

V) PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL E RELACIÓNS LABORAIS

Estudo preliminar.

Carmen M^a Salgueiro Moreira

Conforme ao artigo 7 CE, os sindicatos de traballadores e as asociacións empresariais contribúen á defensa e promoción dos intereses económicos e sociais que lles son propios.

A Lei orgánica 11/1985, de 11 de agosto, de Liberdade Sindical (en diante, LOLS), e o Estatuto dos Traballadores (texto refundido aprobado polo Real Decreto Legislativo 2/2015, do 23 de outubro) regulan o recoñecemento da condición de máis representativos e a súa aplicación a determinadas organizacións sindicais e empresariais, en función da súa maior implantación, cualificándoas na súa relación coas Administracións Públicas.

Polo que respecta ao concepto de participación institucional, unha lectura da doutrina constitucional permite constatar que o Tribunal Constitucional delimitou sobre todo de forma xenericamente negativa este concepto ao indicar, por mencionar algúns supostos, que non se entende como forma de participación institucional a integración sindical na Comisión de Control e Seguimento dun Plan de Reconversión Naval (STC 9/1986, do 21 de xaneiro) ou a participación nas Comisións de seguimento do Acordo Económico e Social (STC 39/1986, do 31 de marzo), por non tratarse de estruturas organizativas permanentes integradas na estrutura administrativa correspondente. Do mesmo modo, o Tribunal Constitucional tamén entendeu excluídos do ámbito da participación institucional aqueles órganos nos que se aborden temas que non se refiren aos intereses xerais dos traballadores como clase ou colectivo senón ao interese específico das organizacións sindicais en canto tales (así, a título de exemplo, cabe citar a STC 7/1990, do 18 de xaneiro, e a STC 32/1990, do 26 de febreiro, sobre órganos relacionados coas eleccións sindicais, e a STC 183/1992, do 16 de novembro, sobre a Comisión Consultiva do Patrimonio Sindical).

De xeito máis concreto, na STC 39/1986, do 31 de marzo, se indica:

(...) no existe un concepto preciso de «participación institucional», externo a la Constitución, y al que deba entenderse que ésta remite. Por el contrario, en la medida de lo posible, debe tratar de precisarse su alcance directamente, con los datos que proporciona el Texto constitucional. (...)

Así resulta que el único precepto clave para determinar el alcance que cabe dar a la expresión «participación institucional» en el marco constitucional es el art. 129 de la Constitución, al que también hace referencia la recurrente. Pues bien, dicho precepto entiende por participación la desarrollada en el seno de «organismos públicos», fuera de la cual, otras formas de participación no están prohibidas por la Constitución, pero tampoco reguladas por ella. De la misma manera, la Ley orgánica de Libertad Sindical, siguiendo la pauta marcada por algunos instrumentos internacionales, reconoce a los sindicatos que tengan la consideración de más representativos la capacidad

para «ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades u organismo de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista» (art. 6.3 a). Esto es, existe una estrecha vinculación entre la participación prevista en el art. 129 de la Constitución y la estructura organizativa de la Administración pública, o de «entidades» y «organismos» de naturaleza pública que se califican por su naturaleza y su adscripción orgánica, y no tanto por la mayor o menor transcendencia que puedan tener, por ello, cabe concluir que las mencionadas comisiones no constituyen manifestaciones de participación institucional en el sentido constitucional del término. Sobre todo lo anterior debe, además, tenerse en cuenta que todas las fórmulas de participación --incluso las que pueden reconducirse al art. 129 de la Constitución (Sentencias del Tribunal Constitucional 37/1983, de 11 May., fundamento jurídico 2.º y 118/1983, de 13 Dic., fundamento jurídico 4.º)--, quedan remitidas por el propio texto constitucional a la normativa legal y a la norma que la crea, quedan confiadas sus condiciones de funcionamiento. Por lo anterior, es posible que queden fijadas por ella condiciones razonablemente estrictas para integrarse en los órganos de representación porque la Constitución le habilita para hacerlo, sin fijar un cuadro de derecho indisponible en esta materia (...).»

E a STC 7/1990, do 18 de xaneiro, antes citada, prevé que a participación institucional vén constituída polo desenvolvemento estritamente de *“funciones de representación de los intereses de los trabajadores o de la población asalariada en el seno de entidades u organismos que formen parte de la estructura organizativa de la Administración Pública .”*

Por outra banda, o Tribunal Constitucional ten manifestado, respecto da participación institucional das organizacións sindicais, que esta constitúe un dereito ou facultade adicional que os sindicatos poden recibir do lexislador. Neste sentido, cómpre reproducir este outro extracto da SCT 39/1986, do 31 de marzo, a teor do cal:

“(…) A) La enumeración de derechos comprendidos en el de libertad sindical que contiene el art. 28.1 de la Constitución no debe considerarse exhaustiva, sino meramente indicativa pues, aunque dicho precepto no se refiere expresamente a derechos «de actividad», la conexión con el art. 7 de la Constitución y los Tratados internacionales suscritos por España en la materia evidencian que la libertad sindical comprende también «el derecho a que los sindicatos fundados (...) realicen las funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con el carácter democrático del Estado y con las coordenadas que a esta institución hay que reconocer» (Sentencia del Tribunal Constitucional 70/1982, de 29 Nov., fundamento jurídico 3.º). Así, profundizando en esta línea, que reconoce a los sindicatos una capacidad general para representar a los trabajadores, se ha afirmado que «la libertad sindical implica la libertad para el ejercicio de la acción sindical comprendiendo en ella todos los medios lícitos, entre los que los tratados internacionales ratificados por España y, especialmente, los Convenios núms. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo y las resoluciones interpretativas de las mismas dictadas por su Comité de Libertad Sindical (...) incluyen la negociación colectiva y la huelga, debiendo extenderse también a la incoación de conflictos colectivos» (Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1983, de 11 May., fundamento jurídico 2.º). La libertad sindical, pues, comprende

inexcusablemente también aquellos medios de acción que contribuyen a que el sindicato pueda desenvolver la actividad a que está llamado desde el propio Texto constitucional.

B) No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que, hablando en términos generales, los derechos citados con anterioridad son un núcleo mínimo e indisponible, sin el cual el propio derecho de libertad sindical no sería «reconciliable». Es perfectamente claro que los sindicatos pueden recibir del legislador más facultades y derechos que engrosan el núcleo esencial del art. 28.1 de la Constitución y que no contradicen el Texto constitucional. Y también es perfectamente claro que, en ocasiones, es posible introducir diferencias entre los sindicatos, para asegurar la efectividad de la propia actividad que a aquéllos se les encomienda, siempre que las diferencias se introduzcan con arreglo a «criterio objetivos», que aseguran que en la selección no se van a introducir diferenciaciones caprichosas o arbitrarias porque, en ese caso, la propia diferenciación contradiría el principio de igualdad de trato y quebraría, sin justificación o con justificación insuficiente, el libre e igual disfrute de los derechos constitucionalmente reconocidos. En la medida en que estos derechos adicionales, concedidos a unos sindicatos sí y a otros no, sobrepasan el núcleo esencial de la libertad sindical --que debe ser garantizado a todos--, tampoco se vulnera el art. 28.1 de la Constitución. Entre estos últimos se encuentra el derecho a la participación institucional, como quiera que se entienda ésta, y que esto es así se deriva, también, de las resoluciones interpretativas del Comité de Libertad Sindical, que admite la diferenciación de trato implícita en todo sistema de mayor representatividad sindical si ésta no excede de otorgar privilegios «en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los Gobiernos o, incluso, en materia de designación de delegados ante organismos internacionales» (Comité de Libertad Sindical, citado en Sentencia del Tribunal Constitucional 53/1982, de 22 Jul., fundamento jurídico 3.º).

C) De todo lo anterior se desprende que la recurrente no puede ampararse en el contenido esencial de su libertad sindical para exigir que le sea permitido estar presente en todo caso en los centros en que se toman las decisiones de política social o económica, pues esa participación en organismos tripartitos no emana necesariamente de la libertad sindical, sino que es creación de la ley en sentido amplio y a ella sola debe ser remitida (...)

Na mesma liña se sitúa a posterior STC 9/1988, do 25 de xaneiro, conforme a cal:

“(...) Este Tribunal ha precisado reiteradamente que el art. 28.1 de la Constitución integra, como derechos de actividad, los de negociación colectiva, huelga e incoacción de conflictos, medios de acción que contribuyen a que el sindicato pueda desenvolver la actividad a que es llamado por el art. 7 de la Constitución. Los derechos citados son un núcleo mínimo e indisponible de la libertad sindical, pero es evidente que los sindicatos pueden ostentar facultades o derechos adicionales, atribuidos por normas infraconstitucionales, que pasan a integrar el contenido del derecho. Así se dijo en la STC 39/1986, de 31 Mar. [fundamento jurídico 3.º, ap. b), citada por la STC 184/1987, de 18 Nov., fundamento jurídico 4.º], respecto a la facultad llamada de «participación institucional». Dichas facultades o derechos adicionales pueden

quedar remitidos por la Constitución, a efectos de su regulación, a la normativa legal, o, en su caso, reglamentaria que la crea, no teniendo, per se, carácter de derechos fundamentales o constitucionales con sujeto determinado. Incluso su atribución a los sindicatos no permitiría afirmar que tales Sindicatos pueden ampararse en el contenido esencial de su libertad sindical para exigir el efectivo ejercicio de la facultad o derecho mencionado, pues ésta «no emana necesariamente de la libertad sindical, sino que es creación de la Ley en sentido amplio y a ella sola debe ser remitida» como de la participación institucional se dijo en la STC 39/1986 (LA LEY 1439/1986), citada (fundamento jurídico 3.º) (...)”.

Agora ben, pese a que, conforme a doutrina exposta, a participación institucional non emane necesariamente da liberdade sindical, senón que sexa creación da Lei en sentido amplo, a STC 39/1986, do 31 de marzo, precisa que:

“(…) No obstante, cabía plantearse el problema de si una vez que se reconozca, por cualquier conducto, una forma de participación institucional, la recurrente podría alegar su condición de sindicato más representativo y exigir por ello su participación en los órganos en que aquélla se traduce. La respuesta probablemente debiera ser positiva pues, una vez creadas estas formas de participación, pasarían a formar parte del contenido esencial de la libertad sindical «más plena» que pueda corresponder a todo sindicato más representativo (aunque no a otros que no lo sean), tal como viene configurada en el art. 6 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, y como tal pasaría a formar un derecho no disponible por pactos mediante los que se excluyera a ciertos grupos que reunieran el conjunto de requisitos que conforman la mayor representatividad sindical (...)”.

Para rematar con estas consideracións xerais cabe indicar que na creación ou delimitación das instancias nas que se desenvolverá a participación institucional entrará en xogo basicamente a capacidade de autoorganización da específica Administración competente (STC 35/1982, do 14 de xuño). Ademais, como recorda a STS 1536/2017, do 10 de outubro, o catálogo de supostos nos que pode darse a dita participación institucional non cabe consideralo como pechado, senón que pode ampliarse polo lexislador máis aló do indicado no artigo 6 da LOLS.

Xunto ao anterior, o feito de que a participación institucional sexa unha das facultades atribuídas polos artigos 6 e 7 LOLS ás organizacións sindicais máis representativas –como “*contido esencial da liberdade sindical máis plena que pode corresponder a todo sindicato máis representativo*” (STC 39/1986)–, ou que a participación institucional das asociacións empresariais poida considerarse como lexislación laboral –disposición adicional 6ª do Estatuto dos Traballadores–, non significa que na selección destes suxeitos as Comunidades Autónomas carezan de toda capacidade. E iso porque, como xa resaltou o Tribunal Constitucional na súa sentenza 98/1985, do 29 de xullo:

“(…) En cuanto a la representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras Entidades y organismos de carácter estatal o de CA que la tengan prevista [art. 6.3 a)], debe entenderse 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 CA (art. 7.1 del Proyecto), pero no impide que las CA, en el ejercicio de

sus competencias de organización, integren además en sus propios órganos a otros sindicatos que no tengan esta consideración legal (...)”.

No mesmo sentido, en relación coa participación institucional das asociacións empresariais sinala a STC 57/1989, do 16 de marzo:

“(…) aunque la Disposición adicional sexta establece la capacidad representativa de esas asociaciones empresariales, ello no impide que las Comunidades Autónomas. en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios Organismos a otras asociaciones empresariales que no tengan esa condición legal de mayor representatividad a nivel estatal (...) la Disposición adicional sexta no invade la competencia autonómica de organización de las instituciones, de autogobierno, pues no impone la participación de las asociaciones empresariales en los órganos de la Comunidad Autónoma en cuanto que corresponde a ésta decidir dicha participación, limitándose la referida norma legal a seleccionar las asociaciones que, en caso de que esa previsión participativa sea establecida por la Comunidad, deben ostentar la representación institucional de los intereses generales de los empresarios, sin perjuicio de que la propia Comunidad pueda incorporar, además, a sus órganos, en los que haya previsto la participación empresarial, a asociaciones distintas de las contempladas en dicha Disposición adicional, en la cual el Estado se ha limitado, según se dice en la STC 98/1985, en relación con los sindicatos, a ejercer la competencia sobre legislación laboral que le atribuye el art. 149.1.7.º de la Constitución (...)”.

Do anterior resulta que a lexislación estatal marca necesariamente un mínimo que deberá ser respectado pola lexislación autonómica, podendo esta ampliar o círculo de posibles suxeitos.

Polo que respecta á normativa autonómica na materia, recóllese neste apartado da obra o texto consolidado da Lei 17/2008, do 29 de decembro, de participación institucional das organizacións sindicais e empresariais máis representativas de Galicia. Trátase do principal texto legal autonómico de alcance xeral na materia¹, ao que se unen os textos normativos reguladores dos concretos órganos de participación institucional. Respecto destes últimos, os textos de rango legal se recollen, por razóns sistemáticas, noutros apartados desta obra, limitándose por tal causa este apartado a conter só o texto da lei reguladora dun deses órganos (ao non estar incluído noutros apartados): a Lei 5/2008, do 23 de maio, pola que se regula o Consello Galego de Relacións Laborais.²

1 Debe, así mesmo, terse en conta a previsión contida na disposición adicional décimo terceira da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración Xeral e do sector público autonómico de Galicia, (lei recollida noutro apartado desta obra), a tenor da cat: “Décimo terceira.-Participación institucional.

Nos órganos de participación institucional constituídos no seo da Administración da Comunidade Autónoma e das entidades instrumentais integrantes do sector público serán dereito a participar os sindicatos que estean presentes na Mesa Xeral de Negociación das Administracións Públicas.

O sinalado no parágrafo anterior terá aplicación directa desde a entrada en vigor desta lei, para todos os efectos, e nomeadamente asumirán a totalidade de deberes e dereitos recollidos nos títulos II e III da Lei 17/2008, de participación institucional das organizacións sindicais e empresariais máis representativas de Galicia.

No caso de ter que incorporar representación de novas organizacións sindicais, farase sen minorar o número actual que corresponda a cada unha das xa presentes e incorporando os que corresponda segundo a nova regulación.”

2 Tamén cabe citar, pola conexión coa materia laboral, as previsións en materia de emprego recollidas nos artigos 38 e 39 da Lei 7/2022, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas (DOG núm. 248, do 30 de decembro de 2022), a teor das cales:

“Artigo 38. Rede Xempre

1. Créase a Rede Xempre como un instrumento de apoio ás políticas de emprego e de fomento do emprendemento vinculado ao territorio, desenvolvidas pola Xunta de Galicia.

2. A Rede estará formada por todos os recursos do Servizo Público de Emprego e polos de emprendemento e apoio ao emprego que cree a consellaría competente en materia de emprendemento.

3. As persoas que desenvolven actividades de orientación laboral, ou actividades de axentes de emprego e desenvolvemento local, que sexan subvencionadas pola Xunta de Galicia, serán colaboradoras da Rede Xempre, e deberán, no exercicio das súas funcións, observar e cumprir as directrices e instrucións relacionadas coas políticas e programas de emprego ou de emprendemento ditadas pola consellaría competente en materia de emprendemento. Sen prexuízo do establecido no parágrafo anterior, as bases das convocatorias de axudas e subvencións para a contratación de persoal que desenvolva actividades de orientación laboral, ou actividades de axentes de emprego e desenvolvemento local, poderán determinar outros programas en que as

directrices e instrucións da consellaría competente en materia de emprendemento serán de obrigado cumprimento para as beneficiarias, así como determinar obrigas concretas para persoas colaboradoras.

Artigo 39. Inscripción no Servizo Público de Emprego de Galicia, como demandantes de emprego, dos beneficiarios do ingreso mínimo vital

1. Co fin de facer efectivo o cumprimento do establecido na disposición adicional undécima da Lei 19/2021, do 20 de decembro, pola que se establece o ingreso mínimo vital, as persoas beneficiarias deste, que teñan o seu domicilio en Galicia e sexan maiores de 18 e menores de 65 anos de idade, deberán comunicar ao Servizo Público de Emprego de Galicia o ámbito territorial de busca de emprego e a ocupación solicitada, así como non atoparse en ningunha das circunstancias seguintes:

a) Estar a traballar por conta allea ou desenvolvendo unha actividade por conta propia fóra do territorio nacional ou de calquera outro xeito que non xere situación de alta na Seguridade Social española.

b) Estar a cursar estudos regrados nun centro fóra do territorio da Comunidade Autónoma de Galicia e ser menor de 28 anos.

2. Malia o establecido no apartado anterior, o Servizo Público de Emprego de Galicia poderá realizar actuacións tendentes ao fomento da busca activa de emprego para todas as persoas beneficiarias do ingreso mínimo vital que sexan maiores de 18 e menores de 65 anos de idade que teñan o seu domicilio en Galicia.”