobre todo en la presencia de representantes de las organizaciones sindicales y empresariales, dada la función reconocida en el artículo 7 CE: "contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios". Con independencia de la posible incorporación de organizaciones de otra naturaleza, las sindicales y empresariales pasarán así a formar parte de los órganos de participación institucional. En la primera versión del Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/1980, de 10 de marzo), su disposición adicional (DA) sexta versaba sobre la fijación de los criterios para que los sindicatos y las asociaciones empresariales, ante la inexistencia entonces de normas reguladoras de la mayor representatividad, pudieran "ostentar representación institucional en defensa de intereses generales de los trabajadores o de los empresarios ante la Administración pública u otras entidades u organismos de carácter nacional". Nótese que prefirió hablar de representación institucional, decisión inalterada en la redacción de la vigente DA sexta del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRLET), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, a pesar de las notables diferencias en su contenido.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

La Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS), próxima a adquirir la condición de cuadragenaria, regula la representatividad sindical en su título III y asevera que "La mayor representatividad sindical reconocida a determinados sindicatos les confiere una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical" (artículo 6.1). Determina, además, que "Las organizaciones que tengan la consideración de sindicato más representativo según el número anterior, gozarán de capacidad representativa a todos los niveles territoriales y funcionales para: a) Ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tenga prevista" (artículo 6.3.a). La DA sexta del Estatuto de los Trabajadores se vio modificada y pasó a centrarse únicamente en los criterios para que las asociaciones empresariales puedan "ostentar representación institucional en defensa de intereses generales de los empresarios ante las Administraciones Públicas y otras entidades u organismos de carácter estatal o de comunidad autónoma que la tengan prevista" (de la DA sexta del TRLET vigente).

La falta de una acotación legal del concepto de participación institucional ha suscitado dudas sobre su alcance. El Tribunal Constitucional (TC), en su sentencia (STC) 39/1986, de 31 de marzo (BOE 9 de abril de 1986), explicó que "el único precepto clave para determinar el alcance que cabe dar a la expresión «participación institucional» en el marco constitucional es el artículo 129 de la Constitución", y que "dicho precepto entiende por participación la desarrollada en el seno de «organismos públicos», fuera de la cual, otras formas de participación no están prohibidas por la Constitución, pero tampoco reguladas por ella" (del fundamento jurídico 4.º, letra C).

Recientemente ha sido reiterada y compendiada por el TC su extensa doctrina sobre la aplicación de la mayor representatividad a la adquisición de una singular posición jurídica a efectos de participación institucional. Así lo ha hecho la STC 63/2024, de 10 de abril (BOE 15 de mayo de 2024), que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3512-2020, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en relación con varios artículos y disposiciones de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, por posible vulneración de los artículos 14 y 28.1 CE. En ella se indica que "el criterio del legislador de establecer un trato diferencial para los sindicatos basado en la mayor representatividad (…) puede considerarse objetivo y razonable, pues (…) se produce en un plano, como es la participación institucional, que forma parte del contenido adicional de la libertad sindical y que en nuestra doctrina y en la propia Ley Orgánica de Libertad Sindical se considera idóneo para evitar la atomización o dispersión sindical" (del fundamento jurídico 5.º, letra D).

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Añade la STC 63/2024, asimismo, que "la participación institucional, como ámbito más genuino de desenvolvimiento del criterio de la mayor representatividad, trasciende, (…), el mero hecho de ostentar la representación institucional de los trabajadores ante las administraciones públicas y abarca cualquier otra forma de intervención de los sindicatos en las funciones desarrolladas por un organismo público que el legislador decida conferir a las organizaciones sindicales como contenido adicional del derecho comprendido en el artículo 28.1 CE".

Las CCAA incluyeron pronto, según fueron asumiendo las oportunas competencias, órganos de participación institucional en las estructuras de sus Administraciones, en la línea seguida por el Estado. La segunda generación de estatutos de autonomía (2006-2011) impulsó la mejora de la legislación autonómica sobre la participación institucional, lo que condujo a leyes dedicadas a su regulación sistemática, situación inédita a nivel estatal. Coincide esta circunstancia, seguramente a causa de la crisis económico-financiera internacional desatada en el año 2008, con la introducción de renovadas declaraciones de derechos y de referencias expresas al diálogo social tripartito (artículos 10.3.20.º, 37.1.12.º y 159 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 27.2 del de las Islas Baleares, 23.4 y 37.27 del de Canarias, 16.4 del de Castilla y León, 25.5 y 45.4 y 6 del de Cataluña, 7.4 del de Extremadura y 9.4 del de la Comunidad Valenciana), como complemento del diálogo social ampliado y permanente que caracteriza los consejos económicos y sociales (creados en el periodo de quiebra de los procesos de concertación social que se dio a finales de los ochenta y principios de los noventa).

Deben citarse, en este contexto, la Ley 3/2003, de 13 de marzo, sobre participación institucional de los agentes sociales más representativos [de Extremadura], la Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional [de Castilla y León], la Ley 17/2008, de 29 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Galicia, la Ley 4/2009, de 1 de diciembre, de participación institucional de los agentes sociales en el ámbito de la Comunidad Autónoma [de Cantabria], la Ley 2/2011, de 22 de marzo, por la que se regula la participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Canarias, la Ley 7/2015, de 2 de abril, de participación y colaboración institucional de las organizaciones sindicales y empresariales representativas en la Comunidad Valenciana, la Ley 5/2017, de 5 de julio, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Región de Murcia, la Ley 1/2018, de 8 de febrero, de diálogo social y participación institucional en Aragón, y el Decreto-ley 9/2020, de 24 de marzo, por el que se regula la participación institucional, el diálogo social permanente y la concertación social de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en Cataluña.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Sobresale por su singularidad la mencionada Ley 8/2008, aprobada por unanimidad de las Cortes de Castilla y León en su reunión de 7 de octubre de 2008 (sesión plenaria núm. 41 de la VII Legislatura), la cual no dudó en ofrecer su definición legal de participación institucional: "Se entiende por participación institucional, a los efectos de esta ley, el ejercicio de tareas y actividades de promoción y defensa, en el seno de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de los intereses que les son propios a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, conforme a lo regulado por los artículos 6 y 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y por la disposición adicional sexta del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo [naturalmente, esta última remisión ha de entenderse realizada a la DA sexta del TRLET vigente]" (artículo 11.2). Y señala que "Las normas de esta ley, reguladoras de la participación institucional, serán de aplicación a todos los órganos de participación de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezca la normativa específica en cada caso y con independencia de las funciones y competencias de dichos órganos" (artículo 12.1), si bien "Están excluidos del ámbito de aplicación de esta ley los órganos de participación relacionados con el empleo público de la Administración de la Comunidad" (artículo 12.2).

CITA: ENRIQUE CABERO MORÁN, "La participación institucional en la Ley Orgánica de Libertad Sindical", Briefs AEDTSS, número 33, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2025.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).