

La participación institucional de los “otros” sindicatos

Nuria P. García Piñeiro

Profesora Titular Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. UCM.

Institutional participation of “other” unions

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN. 2. REPRESENTATIVIDAD Y PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL. 3. EL RECONOCIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL A LOS SINDICATOS MENOS REPRESENTATIVOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. 4. EL RECONOCIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL A LOS SINDICATOS MENOS REPRESENTATIVOS EN LA JURISPRUDENCIA ORDINARIA. 5. LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS SINDICATOS MENOS REPRESENTATIVOS EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO: LAS LEYES DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL. 5.1. Los criterios de selección de los sindicatos titulares de la participación institucional. 5.1.1. Normas con habilitación exclusiva a los sindicatos más representativos. 5.1.2. Normas con habilitación por vía reglamentaria a los sindicatos no representativos. 5.1.3. Normas con habilitación a los sindicatos no representativos. 5.1.4. Normas con habilitación a las organizaciones o instituciones representativas de intereses sectoriales. 5.2. Los Consejos autonómicos de participación institucional: la ausencia de los sindicatos menos representativos. 5.3. El reconocimiento de la participación institucional de los sindicatos no representativos a la luz de los criterios del Consejo Consultivo de Andalucía

RESUMEN: El estudio aborda la participación institucional de los sindicatos *menos* representativos en el sistema de relaciones laborales español. En primer lugar, se analiza el criterio de la representatividad sindical como criterio delimitador de la propia participación institucional. A continuación, se revisa el reconocimiento de la participación institucional de estos sindicatos por la jurisprudencia constitucional y ordinaria, destacando cómo la jurisprudencia ha ido corrigiendo y equilibrando el alcance de la mayor representatividad en la materia. Posteriormente, se estudia la participación institucional en el ámbito autonómico, analizándose el tratamiento

que las normas autonómicas ofrecen de la selección de los sindicatos menos representativos. Por último, se hace una breve referencia a la participación institucional de estos sindicatos en los Consejos autonómicos de participación institucional.

Palabras clave: Participación institucional, sindicatos minoritarios, representatividad, jurisprudencia, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Consejos autonómicos.

ABSTRACT: The study deals with the institutional participation of the least representative trade unions in the Spanish industrial relations system. Firstly, it analyses the criterion of trade union representativeness as a criterion delimiting institutional participation itself. It then reviews the recognition of the institutional participation of these unions by constitutional and ordinary case law, highlighting how case law has been correcting and balancing the scope of greater representativeness in this area. Subsequently, institutional participation at the regional level is studied, analysing the treatment that regional regulations offer for the selection of less representative trade unions. Finally, a brief reference is made to the institutional participation of these unions in the regional councils for institutional participation.

Keywords: Institutional participation, minority trade unions, representativeness, jurisprudence, Constitutional Court, Supreme Court, Autonomous Councils

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española otorga un papel fundamental a los sindicatos de trabajadores, en el nuevo Estado social y democrático de Derecho, al atribuirles la función de “defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”. Además, los sindicatos son por mandato constitucional uno de los actores principales del nuevo sistema jurídico y político¹. El papel principal otorgado a los sindicatos va a tener su reflejo principal en el sistema de relaciones laborales, ya que están llamados a desempeñar una función primordial en la defensa de los intereses generales de los trabajadores. El ordenamiento laboral español reconoce a todos los sindicatos una posición de igualdad en lo que se refiere al proceso de constitución y reconocimiento de su personalidad jurídica, pero no reconoce a todos el mismo nivel de actividad². Junto al derecho a la negociación colectiva y a los conflictos colectivos de trabajo, se reconoce a los sindicatos la posibilidad de *participar* en la elaboración

1 Sobre los sindicatos de trabajadores como estructuras institucionales básicas, véase, Alonso Olea, M., *Las fuentes del Derecho: en especial del Derecho del Trabajo según la Constitución*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid 1981, p. 25.

2 La utilización del término *sindicatos menos representativos* se hace en contraposición a los más representativos, quedando incluidos en el término menos representativos los sindicatos cuasi más representativos y los sindicatos con representatividad ordinaria. Sobre los grados de representatividad sindical, véase, Montoya Melgar, A., *Derecho del Trabajo*, 44ª ed., Tecnos, Madrid 2023, pp. 145-148.

y aplicación de la política económica y social del Estado a través de la acción institucional³.

Uno de los ámbitos de la acción institucional de los sindicatos es la participación institucional, entendida como la participación de los sindicatos en la actividad de los organismos públicos o entidades de carácter administrativo⁴. En términos más amplios, la consulta pública previa a la elaboración del Anteproyecto de Ley de Participación Institucional presentada por el Ministerio de Trabajo y Economía Social el pasado año, sostiene que la participación institucional se extiende a la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales en los órganos colegiados con funciones de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control que actúen integrados en la AGE o en alguno de sus organismos públicos, y la participación de sindicatos y asociaciones empresariales en los foros o mesas de concertación socio-económicos para la promoción y defensa de los intereses que le son propios⁵.

El fundamento constitucional de participación institucional de los sindicatos se encuentra, con carácter general y no exclusivo, en el artículo 129.1 CE, al preverse que “la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad económica de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general”. A pesar de no existir en el ámbito estatal una norma que defina el concepto de participación institucional, el Tribunal Constitucional lo ha deducido de la lectura conjunta del art. 129 CE con los artículos 6 y 7 LOLS, considerando participación institucional la desarrollada en el seno de organismos públicos⁶.

2. REPRESENTATIVIDAD Y PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

La Ley Orgánica de Libertad Sindical, acogiendo la primera doctrina constitucional⁷, atribuye a los sindicatos más representativos una singular posición jurídica a efectos de participación institucional⁸ como de acción sindical (art. 6.1 LOLS). Atribuyéndole, a continuación, capacidad representativa a todos los niveles territoria-

3 Sobre la acción institucional de sindicatos y asociaciones empresariales, *vid.* Sala Franco, T./Albiol Montesinos, I., *Derecho sindical*, 9ª ed., Tirant lo blanch, Valencia 2003, p. 285 y ss.

4 García Murcia, J., *Organizaciones sindicales y empresariales más representativas*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid 1987, p. 173.

5 El plazo para la presentación de aportaciones terminó el 11 de junio de 2022. Véase, <https://expinterweb.mites.gob.es/participa/listado?tramite=2&estado=2>.

6 Entre otras, véase STC 39/1986, de 31 de marzo, FJ 4º.

7 En este sentido, la STC 53/1982, de 22 de julio (FJ 3º) justifica la aplicación de algún criterio que sin ser discriminatorio permita una eficaz defensa de los intereses de los trabajadores que se verían perjudicados por una atomización sindical.

8 Monográficamente sobre la participación institucional, Ysás Molinero, H., *La participación de los sindicatos en las funciones normativas de los Poderes Públicos*, Bomarzo, 2010, Mora Cabello de Alba, L., *La participación institucional del sindicato*, CES, 2008.

les y funcionales para ostentar la representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tenga prevista [art. 6.3 a) LOLS]⁹.

Tal y como ha advertido la doctrina, en el precepto citado se desprende cierta confusión entre representación y participación institucional, utilizándose en alguna ocasión por el propio Tribunal Constitucional como sinónimos¹⁰. Al respecto, conviene dejar claro que una cosa es la representación institucional que convierte al sindicato en agente político o social de dimensión general. Y otra, la participación institucional, qué como manifestación de la representación institucional, conlleva la participación de los sindicatos en la actividad de los organismos públicos o entidades de carácter administrativo. Dicho con otras palabras, la manifestación más visible de la representación institucional es la participación institucional, en la que el sindicato se inserta en el engranaje de funcionamiento ordinario de la Administración¹¹.

La capacidad de representación institucional es predicable de cualquier sindicato, ya que forma parte del contenido esencial de la libertad sindical. Por el contrario, la participación institucional, forma parte del contenido adicional y, sólo en el caso de sindicatos más representativos se integra en el contenido esencial del derecho¹². Al respecto, el TC ha señalado que "la participación institucional constituye un derecho o facultad adicional, que los sindicatos pueden recibir del legislador, sin ser parte del núcleo mínimo e indispensable de la libertad sindical pero que engrosa su núcleo esencial" (FJ 4º STC 184/1987)¹³.

Además, la participación institucional no emana directamente de la libertad sindical, sino que es creación de la ley en sentido amplio, y a ella sola debe ser remitida (STC 39/1986, FJ 3º). En el ámbito nacional no existe todavía, aunque parece que está en la mente del legislador, una ley de participación institucional, lo que ha motivado que la participación institucional se produzca de modo informal, sin que quede establecido de modo concreto y homogéneo, el marco de derechos y obligaciones que corresponde a las organizaciones empresariales y sindicales que cumplen con esta función¹⁴. Adviértase además que, tampoco se han dictado las disposiciones

9 Veáse comentario al art. 6 LOLS, AA.VV.: *Ley Orgánica de Libertad Sindical. Comentada y jurisprudencia*, dir.: Pérez de los Cobos Orihuel, F/coord.: J. Thibault Aranda, La Ley, 2010, pp. 323-422.

10 Sobre el binomio representación-participación, véase Ysás Molinero, H., La participación de los sindicatos en las funciones normativas de los Poderes Públicos, cit., pp. 111 y ss.; Rodríguez Cardo, I. A., "La representación institucional de los sindicatos y el Tribunal Constitucional", en *Revista Doctrinal Aranzadi Social* Núm. 11/2014, pp. 2-4.

11 Rodríguez Cardo, I. A., "La representación institucional de los sindicatos y el Tribunal Constitucional", cit., p. 8.

12 Entre otras, véase STC 70/1982, 39/1986, 184/1987

13 En el mismo sentido, el FJ 3º de la STC 39/1986 señala que "la participación institucional no emana directamente de la libertad sindical, sino que es creación de la ley en sentido amplio, y a ella sola debe ser remitida".

14 En este sentido, véase el documento de la Consulta Pública previa a la elaboración de un anteproyecto de Ley de Participación Institucional publicada el 28 de mayo de 2022 por el Ministerio de Trabajo y Economía Social.

para el desarrollo de la representación institucional ante las administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tenga prevista, tal y como habilitaba al Gobierno la DA Primera.2º de la LOLS. Por tanto, ante la ausencia de norma al respecto, habrá que estar a la regulación concreta del alcance de la participación institucional en las normas jurídicas que regulan los órganos colegiados en los que participan.

Como consecuencia del reconocimiento constitucional de la libertad y del pluralismo sindical el ordenamiento jurídico se ha decantado por seleccionar y otorgar una especial consideración a los sindicatos que reúnan determinados requisitos. La técnica utilizada para proceder a la selección y especial consideración de determinadas organizaciones sindicales ha sido el de la representatividad¹⁵. La representatividad supone conceder una posición privilegiada a determinados sindicatos en detrimento de otras, alterando el principio de igualdad y pluralismo asociativo consagrado constitucionalmente¹⁶. En este sentido, la STC 53/1982, de 22 de julio (FJ 3º) justifica la aplicación de algún criterio que sin ser discriminatorio permita una eficaz defensa de los intereses de los trabajadores que se verían perjudicados por una atomización sindical. También, el FJ 13ª de la famosa STC 98/1985, de 29 de julio, incide nuevamente en la necesidad de evitar una excesiva atomización sindical.

En materia de participación institucional, el ordenamiento jurídico otorga a los sindicatos más representativos a nivel estatal una singular posición jurídica (art. 6.1 LOLS), atribuyéndoles, capacidad representativa a todos los niveles territoriales y funcionales para ostentar la representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tenga prevista [art. 6.3 a) LOLS]¹⁷. Reconociendo asimismo una posición privilegiada a los sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma para ostentar la representación institucional en el ámbito específico de la Comunidad Autónoma, y ante las Administraciones públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal (art. 7.1 LOLS)¹⁸.

La representatividad supone conceder una posición privilegiada a determinados sindicatos en detrimento de otros, alterando el principio de igualdad y pluralismo sin-

15 Monográficamente sobre la representatividad, véase, Navarro Nieto, J., *La representatividad sindical*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993; Álvarez Cuesta, H., *La mayor representatividad sindical*, Universidad de León, 2006.

16 Sobre los criterios de representatividad a la luz de la Constitución, *vid.*, García Murcia, J., *Organizaciones sindicales y empresariales más representativas*, *op. cit.*, pp. 233 y ss.

17 Sobre la representatividad como categoría central del ordenamiento sindical y como "elemento de eficacia y racionalización de las relaciones colectivas de trabajo", Escudero Rodríguez, R., *La representatividad de los sindicatos en el modelo laboral español*, Tecnos, Madrid 1990, pág. 34.

18 Es importante advertir con Rodríguez Escanciano, S., "El diálogo y la concertación social en los Estatutos de Autonomía. Consejos y otros órganos de participación institucional", *Trabajo y derecho* núm. 15, *La Ley* 2022 (LA LEY 5484/2022), p. 8, que la LOLS sólo proyecta la representatividad autonómica al ámbito estatal en materia de participación institucional, siendo un buen ejemplo de esta posibilidad el Consejo Económico y Social de España.

dical consagrado constitucionalmente, de ahí que no puedan otorgarse privilegios irrazonables ni privar a sindicatos no representativos de los medios esenciales para organizar y defender los intereses de sus afiliados.

La promoción de la participación institucional de los sindicatos más representativos podría lesionar el derecho de las organizaciones que no alcancen los requisitos de la mayor representatividad, pero el Tribunal Constitucional entiende que dicha consecuencia es conforme con la libertad sindical, “puesto que a los sindicatos afectados no se les impide dotarse de medios para desenvolver la actividad que les es propia ni se les restringe sus derechos de acción, ni se les impide el acceso a la condición de mayoritarios, a través de la participación en el proceso electoral en las empresas que tienen abierto, y en donde además la presencia sindical queda legalmente asegurada en función de la representación concreta a nivel de la empresa o centro de trabajo” (FJ 2º STC 75/1992, de 14 de mayo). Ahora bien, la selección de los sindicatos más representativos a efectos de participación institucional, tal y como señala el propio Tribunal Constitucional, “no puede prescindir de dos principios derivados del texto constitucional, cuya compatibilidad es preciso garantizar. En primer lugar, el de libertad sindical e igualdad de trato de los sindicatos, derivado del art. 28.1 de la Constitución (en relación en el 14). En segundo, el de promoción del hecho sindical, que enlaza con el art. 7 de la Constitución y sería obstaculizado por una defensa a ultranza del primero. En la tensión entre estos principios, el problema obviamente es de límites”¹⁹. Además, el Tribunal insiste en que el criterio debe ser objetivo y razonable, desprovisto de irracionalidad o arbitrio²⁰. La LOLS otorga la titularidad de la participación institucional a los sindicatos más representativos, favoreciendo a las grandes confederaciones sindicales, pero la lectura correctora del Tribunal Constitucional ha venido a ajustar el monopolio de la ley. En efecto, tal y como se verá a continuación el papel de la jurisprudencia, constitucional y ordinaria, ha sido determinante para el reconocimiento de la participación institucional a los sindicatos que no tienen la consideración de más representativos²¹.

3. EL RECONOCIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL A LOS SINDICATOS MENOS REPRESENTATIVOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

La jurisprudencia constitucional ha reconocido en determinados supuestos a los sindicatos menos representativos la facultad de participación en los organismos que

19 STC 98/1985, de 29 de julio.

20 Doctrina constitucional sobre la mayor representatividad que puede consultarse compendiada en la STC 147/2001, de 27 de junio (FJ 3º).

21 Al respecto, Escudero Rodríguez, R., op. cit., p. 220, señala que “la participación institucional, reservada en principio o en apariencia a los sindicatos con mayor representatividad, ha sido objeto de una evidente desmonopolización por obra de la jurisprudencia constitucional y de la propia legislación, por lo que cabe que sujetos suficientemente representativos también puedan tenerla atribuida”.

la tengan prevista. Así, el Tribunal Constitucional ha negado la exclusividad de la participación institucional de los sindicatos más representativos, entendiendo que no existe razón para excluir a los no representativos, en supuestos en los que los sindicatos intervienen en defensa de sus propios intereses en juego, y no en defensa de los intereses generales.

Al respecto, pueden citarse la STC 7/1990, de 18 de enero sobre la participación en las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales creadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana a los sindicatos más representativos, y la STC 32/1990, de 26 de febrero, que se refiere a la intervención en un órgano de control y seguimiento de procesos electorales sindicales como la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales (USO). Igualmente, la STC 183/1992, de 16 de noviembre, entiende que restringir la representación en la Comisión Consultiva del patrimonio sindical sólo a las organizaciones que tienen el carácter de más representativas ha de considerarse una medida desproporcionada y contraria al imperativo constitucional de la igualdad entre los sindicatos. El TC entiende que en esta Comisión son los intereses del conjunto de los trabajadores y empresarios los que deben prevalecer sobre los particulares de los sindicatos y organizaciones patronales. El Constitucional distingue entre la participación en órganos con funciones de representación de los intereses generales de los trabajadores y, de la participación en órganos cuya actuación es determinante para la adquisición de ventajas o competencias por parte de los sindicatos²².

El acceso de los sindicatos no representativos a la participación institucional se produce también en virtud del criterio de implantación sindical en un ámbito funcional o territorial determinado. Así lo entiende el propio Tribunal Constitucional en la sentencia 184/1987, de 18 de noviembre, al señalar que “el legislador puede válidamente potenciar las organizaciones de amplia base territorial (estatal o comunitaria) y funcional (intersectorial), que aseguren la presencia, en cada concreto ámbito de actuación, de los intereses generales de los trabajadores, frente a una posible atomización sindical, pero de tal afirmación no se puede concluir que, en ámbitos concretos, sólo puedan tener presencia exclusiva las organizaciones de más amplia base, pues de lo que se trata es de garantizar la presencia de éstas sin impedir la de otras de suficiente representatividad en ese concreto ámbito”²³. En este caso, se trataba de introducir en el órgano estatal directivo de MUFACE distintos criterios de selección para permitir la participación institucional de sindicatos no representativos,

22 Al respecto, véase, Rodríguez Cardo, I. A., “La representación institucional de los sindicatos y el Tribunal Constitucional”, cit., p. 14, señala que “en el primer caso el criterio de sindicato más representativo es razonable. En el segundo, las limitaciones a los sindicatos más representativos generan recelo, puesto que la actuación sindical puede no ser imparcial al entrar en juego los intereses del propio sindicato”

23 Al respecto, véase, Cairós Barreto, M. D., “Análisis jurisprudencial de la acción sindical: mayor representatividad, participación institucional y actividad del sindicato”, en Trabajo y Derecho, Núm. 15, Sección Jurisprudencia, Wolters Kluwer, 2022, p. 6.

en este caso CSIF. El TC consideró que la exclusión del resto de sindicatos incurre en vulneración de la libertad sindical, porque no se concretó correctamente el motivo de la diferencia, ya que se había basado en un criterio de implantación en la Administración poco nítido²⁴. Lo determinante para admitir la participación de sindicatos con implantación en un ámbito funcional o territorial determinado es establecer criterios objetivos y elementos que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso. Así, esta sentencia dispone que la participación institucional no puede limitarse a los sindicatos más representativos en todas las situaciones, pues ese criterio podría dar lugar a discriminación, y es necesario establecer modulaciones, reconociendo, por ejemplo, que la implantación también resulta un criterio adecuado²⁵.

El Tribunal Constitucional ha reconocido también el criterio de la implantación a los efectos del derecho de participación institucional de los sindicatos menos representativos en los supuestos de órganos de autogobierno de las Comunidades Autónomas. Al respecto, las SSTC 98/1985 y 140/1990 disponen que “las Comunidades Autónomas pueden incorporar a sus propios órganos de autogobierno, en el ejercicio de sus facultades al respecto, representaciones de sindicatos distintos a los contemplado en la normativa estatal, estableciendo la admisión de sindicatos que no sean más representativos”. Por ello, se ha reconocido a ciertos sindicatos menos representativos o con representación limitada a un sector determinado dentro de la Comunidad Autónoma su derecho a participar en organismos de carácter autonómico²⁶. En la STC 140/1990 el Tribunal Constitucional enjuiciaba la participación de sindicatos con reducida implantación en la Comisión Superior de personal de Navarra.

La naturaleza del órgano será determinante para la participación institucional de los sindicatos. Así la STC 9/1986, de 21 de enero, sobre la participación en una comisión de seguimiento del plan de reconversión naval, únicamente abierta a los sindicatos que habían aceptado previamente el plan. El TC considera que este criterio es objetivo, razonable y adecuado, y se impone a la representatividad o implantación, máxime cuando el propósito de la comisión carecía de alcance general, y se limitaba a constatar la ejecución de un plan de reconversión naval. Tal y como señala la doctrina la efectividad de la actuación sindical, que se encuentra en el trasfondo de toda la argumentación del Tribunal Constitucional, permite asimismo que otros sindicatos soliciten su participación en el órgano cuando realmente demuestren un interés legít-

24 En este caso, se había excluido a un sindicato de un subsector de la AGE, la Asociación Nacional del Profesorado Estatal, y el Tribunal Constitucional entendió que haber limitado la participación exclusivamente a UGT, CCOO y CSIF supone una lesión de la libertad sindical porque el sólo hecho de su carácter subsectorial no puede justificar que se le niegue toda intervención cuando, por el gran número de personas empleadas en ese subsector, tiene un peso real importante en dicho marco y en el más amplio de la función pública en conjunto, resultando que no se cumplen los requisitos de objetividad, adecuación, razonabilidad o proporcionalidad.

25 FJ 5º STC 184/1987, de 18 de noviembre.

26 Goñi Sein, J. L.: “Rol institucional y atribuciones de facto de los sindicatos implantados y minoritarios”, en libro homenaje a Ricardo Escudero Rodríguez / coord. por Jesús Cruz Villalón, María Remedios Menéndez Calvo, Magdalena Nogueira Guastavino, 2017, p. 294.

timo, ya que “el problema no es tanto el de la legitimidad de esa preferencia, sino en su intensidad y alcance, pero ello es un problema de proporción y de límites que ha de ser analizado desde la perspectiva conjunta de los arts. 14 y 28.1 CE”²⁷.

La participación institucional es una prerrogativa que se vincula fundamentalmente a las organizaciones más representativas, pero no puede considerarse un derecho exclusivo de éstas, toda vez que la participación institucional debe entenderse desde una perspectiva utilitarista y funcional, como un medio para conseguir un fin. Por ello, la participación institucional debe atribuirse a los sindicatos que se encuentren en mejor disposición de cumplir esos fines²⁸. Repárese en que los sindicatos más representativos podrán invocar esa facultad en todo caso.

Este reconocimiento de participación institucional a favor de los sindicatos con menor representatividad ha sido calificado por la doctrina como peculiar y contradictoria²⁹, no sólo porque la LOLS establece la mayor representatividad como criterio determinante de la participación institucional en la Administración Pública, sino también, en buena lógica, porque la propia LOLS en el art. 7.2 excluye expresamente de la participación institucional a los sindicatos meramente representativos.

El reconocimiento de la participación institucional a los sindicatos en base al criterio de la implantación conlleva una importante dificultad para su aplicación, porque no está previsto un porcentaje mínimo de implantación a los fines de reconocer el derecho de participación institucional a los menos representativos. No obstante, tal y como señala la doctrina laboralista, el Tribunal Constitucional ha reinterpretado la solución, entendiendo que la admisión de la participación institucional de los sindicatos menos representativos depende en todo caso de la voluntad del legislador³⁰. En este sentido el Tribunal Constitucional sostiene que “la participación institucional constituye un derecho o facultad adicional, que los sindicatos pueden recibir del legislador, sin ser parte del núcleo mínimo e indispensable de la libertad sindical pero que engrosa su núcleo esencial” (STC 184/1987 FJ 4º)³¹.

Por tanto, el derecho a la participación institucional de los sindicatos menos representativos dependerá de la existencia de una norma con rango de ley, en la que se establezca el criterio para determinar la implantación, debiendo en todo caso aplicarse un criterio de proporcionalidad en función de la real representación en el sector o ámbito concreto de que se trate³².

27 FJ 4º STC 75/1994.

28 Al respecto, Rodríguez Cardo, I. A., “La representación institucional de los sindicatos y el Tribunal Constitucional”, cit., pp. 13-14.

29 Goñi Sein, J. L., cit. p. 293. Doctrina calificada también por Rodríguez Cardo, I. A., “La representación institucional de los sindicatos y el Tribunal Constitucional”, como difusa y poco aquilatada, p. 18.

30 Goñi Sein, J. L., cit., p. 294.

31 En términos semejantes, la STC 39/1986 FJ 3º señala que “la participación institucional no emana directamente de la libertad sindical, sino que es creación de la ley en sentido amplio, y a ella sola debe ser remitida”.

32 Goñi Sein, J. L., cit., p. 294.

Concluyendo, y a pesar del tenor literal de la LOLS, la jurisprudencia constitucional atribuye en alguna ocasión a los sindicatos menos representativos la titularidad de la participación institucional cuando su presencia esté justificada. Además, el Tribunal Constitucional ha tenido en cuenta, en la mayoría de las ocasiones, las concretas circunstancias del caso. La complejidad de la jurisprudencia constitucional a buen seguro deriva de la difícil armonización de dos principios básicos, la promoción del hecho sindical que debe beneficiar a todos los sindicatos y, la singular posición jurídica que sólo se predica de los sindicatos más representativos³³.

4. EL RECONOCIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL A LOS SINDICATOS MENOS REPRESENTATIVOS EN LA JURISPRUDENCIA ORDINARIA

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha acogido la doctrina del Tribunal Constitucional, y además de reconocer que los sindicatos más representativos tienen atribuidos con exclusividad entre las funciones y prerrogativas la representación institucional ante órganos administrativos³⁴, también reconoce la participación institucional de los sindicatos menos representativos.

Así, el criterio de la implantación a los efectos del reconocimiento del derecho de participación institucional de los sindicatos menos representativos, también ha sido el criterio mantenido por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su sentencia de STS de 30 de enero de 2008, que justifica en virtud de la normativa autonómica la presencia de FETICO, como sindicato con suficiente representatividad en el sector del comercio en la comunidad valenciana, en el Observatorio de Comercio Valenciano.

En la mayoría de los casos el Tribunal Supremo ha reconocido el derecho de participación de los sindicatos menos representativos en los organismos que no desarrollan funciones estrictamente de representación institucional³⁵, siempre y cuando

33 En este sentido, Rodríguez Cardo, I. A., "La representación institucional de los sindicatos y el Tribunal Constitucional", p. 18. Sobre la complejidad de la jurisprudencia constitucional sobre la materia, véase: Casas Baamonde, M. E.: "La mayor representatividad sindical y su moderación, en la jurisprudencia constitucional española. Algunas claves para su comprensión", Relaciones Laborales, Sección comentarios de jurisprudencia, 1988, tomo 2, ed. La Ley (LA LEY 1043/2001), p. 345 y ss.; Casas Baamonde, M. E./Baylos Grau, A., "Mayor representatividad sindical y participación institucional: la concertación social, al margen", Relaciones Laborales, Sección Comentarios de jurisprudencia, 1986, ed. La Ley (LA LEY 1007/2001), p. 426 y ss., los autores hacen un repaso de la construcción de la mayor representatividad y de la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional, subrayando el fortalecimiento legal del principio y su dulcificación por la interpretación constitucional.

34 STS (C-A) de 5 de julio de 2006 (RJ 2006/6132), y de 5 de marzo de 2010 (Recurso de casación 453/2008)].

35 Repárese en que la Sala Tercera del Tribunal Supremo también validó la presencia de los sindicatos más representativos en las normas reguladoras de organismos que no desarrollan funciones estrictamente de representación institucionales, tales como el Consejo Escolar de Cataluña, el Consejo de Cooperación al Desarrollo, y el Foro de Integración Social, en las STSS de 17 de octubre de 1997 (RJ 1997/7778), 9 de diciembre de 1998 (RJ 1998/10279), y 19 de octubre de 2017 (RJ 2017/4790).

aparezca previsto en la norma reguladora, y las organizaciones posean un peso real en el ámbito de referencia³⁶. Así, la STS (C-A) de 16 de junio de 2010, citando la jurisprudencia constitucional, entiende que no cabe la exclusión de los sindicatos no representativos del Consejo de Responsabilidad Social de las Empresas. El Tribunal Supremo entiende que no ofrece duda que los objetivos del Consejo trascienden el ámbito limitado de la mayor representatividad sindical pues se trata de funciones que exceden lo que se viene considerando representación institucional. Lo contrario comportaría excluir a un sindicato de la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios, art. 7. CE, e interesan al conjunto de los trabajadores con independencia de su afiliación³⁷. El Tribunal Supremo — haciéndose eco de las sentencias del Tribunal Constitucional— ha destacado que la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales se atribuye a los sindicatos sin distinción, permitiéndose la utilización del concepto de mayor representatividad en unos concretos ámbitos que no pueden interpretarse de forma expansiva.

En este caso se reconoce a los sindicatos menos representativos un derecho de participación sindical en las finalidades públicas³⁸, ya que “no tratándose de órganos públicos no es posible predicar de ellos ni siquiera indirectamente la participación a que se refiere el art. 129 de la Constitución” (STC 39/1986), ni en consecuencia plantear la limitación de su participación en beneficio únicamente de los sindicatos más representativos de conformidad con lo dispuesto en los arts. 6 y 7 LOLS.

Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2012 también reconoce a USO el derecho a participar en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, en el que sólo está prevista la participación de los sindicatos más representativos³⁹. El Tribunal Supremo entiende que el Foro, cuya finalidad es el impulso global de la integración en todos los ámbitos posibles y relevantes del extranjero, no es un órgano de estricta representación institucional, en tanto que se establece una actividad mucho más amplia que la defensa de intereses de los trabajadores.

La sentencia de la Sala Tercera de 23 de marzo de 2010 (rec. Casación 2872/2008) también justifica la exclusión de los sindicatos que no sean representativos cuando la participación tiene lugar en instancias internacionales, siendo razonable la preferencia de los sindicatos más representativos, en este caso relación con el reconocimiento del derecho a formar parte del Comité Económico y Social Europeo.

36 Al respecto, véase Escudero Rodríguez, R., *La representatividad de los sindicatos en el modelo laboral español*, cit., p. 217.

37 En términos similares, la STS (C-A) de 18 de mayo de 2006 (RJ 2006/2370) estima el recurso interpuesto por USO, para justificar la apertura de la Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social a los sindicatos no representativos ya que dada la finalidad y el cometido de la Comisión “... más se satisface el cumplimiento de sus obligaciones oyendo a cuatro voces de distintos sindicatos, unidos a los intereses que representan que pueden ser distintos y diferentes, que oyendo dos veces a los mismos sindicatos, que al menos en principio pueden tener los mismos intereses y posiciones”.

38 En estos términos, Goñi Sein, J. L., cit., p. 295.

39 El Tribunal Supremo ha apreciado discrepancia entre la norma legal —que admitía la participación institucional basada en el interés e implantación en el ámbito concreto—, y el desarrollo reglamentario —que limitaba la participación a los sindicatos más representativos—, situación en la que el TS ha dado prioridad a la norma legal, y ha considerado el requisito de la mayor representatividad como desproporcionado

En fechas recientes, la Sala Tercera del Tribunal Supremo reitera su doctrina jurisprudencial al reconocer el derecho a la participación de los sindicatos menos representativos en el Consejo de Desarrollo Sostenible⁴⁰. El Tribunal resuelve el recurso interpuesto contra la sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de septiembre de 2021 por los sindicatos más representativos, por entender que la presencia en el Consejo de Desarrollo Sostenible de sindicatos con menor representatividad (USO, CGT y CSIF), atentaba contra su derecho a la libertad sindical y a la igualdad ante la ley, infringiéndose también el art. 6 LOLS.

En este caso, la sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de septiembre de 2021 tras reiterar la jurisprudencia constitucional sobre representatividad sindical y participación institucional trae a colación la sentencia del Tribunal Supremo anteriormente citada, de 16 de junio de 2010, del Consejo de Responsabilidad Social de las Empresas que señala que no toda participación en determinadas instituciones ha de limitarse a los sindicatos más representativos por cuanto no resulta razonable, ni objetivo ni guarda proporción con los fines que se pretenden obtener.⁴¹

Al respecto, la Audiencia entiende que las funciones y finalidad del Consejo de Desarrollo Sostenible “exceden de la promoción y defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores”⁴².

El Tribunal Supremo, confirma la sentencia y sostiene que la singular posición jurídica de los sindicatos más representativos a efectos de participación institucional, no se extiende a los supuestos de composición de órganos de participación cuyas funciones trascienden a la promoción y defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores. En este caso, la participación de los sindicatos con menor representatividad se fundamenta en que las actividades del Consejo trascienden al ámbito limitado de la mayor representatividad sindical, pues se trata de funciones que exceden lo que se viene considerando participación institucional.

En el caso del Consejo de Desarrollo Sostenible y a los efectos de la formación de jurisprudencia, el Tribunal Supremo confirma la sentencia y, sostiene que “la singular posición jurídica de los sindicatos más representativos a efectos de participación institucional no se extiende a los supuestos de la composición de órganos cuyas funciones trascienden a las de promoción y defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores”⁴³. De este modo se confirma que la inclusión de los sindicatos con menor representatividad en los organismos de participación sindical puede ser válida sin que suponga vulnerar el derecho de libertad sindical, porque el obligado

40 STS (C-A) de 16 de octubre de 2023 (JUR 2023/388693).

41 Núm. Rec.: 0000005/2020.

42 Señalando la sentencia que “no resulta razonable ni objetivo que se limite la participación a los sindicatos más representativos, cuando las funciones exceden de la representación institucional, siendo más correcto de acuerdo con el derecho a la libertad sindical admitir la participación de otras organizaciones sindicales de carácter nacional, aun cuando no tengan el carácter de más representativas” (FJ 6º).

43 FJ 5º.

reconocimiento del derecho de participación a los sindicatos más representativos es a los efectos de la representación institucional del art. 6.3 LOLS, y no necesariamente a los de otro tipo de *participación sindical*⁴⁴.

La sentencia del Tribunal Supremo aprovecha para poner de relieve la peculiaridad del caso, ya que se discute si los sindicatos más representativos tienen derecho fundamental de excluir de un órgano administrativo a otros sindicatos que carecen de dicha cualidad. Lo habitual en esta materia es que sean los sindicatos menos representativos los que se cuestionen si pueden ser excluidos legítimamente de determinados órganos. Al respecto, la Sala Tercera sostiene *obiter dicta* que la condición de sindicato más representativo no le confiere un derecho fundamental a excluir a otros que carecen de tal condición de la presencia en un órgano administrativo, ya que deberían ser los sindicatos no designados para formar parte del Consejo de Desarrollo Sostenible los que deberían invocar la vulneración del derecho a la discriminación. Argumento complementario éste que quizás debería tenerse en cuenta por los sindicatos menos representativos para futuros conflictos.

Concluyendo, si bien es verdad que la LOLS reserva a las organizaciones sindicales que tengan la consideración de más representativos la participación institucional tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, también lo es que la jurisprudencia constitucional y ordinaria han ido corrigiendo y equilibrando el alcance de la mayor representatividad, reconociendo a los sindicatos no representativos, aunque de forma algo peculiar y difusa, el derecho de participación institucional.

Un buen ejemplo de la recepción ponderada de la jurisprudencia constitucional y ordinaria puede encontrarse en los Dictámenes del Consejo de Estado. Así, entre otros, puede citarse el Dictamen nº 2077/2005 sobre el Proyecto de Real Decreto sobre composición y funcionamiento de las mesas de diálogo social previstas en el art. 14 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, ante los escritos de alegaciones de CIG y ELA de que se trata de mesas de diálogo social con naturaleza jurídica de órganos de participación institucional. El Consejo de Estado entiende que *“las mesas tienen una naturaleza sui generis que impide considerarlas como órganos colegiados de participación institucional”*. Asimismo, en el Dictamen nº 718/2020 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el RD 219/2001, de 2 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social. El Consejo de Estado, sin desconocer la jurisprudencia constitucional y ordinaria (y tras citar las sentencias del TC 147/2001 y del TS de 16 de junio de 2010 anteriormente mencionadas), entiende que el RD debe referirse a las *“organizaciones sindicales más representativas “dado que el criterio está recogido directamente en la ley de la que trae causa el Proyecto, cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada”*.

44 En estos términos, Goñi Sein, J. L.: “Rol institucional y atribuciones de facto de los sindicatos implantados y minoritarios”, cit., p. 296

5. LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS SINDICATOS MENOS REPRESENTATIVOS EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO: LAS LEYES DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

La mayoría de las Comunidades Autónomas dotan de orientación propia a la participación institucional potenciando el papel de los sindicatos en la política autonómica, siendo los Estatutos de Autonomía los primeros en promocionar la participación institucional⁴⁵. El desarrollo de las competencias autonómicas en materia laboral, la participación institucional autonómica y la potenciación de las estructuras sindicales regionales son fenómenos paralelos que en gran medida se retroalimentan⁴⁶. Y, una importante manifestación de la progresiva regionalización de las relaciones laborales es la proliferación de normas sobre participación institucional.

Una amplia mayoría de las Comunidades han impulsado la participación institucional regional, aprobando al efecto normas específicas sobre la materia⁴⁷. Las normas autonómicas han sido pioneras en reconocer la participación institucional de las organizaciones sindicales, mostrando en la mayoría de los casos una clara inclinación a favor de las organizaciones más representativas a la luz de lo dispuesto en la LOLS, y en detrimento de las organizaciones menos representativas.

La participación institucional autonómica de los sindicatos menos representativos está condicionada por dos principios constitucionales básicos, cuya complementariedad se extrae de la propia doctrina constitucional anteriormente expuesta. El primero, la reserva que la Ley Orgánica de Libertad Sindical hace a favor de las organizaciones sindicales más representativas en materia de participación institucional en los arts. 6 y 7 LOLS, al entender que la participación institucional es contenido esencial de la libertad sindical de los sindicatos más representativos⁴⁸. El segundo, la capacidad de autoorganización de las administraciones autonómicas competentes, al entender el Tribunal Constitucional que “la ley se limita a establecer la capacidad representativa de los sindicatos que tengan el carácter de más representativos a nivel estatal o de Comunidad Autónoma, pero no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios órganos a otros sindicatos que no tengan esta consideración legal”⁴⁹.

45 Sobre la participación institucional en el ámbito autonómico, véase, Rodríguez Escanciano, S., “El diálogo y la concertación social en los Estatutos de Autonomía. Consejos y otros órganos de participación institucional”, Trabajo y derecho núm. 15, La Ley 2022 (LA LEY 5484/2022), pp. 1-34.

46 Al respecto, Calvo Gallego, J.: “Leyes de participación institucional y Consejos de relaciones laborales en el actual mapa autonómico”, Temas Laborales, Vol. III, Núm. 100/2009, p. 578. Mora Cabello de Alba, L., La participación institucional del sindicato, CES, Madrid 2008, p. 199 sobre la dispersión o caos de derecho en el desarrollo de esta institución a nivel autonómico y/o local

47 Con la excepción de Asturias, Andalucía y el País Vasco.

48 Entre otras, STC 39/1986, de 31 de marzo.

49 Entre otras, STC 98/1985, de 29 de julio.

En la conjugación de estos dos principios se han movido los ordenamientos autonómicos para seleccionar a las organizaciones sindicales titulares de la participación institucional. En efecto, si bien es cierto que la legislación estatal establece un mínimo que debe ser respetado por los legisladores autonómicos. También lo es que la legislación autonómica puede ampliar el ámbito subjetivo de la participación institucional a sindicatos distintos de los más representativos, siempre que se respeten los derechos fundamentales a la igualdad y a la libertad sindical⁵⁰.

Pese a esa posibilidad, la mayoría de las normas autonómicas se decantan por privilegiar a los sindicatos más representativos, siendo escaso el reconocimiento a favor de los sindicatos menos representativos. Y ello, a pesar de la proliferación de normativas regionales y, de los intentos de alguna norma de abrir el ámbito subjetivo de la participación institucional a organizaciones sindicales distintas de las más representativas.

En la actualidad catorce Comunidades Autónomas gozan de una regulación específica en materia de participación institucional⁵¹. La primera en regular la participación institucional ha sido la Comunidad de Madrid⁵² en 1995, y la última Cataluña⁵³ en 2020. En el intervalo de veinticinco años se aprobaron las leyes de Extremadura⁵⁴ (2003), Castilla y León⁵⁵, y Galicia⁵⁶ (2008), Cantabria⁵⁷ (2009), Baleares⁵⁸ (2011), Navarra⁵⁹ e Islas Canarias⁶⁰ (2014), Comunidad Valenciana⁶¹ (2015), La Rioja⁶² (2016), Murcia⁶³ (2017),

50 Véase, Calvo Gallego, J., cit., p. 581.

51 Excepcionalmente, La Rioja y Navarra dedican a la participación institucional sólo un título o un capítulo, y otorgan un mayor protagonismo al diálogo social.

52 Ley 7/1995, de 28 de marzo, de participación de los agentes sociales en las entidades públicas de la Administración de la Comunidad de Madrid.

53 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.

54 Ley 3/2003, de 13 de marzo, sobre participación institucional de los agentes sociales más representativos de Extremadura.

55 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.

56 Ley 17/2008, de 29 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Galicia.

57 Ley 4/2009, de 1 de diciembre, de participación institucional de los Agentes Sociales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

58 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.

59 Ley Foral 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social en Navarra.

60 Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Canarias.

61 Ley 7/2015, de 2 de abril, de Participación y Colaboración Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales Representativas en la Comunitat Valenciana.

62 Ley 1/2016, de 4 de abril, de impulso y consolidación del diálogo social en La Rioja.

63 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.

Aragón⁶⁴ (2018), Castilla-La Mancha⁶⁵ (2019). La gran mayoría de las normas abordan de forma monográfica la participación institucional, incorporando algunas al título de la propia ley la referencia a la mayor representatividad⁶⁶.

5.1. Los criterios de selección de los sindicatos titulares de la participación institucional

Lo más relevante a los efectos que nos interesan es el tratamiento que las normas autonómicas ofrecen de la selección de los sindicatos titulares de la participación institucional, y en especial de los sindicatos menos representativos. Junto a las más representativas, las normas autonómicas dan entrada a las organizaciones sindicales no representativas o a las organizaciones o instituciones representativas de intereses sectoriales, tal y como se verá a continuación. Atendiendo a los criterios de selección de los sindicatos en función de su representatividad pueden sistematizarse las normas autonómicas en los siguientes grupos.

A) Normas con habilitación exclusiva a los sindicatos más representativos

Tal y como se señaló anteriormente, la mayoría de las leyes —con fórmulas repetidas— atribuyen en exclusiva a los sindicatos más representativos el derecho de participación institucional, omitiendo cualquier referencia a los sindicatos no representativos. Estas normas apuntan sin ambages a los sindicatos más representativos como titulares del derecho de participación institucional en el ámbito autonómico, no dejando resquicio alguno para los sindicatos no representativos.

La Comunidad de Madrid⁶⁷, Extremadura⁶⁸, Canarias⁶⁹ y Cataluña no prevén la participación institucional de sindicatos que no alcancen el umbral de la mayor representatividad, esto es, de sindicatos menos representativos. Castilla y León es igualmente contundente al regular el marco de la participación institucional de las or-

64 Ley 1/2018, de 8 de febrero, de diálogo social y participación institucional en Aragón.

65 Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha.

66 Las leyes de Baleares, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Canarias y Murcia. Por su parte, la ley de la Comunidad Valenciana se refiere simplemente a las organizaciones representativas de la Comunidad.

67 A pesar de que el art. 1 de la Ley de la CAM utiliza la expresión participación de los “agentes sociales con implantación en la CAM”, en el art. 3 de la Ley relativo a los criterios de representación, se aclara que la determinación del número específico de representantes de las asociaciones sindicales o empresariales de carácter intersectorial a las que sean de aplicación las prescripciones de la ley autonómica, atenderá al criterio de paridad y mayor representatividad en el territorio de la CAM, en función de lo dispuesto en el ET y en la LOLS.

68 La norma de Extremadura identifica el término agentes sociales, con las organizaciones sindicales, y por supuesto, asociaciones empresariales que ostenten el carácter de más representativas en los términos fijados por la legislación laboral” (art. 1).

69 El art. 2 dispone que “la participación institucional ... de carácter intersectorial se determinará atendiendo a su condición de más representativas”.

ganizaciones sindicales más representativas, al definir la participación institucional como 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 más representativas⁷⁰. No obstante, la ley castellano-leonesa añade que las normas se aplicarán 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. Una interpretación sistemática de la norma conduce a entender que no hay base legal para fijar una composición diferente de los sujetos llamados a participar en los distintos órganos consultivos y que, en consecuencia, no hay posibilidad de que por el cauce reglamentario se dé entrada a los sindicatos menos representativos.

También Navarra opta por excluir de la titularidad de la participación institucional a las organizaciones sindicales no representativas. En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, además de UGT y CCOO, el sindicato ELA —al margen de su posicionamiento político sindical— debería formar parte de todos los órganos de participación institucional de Navarra tras convertirse *de iure* en sindicato más representativo en la Comunidad Foral, incluido en el Consejo del Diálogo Social, tal y como se verá más adelante. Además, debería reflexionarse hasta qué punto la exclusión de LAB es conforme con la libertad sindical y los derechos de participación de un sindicato que, si bien no cumple el requisito de 1.500 delegados, supera el 17% de la representatividad sindical.

La Rioja tampoco deja margen para la participación institucional de los sindicatos menos representativos⁷¹. En esta Comunidad el sindicato USO tiene una fuerte implantación, y es parte firmante de numerosos convenios colectivos sectoriales en calidad de sindicato representativo al amparo del art. 7.2 de la LOLS y 87.2.c) del ET. También en este caso debería reflexionarse hasta qué punto la exclusión de USO es conforme con la libertad sindical y los derechos de participación, ya que este sindicato a pesar de no ser más representativo ha firmado la mitad de los convenios sectoriales de La Rioja. En el caso de USO-La Rioja el *favoritismo* de los sindicatos más representativos ya fue examinado por el Comité de Libertad Sindical, a la luz de una queja presentada por el sindicato en 1998 por su exclusión de los organismos de participación existentes en la administración riojana, y concretamente del Consejo Económico y Social⁷².

Los argumentos esbozados por el Comité en aquel momento, que llevaron a la Recomendación al Consejo de Administración de que el caso no requería un examen

70 Art. 11.2 Ley de Castilla y León.

71 El art. 11 insiste en que se reconoce a las organizaciones sindicales más representativas una singular posición jurídica a efectos de participación institucional respecto a materias económicas y sociales y a todas aquellas de interés general para la Comunidad de La Rioja.

72 Caso núm. 1968 (España). Informe núm. 311, noviembre de 1998.

más detenido⁷³, quizás pierdan vigencia en el momento presente. En las circunstancias actuales la Comunidad Autónoma podría reconsiderar la inclusión de USO en el Consejo Económico y Social, ya que a pesar de no ser sindicato más representativo en los términos de la LOLS goza de fuerte implantación en la Comunidad Autónoma. Adviértase además que la respuesta dada por el Gobierno a la queja planteada es correcta, en cuanto le reconoce los derechos previstos en el art. 6.3 apartados b), c), d), e) y g) LOLS, negándole con la ley en la mano el derecho a la representación institucional en el seno de las administraciones públicas. No obstante, el Gobierno omitió en su respuesta la doctrina constitucional.

B) Normas con habilitación por vía reglamentaria a los sindicatos no representativos

Las leyes autonómicas de Cantabria y Aragón, además de hacer referencia a las organizaciones sindicales más representativas de la región, dejan la puerta abierta a la participación de sindicatos que no tengan la condición de representativos, esto es a los sindicatos minoritarios o con implantación en un determinado sector.

La Exposición de Motivos de la ley de Cantabria contiene dos reflexiones sugerentes en relación con la habilitación de los sindicatos menos representativos para la participación institucional. Por un lado, cuestiona la constitucionalidad de una eventual utilización de otros criterios selectivos reguladores de la representación, puesto que estos pudieran entrar en contradicción con las reglas de atribución de competencias previstas en la CE respecto de la potestad de emisión de legislación laboral. Por otro, pone en duda la justificación de que un organismo consultivo autonómico pueda acudir a diferentes baremos para establecer las respectivas representatividades de sus miembros. En coherencia, la ley cántabra de 2009 designa como titulares de la participación institucional a las organizaciones sindicales más representativas⁷⁴, salvo distinto criterio establecido en norma legal o reglamentaria y que incremente la participación de estas organizaciones. El precepto habilita a que por vía reglamentaria se de entrada a otros sindicatos distintos de los más representativos a nivel autonómico. Interpretación que se deduce también de lo dispuesto en el art. 2.1 de la citada Ley, al referirse a la normativa específica que resulte de aplicación en cada caso, es decir, a la normativa específica de cada entidad u organismo público. En los mismos términos que Cantabria se pronuncia la ley de Aragón⁷⁵.

73 El informe definitivo puede consultarse en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0:-NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2904736. Pese a los 25 años transcurridos desde el informe sigue siendo recomendable, y de actualidad, la lectura de la queja presentada y de las conclusiones del CLS.

74 Art. 1.2 de la Ley cántabra.

75 Art. 3 de la Ley de Aragón.

C) Normas con habilitación a los sindicatos no representativos

La ley de la Comunidad Valenciana es la única que sobre el papel se aparta de la tónica general y menciona a los sindicatos y organizaciones empresariales representativas, sin incluir el término “más representativas”. Tras disponer que en el ámbito de la participación institucional tendrán la consideración de organizaciones sindicales más representativas las que tengan reconocida esa condición legal por la LOLS, permite dar entrada en cuestiones que afectan a un sector o subsector a organizaciones sindicales que tengan implantación. Al efecto, establece que “cuando la participación se limitara a aspectos relativos a un determinado sector o ámbito territorial, también se facilitará la intervención de aquellas organizaciones sindicales que tengan reconocida representatividad suficiente en el concreto ámbito territorial o sectorial”.

En cuanto a los criterios de representatividad, la norma tras aludir a las organizaciones sindicales más representativas añade que se considerará suficiente la representatividad a los efectos de participación institucional, la de las organizaciones que reúnan ciertas condiciones⁷⁶. Se introducen una serie de requisitos acumulativos que debe cumplir toda organización sindical para tener derecho a la participación institucional. A saber: carácter intersectorial, cifra mínima de representantes de los trabajadores que supongan un porcentaje del total de representantes electos de la Comunidad y, la representación de los sindicatos debe extenderse a las tres provincias que integran la Comunidad Valenciana. Respecto a esa cifra mínima, se insta al Consell de la Generalitat, en el plazo máximo de un año, a la concreción de esa cifra mínima mediante la norma que corresponda, sin que hasta el momento se haya concretado⁷⁷.

Dejando en el aire la posibilidad de atribuir la participación institucional a sindicatos con implantación en el ámbito autonómico valenciano, la ley valenciana parece prever algún tipo de reconocimiento a los sindicatos que no tienen la cualidad de más representativos en el precepto referido a la representatividad en las acciones de colaboración institucional. Al efecto dispone que “para determinadas actuaciones sectoriales, las bases que las regulen pueden exigir un mínimo de representación en el sector de que se trate, atendiendo sus características especiales, lo cual deberá justificarse adecuadamente en las referidas bases”. Por último, la ley valenciana también contempla la participación institucional de las organizaciones o instituciones representativas de intereses sectoriales⁷⁸, tal y como se verá a continuación en las leyes gallega, balear, murciana y castellanomanchega.

76 Art. 3 de la Ley de la Comunidad Valenciana.

77 Art. 3.3 de la Ley de la Comunidad Valenciana. El Decreto 193/2015, de 23 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de participación y colaboración institucional de las organizaciones sindicales y empresariales representativas de la Comunidad Valenciana, no hace referencia a esa cifra mínima y, se refiere únicamente a la mayor representatividad.

78 DA 1ª de la Ley gallega.

D) Normas con habilitación a las organizaciones o instituciones representativas de intereses sectoriales

La ley gallega, además de reconocer a las organizaciones sindicales intersectoriales más representativas, contempla la participación institucional de las organizaciones o instituciones representativas de intereses sectoriales. Al efecto dispone que “la participación institucional recogida en la presente ley se llevará a cabo sin menoscabo de la representación que corresponde a otras organizaciones o instituciones representativas de intereses sectoriales presentes en los órganos de asesoramiento y participación de la Administración autonómica o de dirección, participación y asesoramiento de sus entidades y organismos públicos de carácter sectorial”⁷⁹. Esta disposición adicional parece permitir la intervención de otras organizaciones, no necesariamente sindicales, representativas de intereses sectoriales. A priori la disposición además de dar cobertura a las asociaciones de autónomos o de economía social, también da cobertura a la participación o presencia de los sindicatos no representativos, con implantación en un determinado sector.

Por las peculiaridades de la Comunidad, la participación institucional en el ámbito agrario y de desarrollo rural se desgaja de lo regulado en la Ley de participación institucional gallega⁸⁰, y se regirá por su norma específica. Al respecto, es importante reseñar la Ley 1/2006, de 5 de junio, del Consejo Agrario Gallego establece que formarán parte de los vocales que actuarán en representación de las organizaciones agrarias más representativas, no haciéndose alusión a los sindicatos más representativos. La omisión del legislador a las organizaciones sindicales más representativas, y la referencia a las organizaciones agrarias más representativas, está permitiendo sin ninguna duda la participación de las organizaciones sindicales que no son representativas.

Baleares y Murcia también se decantan claramente por el criterio de la “mayor representatividad”, e incorporan una cláusula normativa idéntica a la mencionada anteriormente sobre la participación institucional de las organizaciones o instituciones representativas de intereses sectoriales, por lo que parece darse cobertura igualmente a los sindicatos no representativos, con implantación en un determinado sector.

Por último, en Castilla-La Mancha la elección del criterio de la mayor representatividad es clara, no concediéndose espacio alguno a una norma reglamentaria para establecer unos criterios de representatividad distintos. No obstante, también parece reconocer la participación institucional a las organizaciones sindicales sectoriales, ya que la Ley advierte que no se menoscabará la participación activa que puedan ejercer en su ámbito sectorial otras organizaciones y entidades de carácter socioeconómico presentes en Castilla-La Mancha⁸¹. Así, si bien es cierto que únicamente se menciona

79 DA 3ª de la Ley gallega.

80 DA 4ª de la Ley gallega.

81 Art. 22.2 de la Ley castellanomanchega.

a las entidades representativas de la economía social, las organizaciones intersectoriales de trabajadores autónomos, las cooperativas, las asociaciones profesionales agrarias y de los consumidores y usuarios, no incluyéndose a otras organizaciones sindicales con implantación, a priori no habría problema para incluirlas dado que la enumeración de las citadas organizaciones no es un *numerus clausus*.

Tal y como se acaba de exponer el criterio relativo a la determinación de los sindicatos autonómicos con derecho a participación institucional, a salvo las excepciones mencionadas, es el de la mayor representatividad sindical contemplado en la LOLS. Este criterio encubre sendas decisiones de política legislativa de las CCAA, a las que la doctrina constitucional concedió un amplio margen de actuación para el autogobierno, pero que la mayoría han preferido seguir privilegiando las organizaciones sindicales más representativas de conformidad con lo dispuesto en la ley estatal. Pese a las habilitaciones existentes en las normas autonómicas a los sindicatos menos representativos, la exclusión *de facto* de estos sindicatos en la participación autonómica ahonda en el *monopolio/duopolio* sindical.

5.2. Los Consejos autonómicos de participación institucional: la ausencia de los sindicatos menos representativos

Un buen espejo de la escasa relevancia que los sindicatos menos representativos ocupan en el panorama autonómico es la composición de los consejos de diálogo social o participación institucional. La mayoría de las leyes autonómicas, salvo la de Madrid, prevén Consejos autonómicos de participación institucional, como órganos institucionales permanentes de encuentro entre las Comunidades Autónomas y los sindicatos y las organizaciones empresariales más representativas, como expresión del diálogo social y para el fomento del mismo, en cuanto factor de cohesión social y progreso económico de las regiones. Los Consejos trasladan al conjunto de la sociedad el valor del diálogo social y su trascendencia⁸².

El duopolio sindical se visualiza en la mayoría de los Consejos autonómicos, en tanto plataformas institucionales por antonomasia de la participación institucional. Casi todas las Comunidades Autónomas conceden un papel protagonista a los sindicatos más representativos, sin resquicio alguno para los no representativos⁸³. Así, forman parte del Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura, y de

82 Por todos, art. 2 de la Ley castellanoleonesa.

83 El criterio exclusivo de la mayor representatividad también es el previsto en el ámbito estatal. Así, Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se regula el Consejo Económico y Social dispone que los miembros del grupo 1º son designados por las organizaciones sindicales más representativas, en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 6 y 7.1 LOLS. Tal y como ha señalado la doctrina, esta designación es consecuencia obligada del genérico reconocimiento de la capacidad para ostentar representación institucional efectuado por los arts. 6.3 c) y 7.1 LOLS, a favor de los sindicatos más representativos. Véase, Martínez Abascal, V./Pérez Amorós, F./Rojo Torrecilla, E., Los Consejos Económicos y Sociales, *Ibidem*, 1993, p. 45.

los Consejos del Diálogo Social de Castilla y León, Cataluña, La Rioja, Castilla-La Mancha, Aragón y, Navarra, las organizaciones sindicales más representativas.

Con certeza Navarra es la Comunidad donde mayor controversia genera la composición del Consejo del Diálogo Social⁸⁴, del que actualmente forman parte CCOO y UGT, por el banco social. Sin embargo, ni la composición del Consejo ni la Ley navarra tienen en cuenta la implantación de ELA y LAB en Navarra. Desde siempre, ambos sindicatos han sido más representativos en el ámbito de la Comunidad autónoma del País Vasco (art. 7.1 LOLS) y simplemente representativos en la Comunidad Foral de Navarra. No obstante, desde octubre de 2022, ELA es sindicato más representativo en Navarra, al superar por primera vez en su historia el umbral de 1.500 delegados, manteniéndose por encima de dicha cifra en mayo de 2023. Por tanto, a día de hoy, y con los datos públicos sobre elecciones sindicales, el Consejo del Diálogo Social de Navarra no es representativo de la mayoría sindical en la Comunidad foral.

De todo lo dicho puede concluirse que la reserva de la participación institucional de las organizaciones sindicales más representativas en los Consejos de participación institucional autonómicos puede estar fundamentada en atención a la viabilidad en el ejercicio del derecho de participación y a la concertación social⁸⁵. No obstante, en algún caso la selección de la organización sindical más representativa, y la exclusión del resto, puede plantear un problema de compatibilidad entre el derecho de libertad sindical y el criterio de la representatividad. Es más, un uso abusivo de la mayor representatividad puede vulnerar el derecho de libertad sindical de los sindicatos excluidos⁸⁶.

5.3. El reconocimiento de la participación institucional de los sindicatos no representativos a la luz de los criterios del Consejo Consultivo de Andalucía

Las Comunidades Autónomas de Asturias, Andalucía y País Vasco no han aprobado todavía una ley de participación institucional, de ahí que en virtud de su competencia de autoorganización puedan determinar las organizaciones sindicales que han de formar parte de sus organismos públicos nacidos de la participación institucional, con el límite del respeto a las organizaciones sindicales más representativas en los términos previstos en la LOLS, y con la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional.

84 Art. 4 de la Ley foral.

85 En estos términos, véase, García Murcia, J., Organizaciones sindicales y empresariales más representativas, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987, p. 242. Ysás Molinero, H., La participación de los sindicatos en las funciones normativas de los Poderes Públicos. Una comparación entre España y Francia, 2009, p. 219.

86 En estos términos, véase, García Murcia, J., Organizaciones sindicales y empresariales más representativas, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987, p. 73.

La Comunidad Autónoma de Andalucía se ha caracterizado por un gobierno proclive a la negociación, y a la concertación y al diálogo social, constituyendo uno de los pilares fundamentales de la política social y económica de Andalucía. No obstante, Andalucía carece de una norma específica de participación institucional, de ahí que rija la normativa estatal, conjugada con el poder de autoorganización del gobierno autonómico a la hora de determinar la participación de los sindicatos en los organismos públicos, a la luz de la interpretación dada por el máximo intérprete de la Constitución.

La ausencia de norma autonómica sobre participación institucional viene a suplirse con la interpretación efectuada por el Consejo Consultivo de Andalucía sobre la titularidad de la participación institucional de las organizaciones sindicales. De los dictámenes del Consejo pueden extraerse ciertas pautas sobre el reconocimiento de la participación de los sindicatos menos representativos⁸⁷.

Así, las observaciones al Dictamen 261/2001 al Anteproyecto de Ley del Plan Estadístico de Andalucía 2002-2005 (de 20 de diciembre de 2001) disponen que “la inclusión de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas entre las organizaciones que pueden formar parte del Sistema Estadístico de Andalucía no parece justificado desde la perspectiva de la libertad sindical consagrada en el artículo 28.1 de la Constitución”. En aplicación de la doctrina constitucional, el Consejo entiende que “debería atenuarse el rigor que implica ceñir la presencia en el Sistema Estadístico de Andalucía únicamente a las Entidades de mayor representatividad”. Añadiendo que “o esa posibilidad de integrarse en el Sistema Estadístico de Andalucía se ofrece a todas las organizaciones sindicales o se elimina esa posibilidad para todas”⁸⁸.

Posteriormente, las observaciones al Dictamen 0830/2010 sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (de 20 de diciembre de 2010), en relación con la participación institucional de los sindicatos, y su limitación a los sindicatos más representativos, dispone —teniendo en cuenta la doctrina constitucional— que “no es constitucionalmente procedente utilizar dicho criterio de la mayor representatividad para excluir en todo caso a sindicatos que, aun no cumpliendo los requisitos que permiten su calificación como “más representativos”, son fuertes y se hallan suficientemente implantados en un ámbito concreto⁸⁹.

87 Disponibles en <https://consejoconsultivodeandalucia.es/dictamenes/consulta-de-dictamenes/>.

88 En el mismo sentido, puede consultarse el Dictamen 272/2002 al Proyecto de Decreto por el que se regulan la organización y funcionamiento de los Consejos del Voluntariado en Andalucía de 23 de octubre de 2002.

89 En el mismo sentido, véanse, las observaciones a los Dictámenes 0836/2010 relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía de 20 de diciembre de 2010; 0739/2014 al Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 214/2006, de 5 de diciembre, por el que se regula la organización, composición y régimen de funcionamiento de la Comisión de Artesanía de Andalucía.

Obsérvese que, pese a no existir norma autonómica sobre participación institucional, el Consejo Consultivo a través de los dictámenes en los que se abordó los criterios de atribución de legitimación para la participación institucional de las organizaciones sindicales, introdujo una serie de pautas congruentes con la doctrina constitucional sobre los sindicatos menos representativos. Estas pautas podrían servir de guía al legislador andaluz en una futura ley de participación institucional.

A modo de epílogo quizás convenga poner de relieve que, en los 45 años de vigencia de la Constitución Española, las organizaciones sindicales más representativas han cumplido de forma satisfactoria la función institucional encomendada por el constituyente de 1978, y la experiencia de concertación social y, la gran variedad de materias que han sido objeto de ésta, son una buena muestra de la madurez de las organizaciones sindicales⁹⁰. En este escenario, el diseño de la participación institucional ha otorgado décadas de estabilidad y paz social en España, pero hoy en día puede compartirse la idea de que el sistema tiene síntomas de debilidad tras los cambios sociales y de las relaciones laborales⁹¹.

Por ello, quizás deba repensarse si la reserva de la participación institucional de las organizaciones sindicales más representativas puede seguir fundamentándose en atención a la viabilidad en el ejercicio del derecho de participación y en la concertación social. Adviértase que, en algún caso la selección de la organización sindical más representativa, y la exclusión del resto, puede plantear un problema de compatibilidad entre el derecho de libertad sindical y el criterio de la representatividad⁹². Es más, un uso abusivo de la mayor representatividad puede vulnerar el derecho de libertad sindical de los sindicatos excluidos. El legislador debería reconsiderar hasta qué punto la exclusión de la participación institucional de los sindicatos con fuerte implantación es conforme con la libertad sindical y los derechos de participación.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV.: *Ley Orgánica de Libertad Sindical. Comentada y jurisprudencia*, dir.: Pérez de los Cobos Orihuel, F./coord.: J. Thibault Aranda, La Ley, 2010.

ALONSO OLEA, M., *Las fuentes del Derecho: en especial del Derecho del Trabajo según la Constitución*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid 1981.

90 Sobre la función de representación institucional del sindicato, véase, Sáez Lara, C., Sindicatos y orden constitucional, en *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, AA.VV., dir.: A.V. Sempere Navarro/coord.: R. Martín Jiménez, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, pág. 562.

91 En este sentido, véase, Lahera Forteza, J., "Crisis de la representatividad sindical: propuestas de reformas", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 4, nº 2, 2016, pp. 33-50.

92 A favor de regulaciones legales más equilibradas para atender adecuadamente el pluralismo sindical, se pronuncian Pérez de los Cobos Orihuel, F./Jurado Segovia, A., "El pluralismo sindical en la doctrina del Comité de libertad sindical de la OIT", 2023 (en prensa).

- CAIRÓS BARRETO, M. D., "Análisis jurisprudencial de la acción sindical: mayor representatividad, participación institucional y actividad del sindicato", en Trabajo y Derecho, Núm. 15, Sección Jurisprudencia, Wolters Kluwer, 2022.
- CALVO GALLEGO, J.: "Leyes de participación institucional y Consejos de relaciones laborales en el actual mapa autonómico", Temas Laborales, Vol. III, Núm. 100/2009.
- CASAS BAAMONDE, M. E.: "La mayor representatividad sindical y su moderación, en la jurisprudencia constitucional española. Algunas claves para su comprensión", Relaciones Laborales, Sección comentarios de jurisprudencia, 1988, tomo 2, ed. La Ley (LA LEY 1043/2001),
- CASAS BAAMONDE, M. E./BAYLOS GRAU, A., "Mayor representatividad sindical y participación institucional: la concertación social, al margen", Relaciones Laborales, Sección Comentarios de jurisprudencia, 1986, ed. La Ley (LA LEY 1007/2001).
- ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., *La representatividad de los sindicatos en el modelo laboral español*, Tecnos, Madrid 1990.
- GARCÍA MURCIA, J., *Organizaciones sindicales y empresariales más representativas*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid 1987.
- GOÑI SEIN, J. L.: "Rol institucional y atribuciones de facto de los sindicatos implantados y minoritarios", en libro homenaje a Ricardo Escudero Rodríguez / coord. por Jesús Cruz Villalón, María Remedios Menéndez Calvo, Magdalena Nogueira Guastavino, 2017.
- LAHERA FORTEZA, J., "Crisis de la representatividad sindical: propuestas de reformas", Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, vol. 4, nº 2, 2016.
- MONTOYA MELGAR, A., Derecho del Trabajo, 44ª ed., Tecnos, Madrid 2023.
- MORA CABELLO DE ALBA, L., *La participación institucional del sindicato*, CES, 2008.
- NAVARRO NIETO, J., La representatividad sindical, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993
- PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F./JURADO SEGOVIA, A., "El pluralismo sindical en la doctrina del Comité de libertad sindical de la OIT", 2023 (en prensa).
- RODRÍGUEZ CARDO, I. A., "La representación institucional de los sindicatos y el Tribunal Constitucional", en Revista Doctrinal Aranzadi Social Núm. 11/2014.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., "El diálogo y la concertación social en los Estatutos de Autonomía. Consejos y otros órganos de participación institucional", Trabajo y derecho núm. 15, La Ley 2022 (LA LEY 5484/2022)
- SÁEZ LARA, C., en AA.VV, Sindicatos y orden constitucional, en *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, dir.: A.V. Sempere Navarro/coord.: R. Martín Jiménez, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

SALA FRANCO, T./ALBIOL MONTESINOS, I., *Derecho sindical*, 9ª ed., Tirant lo blanch, Valencia 2003.

YSÁS MOLINERO, H., *La participación de los sindicatos en las funciones normativas de los Poderes Públicos*, Bomarzo, 2010.