

## **6. PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES Y EMPRESARIALES MÁS REPRESENTATIVAS EN LA COMUNITAT VALENCIANA**

### **6.1. ANTECEDENTES**

La Constitución Española de 1978 reconoce el papel institucional de las organizaciones sindicales y empresariales configurándolas como uno de los pilares básicos de nuestro Estado social y democrático de derecho.

En el artículo 7 se les considera como organizaciones básicas dentro del sistema político, refiriéndose a su participación en la vida económica y social para la defensa y promoción de los intereses que les son propios. Y el artículo 129.1 dispone la necesidad de establecer formas de participación en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general, lo que indudablemente determina la presencia activa de las organizaciones sindicales y empresariales en aquellos organismos.

Esta participación institucional también está reconocida en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que en la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 julio, de Estatuto de Autonomía, de la Comunitat Valenciana, en su artículo 9.4, establece que la Generalitat promoverá la participación de los agentes económicos y sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos.

Este reconocimiento del papel institucional de las organizaciones empresariales y sindicales se enmarca en la línea de facilitar procesos de concertación y diálogo social con el objetivo de profundizar en la democracia, impulsar el desarrollo económico, la equidad social y el fortalecimiento de la sociedad civil en la Comunitat Valenciana.

La interlocución de los agentes sociales en el marco de la participación institucional va más allá de la defensa de los intereses de los trabajadores y trabajadoras y del empresariado, puesto que se trata de tener en cuenta a los agentes sociales para la adopción de medidas que van a afectar al conjunto de la ciudadanía de la Comunitat Valenciana.

En este sentido, en la Comunitat Valenciana existe una larga trayectoria de diálogo social y concertación que se inició en 1984 con el Programa Económico Valenciano I (PEV I), que continuó con el Programa Económico Valenciano II (PEV II-1988-1993), donde se abordó la creación del Comitè Econòmic i Social de la Comunitat

Valenciana, su ampliación en el año 1994, el Programa Económico Valenciano III (PEV III-1994-1999), su adecuación en el Acuerdo Valenciano por el Empleo y la Formación (AVEF) en el año 1996, los Pactos Valencianos por el Crecimiento y el Empleo (PAVACE I y II), suscritos respectivamente para los periodos 2001-2006 y 2009-2013.

La relevancia de estas organizaciones genera la necesidad de regular su participación institucional de forma que, reconociendo la necesidad de fomentar el diálogo como factor ineludible de la cohesión social y el progreso económico, se establezcan las bases por las que se lleve a efecto, fijando reglas de juego objetivas, transparentes, eficaces y equitativas, así como los cometidos esenciales de aquella participación, la forma de organización, su funcionamiento y financiación.

En este contexto, el artículo 9.2 de nuestra Constitución establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

En este sentido, y en el marco del II Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo 2009-2013 (PAVACE), la Generalitat se fijó, como uno de los objetivos principales, la elaboración de una Ley de Participación Institucional que fijara el marco jurídico de la participación de las organizaciones sindicales y empresariales dada, por un lado, la dimensión de la interlocución y de la participación que estas organizaciones desempeñan en la defensa de los intereses que les son propios y, por otro lado, su contribución responsable al desarrollo económico y social junto al bienestar de la ciudadanía de la Comunitat Valenciana.

## **6.2. CONSIDERACIÓN DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y SINDICALES MÁS REPRESENTATIVAS**

El reconocimiento en la Constitución del papel institucional de las organizaciones sindicales y empresariales, que se ha indicado en el punto anterior, se ha desarrollado en leyes posteriores.

Así, la representatividad empresarial viene regulada en el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, concretamente en la Disposición adicional sexta, que regula la representación institucional de los empresarios.

En este sentido, a efectos de ostentar la 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, se entenderá que gozan de esta capacidad representativa las asociaciones empresariales que cuenten con el 10 por 100 o más de las empresas y trabajadores en el ámbito estatal.

Asimismo, podrán también estar representadas las asociaciones empresariales de Comunidad Autónoma que cuenten en ésta con un mínimo del 15 por 100 de los empresarios y trabajadores. No estarán comprendidas en este supuesto las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal.

De esta manera, las organizaciones empresariales que tengan la condición de más representativas con arreglo a esta disposición adicional gozarán de capacidad para obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente.

En relación a las organizaciones sindicales, en un primer momento, también tenían su regulación en la misma norma del Estatuto de Trabajadores antedicha, pero en lo concerniente a éstas, las Sentencias del Tribunal Constitucional de 20/1985, de 14 de febrero, de 26/1985, de 22 de febrero y 72/1985 de 13 de junio habían estimado inconstitucional la atribución sólo a las centrales sindicales más representativas, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional sexta de la Ley 1/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de Trabajadores, en proporción a su representatividad, según los resultados globales, a que hace referencia el artículo 75.5 de dicha ley.

Posteriormente se promulgó la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, que en el apartado relativo a la representatividad sindical, en concreto en los artículos sexto y séptimo, es donde regula la representatividad sindical.

En el artículo sexto, en el punto 1, se dispone 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.

En el punto 2, se dice que tendrán la consideración de sindicatos más representativos a nivel estatal los que acrediten una especial audiencia, expresada en la obtención, en dicho ámbito del 10 por 100 o más del total de delegados de personal de los miembros de los comités de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas y los sindicatos o entes sindicales, afiliados, federados o confederados a una organización sindical de ámbito estatal que tenga la consideración de más representativa de acuerdo con lo previsto en la letra a).

En el punto 3, se indica 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 ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tenga prevista; para la negociación colectiva, en los términos previstos en el Estatuto de los Trabajadores; para participar como interlocutores en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones públicas a través de los oportunos procedimientos de consulta o negociación; para participar en los sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos de trabajo; para promover elecciones para delegados de personal y comités

de empresa y órganos correspondientes de las Administraciones públicas; para obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente o para cualquier otra función representativa que se establezca.

El artículo séptimo, en el punto 1, determina que tendrán la consideración de sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma, los sindicatos de dicho ámbito que acrediten en el mismo una especial audiencia expresada en la obtención de, al menos, el 15 por 100 de los delegados de personal y de los representantes de los trabajadores en los comités de empresa, y en los órganos correspondientes de las Administraciones públicas, siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes y no estén federados o confederados con organizaciones sindicales de ámbito estatal y los sindicatos o entes sindicales afiliados, federados o confederados a una organización sindical de ámbito de Comunidad Autónoma que tenga la consideración de más representativa de acuerdo con lo previsto en la letra a). Estas organizaciones gozarán de capacidad representativa para ejercer en el ámbito específico de la Comunidad Autónoma las funciones y facultades enumeradas en el número 3 del artículo anterior, así como la capacidad para ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal.

El punto 2 especifica que las organizaciones sindicales que aun no teniendo la consideración de más representativas hayan obtenido, en un ámbito territorial y funcional específico, el 10 por 100 o más de delegados de personal y miembros de comité de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas, estarán legitimadas para ejercitar, en dicho ámbito funcional y territorial, las funciones y facultades a que se refieren los apartados b), c), d), e) y g) del número 3 del artículo 6.º de acuerdo con la normativa aplicable a cada caso.

También la Disposición Adicional Primera de esta ley indica que conforme a lo previsto en los artículos 6 y 7 de esta Ley y 75.7 del Estatuto de los Trabajadores, la condición de más representativo o representativo de un sindicato se comunicará en el momento de ejercer las funciones o facultades correspondientes aportando el sindicato interesado la oportuna certificación expedida a su requerimiento por la oficina pública establecida al efecto.

En materia de participación institucional se entenderá por momento de ejercicio el de constitución del órgano y, en su caso, el de renovación de sus miembros. En el supuesto de que el órgano correspondiente no tenga prevista una renovación periódica de los representantes sindicales, el sindicato interesado podrá solicitar en el mes de enero, y cada tres años a partir de esa fecha, su participación en el órgano correspondiente, aportando certificación acreditativa de su capacidad representativa.

En este sentido, el Gobierno dictará las disposiciones que sean precisas para el desarrollo del apartado a) del artículo 6.3 y del artículo 7.1 de esta Ley, siendo de aplicación a su capacidad representativa lo previsto en el segundo párrafo del número anterior.

### 6.3. SITUACIÓN ACTUAL. NORMATIVA DE DESARROLLO

En nuestra Comunitat, tal y como se ha indicado en el punto de los antecedentes, se fijó como objetivo final a todo este proceso de interlocución la elaboración de una ley de participación institucional que vio la luz en la promulgación de la Ley 7/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Participación y Colaboración Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales Representativas en la Comunitat Valenciana.

El objeto de la misma es la regulación del marco jurídico de la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Comunitat Valenciana, así como la colaboración institucional en el mismo ámbito.

La norma entiende por participación institucional, la representación e intervención de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas intersectoriales en el sector público de la Generalitat Valenciana con competencias en materia laboral, social, económica e industrial, que afecten a los intereses económicos y sociales de los trabajadores y trabajadoras y del empresariado.

En este sentido son competencias en materia laboral, social, económica, industrial y fomento del desarrollo económico las relativas a trabajo, empleo, industria, crédito público, formación profesional, economía social, políticas de igualdad, emigración e inmigración vinculada a su integración social e inserción laboral, y, en general, cualquier otra materia con relevancia laboral, social o económica.

Por otra parte, se considera como colaboración institucional el desarrollo, por parte de las organizaciones sindicales y empresariales, de la acción social y económica propia de interés general, cuyos objetivos tiendan al cumplimiento de finalidades de interés público.

Se dice en la misma ley que especialmente se fomentarán las actuaciones sectoriales e intersectoriales en la mejora del empleo y su calidad y dignidad, la dinamización empresarial e industrial y la preservación del estado del bienestar. También se destaca en la misma, la acción social propia de interés general que desarrollan las organizaciones empresariales y sindicales, en numerosas ocasiones en colaboración o con el fomento de la Administración de la Generalitat, por lo que la ley reconoce dicha labor y la incorpora como uno de los ejes sobre los que hacer pivotar la acción pública de la Generalitat.

En consonancia con los anteriores planteamientos, se ha elaborado esta Ley que regula la determinación de los ámbitos y órganos de participación, el desarrollo de sistemas que garanticen la participación de los agentes económicos y sociales en función de los distintos grados de representatividad, asegurando el principio de no discriminación entre organizaciones y el establecimiento de un único sistema de compensación a los agentes económicos y sociales para facilitarles el desarrollo de las funciones de participación previstas en esta ley.

Con esta ley se ha pretendido dotar de seguridad jurídica al régimen de compensación económica y de ayudas por la participación y colaboración institucional, respectivamente, de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, y de aquellas otras que cumplan los requisitos de cada convocatoria para la colaboración.

En el primer caso, acudiendo al criterio de la representatividad, que pretende garantizar la actividad y funcionamiento básicos de dichas organizaciones, preservando y cumpliendo así el mandato constitucional de garantizar su sostenimiento; y en el caso de las ayudas a la colaboración institucional, valorándolas en función de la consecución de objetivos o resultados, con lo que se incentiva una actividad vinculada de manera especial a la empleabilidad, la formación, la igualdad de género en el trabajo, la conciliación de la vida familiar y laboral, y otros factores que enriquecen no solo el ámbito laboral y empresarial, sino también al conjunto de la sociedad.

Por tanto, a través de esta ley se pretende dinamizar la actividad tanto en términos de participación en los órganos y entidades públicas de su ámbito de aplicación, como en lo que se refiere a su colaboración institucional a través de los incentivos a una acción social proactiva, socialmente comprometida y con resultados tangibles y transparentes para la sociedad. Con ello, además, se alcanzará una mayor racionalización de los recursos destinados a estas últimas actuaciones, así como la unificación y objetivación de los criterios de concesión de las ayudas, en la medida en que la financiación a obtener se liga a la consecución de los distintos objetivos establecidos, encaminados todos ellos a potenciar la incorporación de los demandantes de empleo al mercado de trabajo de la Comunitat Valenciana, y en general, al fomento de la empleabilidad y el emprendimiento.

Cabe destacar que en el artículo 12 de la Ley se crea la *Mesa de Diálogo Social de la Comunitat Valenciana*, como órgano colegiado sin personalidad jurídica, de participación institucional permanente, de carácter tripartito y paritario y constituido por representantes del Consell y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana. Esta Mesa de Diálogo Social impulsará la concertación y la coordinación socioeconómica y la participación institucional y su composición y régimen de funcionamiento se regula reglamentariamente y se ha constituido en el año 2016.

En desarrollo de esta ley, se promulgó 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 en la Comunitat Valenciana.

En este Reglamento se dispone que la condición de más representativas para dar lugar al derecho de participación institucional en los distintos órganos se acreditará atendiendo a la disposición adicional sexta del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y en el artículo 7.1, en relación con el artículo 6.2, de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Las acciones y contenido de la participación institucional y las funciones de participación institucional se llevarán a cabo mediante:

- La asistencia de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a todos los órganos colegiados y comisiones de seguimiento contemplados en la ley y en el Reglamento, así como a la totalidad de los órganos e instituciones de diálogo social general o en cualesquiera mesas o foros específicos de negociación o concertación socioeconómico, de acuerdo con las previsiones que se determinen en la normativa reguladora o de creación de cada órgano o entidad.
- El estudio y trabajos previos de los asuntos que vayan a ser abordados en los distintos órganos, comisiones y demás ámbitos de participación.
- La propuesta, seguimiento y evaluación de líneas estratégicas, informes, planes, criterios, directrices, iniciativas legislativas y cuantas otras actuaciones se consideren necesarias para el desarrollo económico y social de la Comunitat Valenciana tanto por iniciativa de las organizaciones empresariales y sindicales, como cuando así sea requerido a criterio del órgano colegiado donde participen, previa adopción del oportuno acuerdo.
- El seguimiento y difusión de los acuerdos y pactos suscritos entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Consell.
- La organización y participación en jornadas, seminarios, conferencias, foros y en cuantos actos tengan como objeto el fomento del desarrollo económico y social de la Comunitat Valenciana, organizadas y realizadas por iniciativa de las organizaciones empresariales y sindicales, así como su obligada participación en la organización y desarrollo de las acciones reseñadas, propuestas y organizadas por los órganos colegiados de participación institucional, previa adopción del oportuno acuerdo.
- La información sobre normas y, especialmente, sobre los programas de ayudas de interés para empresas y trabajadores.
- El contenido de las funciones y actividades que se deriven de las negociaciones y acuerdos de la Mesa de Diálogo Social de la Comunitat Valenciana, así como cualquier otra función de análogo contenido que, siendo propia de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, esté incluida en el ámbito de la Ley, entendiéndose también la participación en el sector público instrumental de la Generalitat y en otros órganos colegiados. En este sentido cabe indicar que se regirán por su normativa específica los órganos sectoriales de participación o negociación colectiva en el ámbito del empleo público, los procesos de negociación de convenios colectivos laborales y el Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.



Las compensaciones económicas que la ley reconoce a favor de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas tienen por objeto contribuir con fondos públicos a la realización y desarrollo del conjunto de actividades que constituyen el fin propio de la participación institucional, fin de carácter público reconocido por la Constitución Española y el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

En todo caso, las compensaciones citadas tienen la naturaleza jurídica de subvenciones nominativas de concesión directa, por lo que les será de aplicación plena la LGS, su reglamento y, especialmente, el artículo 168.1.A de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

La cuantía de las subvenciones, se consignará en el proyecto de ley de presupuestos anual de la Generalitat por la conselleria competente en materia de hacienda pública, la cual establecerá líneas nominativas cuyos beneficiarios serán las organizaciones empresariales y sindicales que, a fecha 1 de junio de cada ejercicio, tengan la consideración de más representativas.

En la distribución de las subvenciones se guardará el equilibrio entre organizaciones empresariales y sindicales de modo que unas y otras reciban en conjunto la misma cuantía global.

Para la determinación del importe a consignar, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas presentarán a la Mesa de Diálogo Social de la Comunitat Valenciana, en el mes de junio de cada ejercicio, sus últimas cuentas anuales auditadas.

La fijación de la cuantía de estas subvenciones será establecida en función de los costes asociados a la participación institucional que las cuentas anuales reflejen, y siempre de acuerdo con las directrices que se establezcan para la elaboración de los presupuestos anuales.

A dichos efectos, a partir del año 2016 las cuentas anuales de las organizaciones beneficiarias deberán llevar una contabilidad separada de los asientos contables que se atribuyan a conceptos de participación institucional. Las acciones que los han generado constarán en la Memoria Anual de Actividades de Participación Institucional.

Y en cuanto a la concesión, en el primer trimestre de cada ejercicio presupuestario, el órgano competente en razón de las cuantías asignadas a cada organización beneficiaria de las subvenciones a la participación procederá a dictar la resolución o acuerdo de concesión de las mismas, previa la instrucción del preceptivo expediente de gasto.



Este reconocimiento legal de concesión de subvenciones o ayudas, especialmente a las organizaciones sindicales, ha sido respaldado por la doctrina del Tribunal Supremo y por la del Tribunal Constitucional.

En concreto, el Tribunal Supremo, en la STS de 7 de julio en el recurso de casación nº. 5.948/93 y en la STS 1994/2015, de 30 de abril, en el recurso de casación nº 3.009/2013, se ha pronunciado sobre el establecimiento de la dualidad de subvenciones, unas destinadas a los sindicatos más representativos para atender los gastos derivados de dicha representatividad y otras destinadas a la generalidad de los sindicatos, donde se dice que la relevancia que tiene la representación y participación institucional de los sindicatos justifica que sea un criterio diferenciador adecuado, de modo que resultará constitucional y legalmente válido que, para la concesión de subvenciones, se atienda a dicha representatividad y se subvencione a los sindicatos que soporten la referida carga y no se haga lo mismo con los que se hallan en caso contrario.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha expresado su doctrina, desde la STC 20/1985, de 14 de febrero hasta la STC 147/2001, de 27 de junio y otras posteriores, y entiende que es posible introducir diferencias entre los sindicatos para asegurar la efectividad que se encomienda, siempre aplicando los criterios de objetividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad y que el concepto de mayor representatividad es constitucionalmente válido, por cuanto arranca de un dato objetivo que es la voluntad de los trabajadores y funcionarios, expresada en las elecciones a órganos de representación de trabajadores y funcionarios y que esas diferencias entre sindicatos en cuanto a la reducción de las posibilidades de acción o de la capacidad de obrar no vulneran la libertad sindical de los que no han recibido el paralelo plus de derecho, en la medida en que conserven los derechos nucleares que integran la libertad sindical y que entre las funciones y prerrogativas atribuidas con exclusividad a los sindicatos más representativos se admiten los supuestos de representación institucional.