

LAS AGITADAS AGUAS DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES; PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Complutense de Madrid (España)

Presidenta emérita del Tribunal Constitucional

mariaemiliacasas@pdi.ucm.es

RESUMEN

El régimen jurídico vigente en España sobre la representatividad de las asociaciones empresariales, regulado principalmente en la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores, presenta notables deficiencias estructurales. La ausencia de mecanismos objetivos, públicos y verificables para acreditar dicha representatividad ha consolidado un modelo basado en la presunción de notoriedad pública, favoreciendo históricamente a organizaciones como CEOE y CEPYME. Esta situación ha generado un déficit de legitimidad democrática, afectando tanto a la transparencia del sistema como a la eficacia del diálogo social y la negociación colectiva. En este contexto, se plantea la necesidad de una reforma legislativa integral que establezca criterios inclusivos, proporcionales y respetuosos con los principios constitucionales de igualdad y libertad de asociación. No obstante, existe el riesgo de fragmentar la representatividad empresarial en función del tamaño de las empresas, ya que ello podría desnaturalizar la función institucional de las asociaciones empresariales y comprometer la coherencia del sistema de relaciones laborales.

Palabras clave: Representatividad; asociaciones empresariales; legitimidad.

ABSTRACT

The current legal framework in Spain regarding the representativeness of employers' associations, primarily governed by the sixth additional provision of the Workers' Statute, presents significant structural deficiencies. The absence of objective, public, and verifiable mechanisms to certify such representativeness has led to a model based on presumed public notoriety, historically favoring organizations such as CEOE and CEPYME. This situation has resulted in a democratic legitimacy deficit, undermining both the transparency of the system and the effectiveness of social dialogue and collective bargaining. In this context, there is a pressing need for comprehensive legislative reform that establishes inclusive, proportionate, and constitutionally sound criteria, in line with the principles of equality and freedom of association. However, there is a risk that segmenting business representativeness based on company size could distort the institutional role of employers' associations and compromise the coherence of the labor relations system.

Keywords: *Representativeness; employer's organizations; legitimacy.*

RESUMO

O réxime xurídico vixente en España sobre a representatividade das asociacións empresariais, regulado principalmente na disposición adicional sexta do Estatuto dos Traballadores, presenta notables deficiencias estruturais. A ausencia de mecanismos obxectivos, públicos e verificables para acreditar a devandita representatividade consolidou un modelo baseado na presunción de notoriedade pública, favorecendo historicamente a organizacións como CEOE e CEPYME. Esta situación xerou un déficit de lexitimidade democrática, afectando tanto a transparencia do sistema

como á eficacia do diálogo social e a negociación colectiva. Neste contexto, expõe a necesidade dunha reforma lexislativa integral que estableza criterios inclusivos, proporcionais e respectuosos cos principios constitucionais de igualdade e liberdade de asociación. Con todo, existe o risco de fragmentar a representatividade empresarial en función do tamaño das empresas, xa que iso podería desnaturalizar a función institucional das asociacións empresariais e comprometer a coherencia do sistema de relacóns laborais.

Palabras clave: Representatividade; asociacións empresariais; lexitimidade.

SUMARIO

1. EL FINAL DE LA CALMA: TENSIONES EN TORNO A LA LEGITIMIDAD DE LA REPRESENTATIVIDAD EMPRESARIAL Y SOBRE LA NECESIDAD DE UNA LEY PROPIA FUERA DE LOS MÁRGENES DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES; 2. BREVE RECORRIDO HISTÓRICO POR EL ORDENAMIENTO LEGAL DE LA REPRESENTATIVIDAD EMPRESARIAL; 3. LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS. 3.1. EL SISTEMA LEGAL VIGENTE DE (MAYOR) REPRESENTATIVIDAD DE LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES: UN MODELO INCLUSIVO, DE CRITERIOS GENERALES, SIN DISTINCIÓN EXPRESA POR TAMAÑO EMPRESARIAL. 3.2. TAMPOCO LA UNIÓN EUROPEA ESTABLECE CRITERIOS DIFERENCIADOS DE REPRESENTATIVIDAD SEGÚN EL TAMAÑO EMPRESARIAL. 3.3. LOS ESTÁNDARES DE TRATAMIENTO DE LA REPRESENTATIVIDAD EMPRESARIAL EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA: INEXISTENCIA DE UNA REPRESENTATIVIDAD DIFERENCIADA POR TAMAÑO EMPRESARIAL. 3.4. RECAPITULACIÓN. 4. ¿LA INCONVENIENTE RUPTURA DE LA CATEGORÍA JURÍDICA UNITARIA DE LA (MAYOR) REPRESENTATIVIDAD DE LAS ASOCIACIONES

EMPRESARIALES PARA LAS ASOCIACIONES DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS?. 5. LA (MAYOR) REPRESENTATIVIDAD DE LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES DE COMUNIDAD AUTÓNOMA. 6. REFORMAS NORMATIVAS RECIENTES: ¿DESARROLLO REGLAMENTARIO Y APLICACIÓN DE LA LEY O REFORMA DE LA LEY?. 6.1. LA REGULACIÓN REGLAMENTARIA DEL CONSEJO ESTATAL DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y DEL OBSERVATORIO ESTATAL DE LA MOROSIDAD PRIVADA. 6.2. LA REFORMA POR LEGISLACIÓN DE URGENCIA DE LA LEY DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, DE LA COMPOSICIÓN DE SU GRUPO SEGUNDO, EN REPRESENTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES. 6.3. LA MODIFICACIÓN, POR ORDEN MINISTERIAL, DE LA COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL DE CONVENIOS COLECTIVOS. 7. REFLEXIONES, PROPUESTAS Y CONCLUSIONES. 7.1. UNA NUEVA LEY DE ASOCIACIONES EMPRESARIALES Y SU REPRESENTATIVIDAD. DIÁLOGO SOCIAL Y LEY ORDINARIA. 7.2. SOBRE UMBRALES DE AFILIACIÓN Y OCUPACIÓN Y OTROS CRITERIOS SELECTIVOS OBJETIVOS. 7.3. GRADOS Y ÁMBITOS TERRITORIALES DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES; LA MAYOR REPRESENTATIVIDAD DE COMUNIDAD AUTÓNOMA. 7.4. LA NECESIDAD DE UN SISTEMA OBJETIVO Y TRANSPARENTE DE ACREDITACIÓN DE LA MAYOR REPRESENTATIVIDAD EMPRESARIAL. 7.5. LA (MAYOR) REPRESENTATIVIDAD DE LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES Y LA DIFERENCIACIÓN DE TRATO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS; LA FRAGMENTACIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD Y SUS PROBLEMAS.

1. EL FINAL DE LA CALMA: TENSIONES EN TORNO A LA LEGITIMIDAD DE LA REPRESENTATIVIDAD EMPRESARIAL Y SOBRE LA NECESIDAD DE UNA LEY PROPIA FUERA DE LOS MÁRGENES DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES

La regulación vigente de la mayor representatividad de las asociaciones empresariales en España se contiene, como es sabido, en la ley central del ordenamiento laboral constitucional: el Estatuto de los Trabajadores, en su disposición adicional 6^a, desde su primera versión de 1980, y, marginalmente, en la disposición adicional 1^{a.2} de la Ley Orgánica de Libertad Sindical desde el 9 de agosto de 1985, fecha de entrada en vigor de esta ley.

También es sabido que esa regulación encuentra su fundamento en la Constitución, concretamente en sus arts. 7, 14 y 22 -arts. 7, 14 y 28 para los sindicatos-, interpretados por una amplia y reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha reconocido a las asociaciones empresariales la condición de "asociaciones de relevancia constitucional" y de "organismos básicos del sistema político", en cuanto representantes y defensoras de los intereses generales —y no meramente de voluntades— del empresariado, así como su derecho fundamental de asociación, inmediatamente invocable. Todo ello, sin perjuicio de que dichas asociaciones, cuya creación y actuación son libres dentro del marco de la Constitución y la ley, y cuya estructura y funcionamiento han de ser democráticos, requieran "normas específicas [...], que en todo caso deberán respetar la Constitución y, particularmente, los derechos fundamentales y libertades públicas consagrados en ella"¹. Como en el caso de los sindicatos, la función constitucional de las asociaciones empresariales (art. 7 CE) no es únicamente "la de

¹ Desde las tempranas SSTC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 1, y STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 11.

representar a sus miembros, a través de los esquemas del apoderamiento y de la representación del Derecho privado”². No es menos conocida la jurisprudencia constitucional que ha reconocido legitimidad constitucional (arts. 14, 28 y 22 CE) a la opción del legislador de diferenciar, en el sistema de pluralismo social, de democracia pluralista, a sindicatos y asociaciones empresariales de especial capacidad de representación y reservarles un estatuto singular de (mayor) representatividad, si los criterios selectivos están preestablecidos y son objetivos, adecuados y proporcionales a la finalidad legítima del legislador y las funciones que ese estatuto singular les reserva guardan esas mismas exigencias de adecuación y proporcionalidad; esto es, si la operación selectiva del legislador, respetado el contenido esencial del derecho fundamental de libertad asociativa —y de libertad sindical—, en el que se integra el derecho al trato igual de las asociaciones empresariales y de los sindicatos, (art. 53.1 CE), no tiene asomo de parcialidad, arbitrariedad o abuso, dijo el Tribunal Constitucional desde su STC 65/1982, de 10 de noviembre, invocando sentencias del TEDH y decisiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT (FFJJ 1 y 3).

Es notorio que el derecho fundamental de asociación de las asociaciones empresariales está regulado en la preconstitucional Ley 19/1977, de 1 de abril, cuya condición de legislación específica de las organizaciones empresariales ha reconocido la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (art. 1.3). Y aunque los fines propiamente laborales de las asociaciones empresariales en cuanto asociaciones “de empleadores” y su participación en el funcionamiento democrático del mercado de trabajo son incuestionables -no los únicos, evidentemente³, más aún en la regulación de su condición

² STC 70/1982, de 29 de noviembre, FJ 3, para los sindicatos.

³ S. DEL REY GUANTER, “Las asociaciones empresariales en el sistema de relaciones laborales: una aproximación inicial”, *Revista de Política Social*, nº 137, 1983, págs. 401 y ss; J. CRUZ VILLALÓN, “La representatividad sindical

representativa y de sus decisivas facultades de acción en el sistema de relaciones laborales, una disposición adicional del ET no es, en mi opinión, el lugar adecuado de regulación de la mayor representatividad de las asociaciones empresariales.

Ni lo es para el ET del siglo XXI, que ha de recuperar su significación constitucional de ley verdaderamente central del ordenamiento del trabajo y de sus derechos. Ni lo es para la mayor representatividad de las asociaciones empresariales, que la disp. adicional 6^a del ET concreta en los criterios de su atribución -volumen asociativo y de ocupación laboral-, en los ámbitos territoriales de su medición -estatal y de comunidad autónoma-, y en las facultades de participación institucional y de obtención de cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos, sin establecer procedimientos para la acreditación y verificación de los criterios de atribución, que han dificultado la efectividad y aplicación de la regulación legal.

Por su parte, tampoco es instrumento legal adecuado la LOLS, dado que el derecho fundamental de libertad sindical que desarrolla "es siempre una proyección de la defensa y promoción del interés de los trabajadores", no aplicable a los empresarios⁴. Su regulación periférica, limitada a la participación institucional de las asociaciones empresariales más representativas ex disposición adicional 6^a del ET, es, por lo demás, virtualmente inaplicable, pues exige a dichas organizaciones empresariales la aportación de una "certificación acreditativa de su capacidad representativa", ausente de la disposición estatutaria, y de cualquier otra norma estatal -no de normas de comunidades autónomas-, salvo que se tratase de la certificación acreditativa expedida por la propia organización empresarial interesada, que, a falta de cualquier comprobación objetivada y pública, deja a

y empresarial en las relaciones laborales y en el sistema político español", AFDUAM, nº 8, 2004, págs. 137 y ss.

⁴ STC 52/1992, de 8 de abril, FJ 3.

la intemperie la justificación del trato desigual, en particular para participar en órganos públicos, estatales y autonómicos, y obtener cesiones de uso de inmuebles patrimoniales públicos.

El asociacionismo empresarial no puede seguir en el anacronismo legislativo preconstitucional de la citada Ley 19/1977, sobre regulación del *"derecho de asociación sindical"*. El larguísimo tiempo transcurrido desde la aprobación de aquella ley, su vinculación directa e inmediata con el inicio de la operación jurídica reformadora de la transición política a la democracia constitucional, y sus notables ausencias de regulación, además del razonabilísimo criterio de superación del ordenamiento preconstitucional en esta materia, que no deja de ser una anomalía en una democracia constitucional madura, aconsejan la aprobación de una ley específica del asociacionismo empresarial. En el inmovilismo del legislador democrático se mantiene esa insuficiente regulación de una condición jurídica tan esencial como es la mayor representatividad de las asociaciones empresariales, y de su experiencia práctica, falta, como he dicho y repetiré, de mecanismos de acreditación -de un censo oficial de empresas asociadas y de ocupación laboral de esas empresas, adaptado a esta función- y de un sistema de publicidad o certificación pública de los umbrales legales de afiliación y de ocupación laboral -10% y 10% a nivel estatal, y -15% y 15% en los territorios autonómicos- que la atribuyen; así como de su representatividad simple o menor para negociar convenios colectivos de eficacia general en el sistema de negociación colectiva del ET, arts.87.3.c y 88.2. Lo que redunda, gravemente, en la falta de transparencia y de legitimidad democrática del sistema.

Ni que decir tiene que la exigencia por el legislador de requisitos de verificación reglada por la Administración para calificar una determinada asociación empresarial como más representativa o representativa en modo alguno lesiona el "contenido esencial del derecho de asociación que debe respetar el legislador (art. 53.1 de la Constitución), en cuanto

puede ser un requisito necesario para que una determinada asociación pase a estar regulada por el ordenamiento correspondiente" [STC 67/1985, de 24 de mayo, FJ 3.D)]. Y que esta insatisfactoria situación no está reñida con medios de prueba que, en ocasiones, han exigido las Administraciones y los órganos judiciales, que han negado que la "falta de desarrollo normativo de la disposición adicional sexta del TR/ET" signifique "una imposibilidad absoluta de probar la mayor representatividad que en ese precepto se establece, a los efectos de ostentar ante las Administraciones y Entidades públicas la representación institucional de intereses generales de los empresarios". Con la consecuencia de que "el reconocimiento administrativo a determinadas organizaciones de esa mayor representatividad no significa necesariamente que no haya existido esa prueba y se haya otorgado a tales efectos un beneficioso trato desigual". Y la razonable conclusión de que "acoger la tesis de la imposibilidad de probar la representatividad hasta que exista un desarrollo reglamentario", sostenida, en el caso, por la Confederación Independiente de la Pequeña y Mediana Empresa Valenciana - L'EMPRESARIAL- frente a la resolución administrativa de la Generalitat Valenciana que había reconocido la mayor representatividad de la Confederación Interprovincial de Empresarios de la Región Valenciana (CIERVAL), para la participación cameral, "podría conducir a un resultado que no parece aceptable. *Equivaldría a admitir que pudiera quedar a la voluntad del poder ejecutivo, titular de la potestad reglamentaria, la efectividad de un mandato legislativo*: el que contiene esa disposición adicional sexta, del Estatuto de los Trabajadores, de otorgar la representación institucional a las organizaciones empresariales que alcancen los porcentajes de representatividad que en ella se establecen"⁵.

⁵ STS, Sala de lo contencioso-administrativo, de 3 de octubre de 2005, rec. 4518/1999, ECLI:ES:TS:2005:5832.

En ejecución de la disp. adicional 6^a del ET, algunas comunidades autónomas han establecido procedimientos de acreditación y comprobación de la representatividad empresarial y han expedido certificaciones; en lo que aquí interesa, por referirse a asociaciones de PYME, Cataluña y Baleares, como tendremos ocasión de comprobar.

Está fuera de duda, como es obvio, la desigualdad normativa de la (mayor) representatividad de las asociaciones empresariales y sindicales, ante la desigualdad estructural de unas y otras asociaciones, no respecto de su justificación finalista, sí en cuanto a sus criterios de atribución y a la (in)exigencia de su acreditación y publicación o certificación. Mientras que la representatividad sindical se somete a un procedimiento de verificación democrático, público, transparente y reglado, el reconocimiento de la representatividad empresarial se produce por inercia institucional, sin base empírica comprobada. La diferencia entre la representatividad de las asociaciones empresariales y la de los sindicatos -dijo la STC 57/1989, de 16 de marzo, FJ 1.a)- *"es que la condición de mayor representatividad de éstos se adquiere tras un proceso electoral a los órganos de representación unitaria de los trabajadores, y la de las asociaciones empresariales tiene lugar por pertenencia (afiliación) de las distintas empresas a una organización específica"* y por el censo o volumen de trabajadores ocupados. Tal diferencia se traduce en que los sindicatos acreditan su representatividad *"de forma objetiva"* (criterio de audiencia electoral); *del lado de las asociaciones empresariales, en cambio, ante la ausencia de censos de empresas afiliadas y de trabajadores ocupados falta "un sistema de medición seguro" de los porcentajes de consistencia asociativa y de trabajadores al servicio de las empresas afiliadas, determinante de su condición más representativa"* (STC 52/1992, FJ 4). En el ET, los resultados electorales de los sindicatos se plasman en las actas electorales registradas y en las certificaciones emitidas sobre su capacidad representativa, en su caso, con la "precisión de

la concreta representatividad ostentada", por las distintas Administraciones laborales territoriales y estatal competentes (art. 75.7 y disp. adicional 11^a ET).

Tampoco los -trece- gobiernos que se han sucedido desde 1985, desde el primero de F. González, han mostrado el menor interés en dictar las disposiciones reglamentarias precisas para el desarrollo de la disp. adicional 6^a del ET en lo que hace a la participación institucional y a la "*certificación acreditativa de su capacidad representativa*", como sigue ordenando la disposición adicional 1^a.2 de la LOLS, después modificada por la Ley 11/1994, de 19 de mayo.

Con seguridad ese desinterés no ha sido ajeno a la cultura de la condición legal de (mayor) representatividad de las grandes organizaciones empresariales estatales, CEOE (1977) -CEPYME (1977), afiliada esta a aquella en 1980, que durante décadas la han ostentado por "notoriedad pública o fáctica", orillando cualquier debate sobre la necesidad de que la ley, o el reglamento mandatado por aquella, incorporase sistemas objetivos de medición y de certificación de los criterios atributivos de representatividad de las asociaciones empresariales para la participación institucional, la negociación colectiva de eficacia general, la participación en sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos, el uso temporal de bienes de titularidad pública, la consulta y el diálogo y la concertación social.

La ausencia de regulación o la desregulación estatal de la acreditación y certificación de la condición de (mayor) representatividad de las asociaciones empresariales constituye una deficiencia estructural del modelo vigente, que se ha mantenido durante décadas, cuestionado

doctrinalmente⁶, pero sin contestación efectiva mientras CEOE-CEPYME no ha tenido organizaciones competidoras. La mayor actividad y la aparición de nuevas organizaciones empresariales de PYME que, en tiempos recientes, han disputado con éxito creciente el espacio público de CEOE-CEPYME, como *Pimec Micro, petita i mitjana empresa de Catalunya* (1974), la *Confederació de la Petita i Mitjana Empresa de Balears PIMEB* (1983), y *CONPYMES Confederación Nacional de PYMES* (2020), en su condición pretendida y reivindicada de asociaciones empresariales más representativas de Cataluña y Baleares y de ámbito estatal, ha roto la tranquilidad con que el modelo de regulación estatal de la mayor representatividad empresarial se ha venido aplicando durante años, sin criterios de medición/certificación de esa representatividad empresarial salvo en las comunidades autónomas, que ha permitido el reinado en solitario de CEOE-CEPYME.

⁶ Las advertencias y críticas doctrinales han sido generales y sostenidas: M^a. A. ESTEVE SEGARRA, *Las asociaciones empresariales: régimen jurídico y representatividad*, Aranzadi, 2003; D. M^a CAIRÓS BARRETO, "La representatividad y la mayor representatividad de las asociaciones empresariales", *REDT*, nº 118, 2003, págs. 583 y ss.; M. MIÑARRO YANINI, "Representatividad de las asociaciones empresariales: nuevos tiempos, viejos problemas irresolutos", *Treinta años de la Ley Orgánica de Libertad Sindical: perspectivas y retos*, XXXIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2016, págs. 237-249; F. J. PRADOS DE REYES, "Representación y representatividad de las organizaciones empresariales", J. CRUZ VILLALÓN, M.-R. MENÉNDEZ CALVO, M. NOGUEIRA GUASTAVINO (coords.), *Representación y representatividad colectiva en las relaciones laborales: Libro homenaje a Ricardo Escudero Rodríguez*, Bomarzo, Albacete, 2017, págs. 209 y ss.; J. CRUZ VILLALÓN, "La representatividad empresarial: diagnóstico y propuestas de reforma", *DRL*, nº 2, 2019, págs. 147 y ss; C. CARRERO DOMÍNGUEZ, "Algunas reflexiones acerca de la representatividad de las asociaciones empresariales", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 8, nº 2, 2020, págs. 175 y ss.; E. CABERO MORÁN, "A vueltas con la representatividad de las organizaciones empresariales", *Trabajo y Derecho*, nº 125, 2025.

Pimec, CONPYMES y PIMEB han coincidido en denunciar la exclusión de las PYME de los espacios institucionales de participación y diálogo social, reclamando una representación diferenciada y autónoma. Han calificado la regulación vigente de "anomalía" del modelo español, y han llegado a afirmar que "no cerraremos la Transición hasta que las pymes estén en el diálogo social" ⁷. Han acusado a CEOE-CEPYME de "sobrerepresentar" a las grandes empresas, a las empresas del IBEX, y han criticado la falta de autonomía de CEPYME en su finalidad institucional de representación de las PYME, un "apéndice" respecto de CEOE, denunciando la consiguiente "ausencia de una representación real, justa y con voz propia de las empresas de menor dimensión allá donde se toman las decisiones que más las afectan" ⁸. A juicio de estas organizaciones empresariales, el modelo actual da lugar a regulaciones que "impiden" el "crecimiento" y "dificultan" la competitividad de las PYME y autónomos⁹. Sobre esta acusación, proyectada en la acción legislativa, he de volver. El Gobierno de coalición PSOE-Sumar, surgido de las elecciones generales de julio de 2023, ha anunciado su intención de aprobar una "ley reguladora de la

⁷ J. Mª TORRES, CONPYMES, "La anomalía española en la representatividad empresarial y sus consecuencias", 12/01/2022, <https://www.hayderecho.com/2022/01/12/la-anomalia-espanola-en-la-representatividad-empresarial-y-sus-consecuencias/>; *El País*, 06/12/2021, <https://elpais.com/espana/catalunya/2021-12-06/antonio-canete-no-cerraremos-la-transicion-hasta-que-las-pymes-esten-en-el-dialogo-social.html#>?

⁸ PIMEC, 22/05/2024, <https://pimec.org/es/actualidad/noticia/n/el-presidente-de-pimec-instala-al-gobierno-espanol-a-garantizar-una-representacion-real-de-las-pymes-con-voz-propia-dentro-del-dialogo-social-estatal?>; CONPYMES, 18/03/2025, <https://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-conpymes-afirma-pymes-no-tienen-voz-propia-pide-junto-pimec-entrar-dialogo-social-20250318130408.html>?

⁹ PIMEC, 14/05/2025, <https://pimec.org/es/actualidad/noticia/n/el-presidente-de-pimec-instala-al-gobierno-espanol-a-garantizar-una-representacion-real-de-las-pymes-con-voz-propia-dentro-del-dialogo-social-estatal?>

representatividad empresarial en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas", con el objetivo de "desarrollar las reglas de representatividad empresarial, especialmente las relativas a la mayor representatividad de las pequeñas y medianas empresas en el ámbito del diálogo social, la negociación colectiva y la participación institucional"¹⁰.

El propósito de esta tribuna es argumentar que la ruptura de la noción unitaria de mayor representatividad empresarial -o sindical- atendiendo al tamaño de las empresas no es el camino adecuado para el logro de los fines que se persiguen y puede tener consecuencias indeseadas, señaladamente para la negociación colectiva, aunque también para el ordenamiento laboral en general.

Bienvenida sea una nueva ley de asociaciones empresariales y de su representatividad, que promueva el pluralismo asociativo empresarial, ponga fin a la regulación de la disposición adicional 6^a del ET y clausure su fracasado desarrollo reglamentario, ordenado por la disposición adicional 1^a. 2 de la LOLS. Esa ley es competencia del legislador estatal (arts. 149.1. 7^a y 18^a), del legislador de los derechos fundamentales, que para seleccionar a las asociaciones empresariales de mayor significación a fin de conferirles derechos de representación de intereses generales de los empresarios (art. 7 CE), negados a las organizaciones empresariales que no alcancen esa singular condición jurídica, ha de establecer criterios provistos de la debida justificación objetiva y proporcionada de la diferencia a los fines perseguidos (la participación en las instituciones públicas, la negociación colectiva sectorial, las consultas y negociaciones con los Gobiernos...) por exigencias del derecho fundamental a la igualdad (art. 14 CE), que se refuerzan en presencia del derecho fundamental de libre asociación (art. 22 CE); sin injerencias públicas ilegítimas ni tratos desiguales arbitrarios o discriminatorios, que no se

¹⁰ https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:00e03e20-a2c7-46cb-a482-00f487896469/PAN_2024.pdf, págs. 79-80.

compadecerían con los señalados derechos fundamentales. Esos criterios objetivos han de permitir, como resultado, la existencia de organizaciones empresariales representativas de todo tipo de empresas y de PYME. No cumpliría con esas exigencias una diferenciación de la condición jurídica de la representatividad basada en el tamaño de las empresas, acompañada de criterios como el volumen de negocio o el balance general anual —utilizados por el Reglamento (UE) 651/2014, de 17 de junio, de la Comisión, para definir a las microempresas y a las pymes a efectos de concesión de ayudas—, si ello supusiera limitar los derechos de las asociaciones empresariales a elegir libremente su base asociativa con el fin de ejercer la representación de los intereses generales del empresariado, función que resulta esencial para el desarrollo de su papel constitucional en nuestro Estado social y democrático de Derecho (arts. 7 y 22 CE).

Los criterios legales de representatividad empresarial han de ser inclusivos, objetivos y transparentes, tanto en su definición como en su aplicación, a fin de garantizar la legitimidad del sistema de representación. Han de proyectarse sobre el *total de empresas* de cada ámbito territorial y/o sectorial, y permitir la obtención de esa condición jurídica singular tanto a las asociaciones, federaciones y confederaciones que, en ejercicio de su libertad, limitan su perímetro de actuación a las PYME, como a aquellas que, también libremente, agrupan a empresas de todo tamaño —grandes y pequeñas—, en virtud del derecho fundamental de libre asociación. Ese modelo responde a los estándares de la Unión Europea —como demuestra la Sentencia *UEAPME* del entonces Tribunal de Primera Instancia, a la que más adelante me referiré, o la práctica de afiliación de *BUSINESSEUROPE*¹¹ — y de los Estados

¹¹ Interlocutor social reconocido por la Comisión Europea, que representa a empleadores y empresas del sector privado *de todos los tamaños* y sectores de actividad, de 36 países europeos, incluidos los países de la Unión Europea,

miembros, donde, al igual que en la Unión, coexisten organizaciones empresariales que agrupan empresas con independencia de su tamaño y otras específicas de PYME, siendo unas y otras representativas de estas últimas¹².

Una cosa es que existan asociaciones empresariales exclusivas de PYME —que, en igualdad de condiciones, deben poder alcanzar la condición de (mayor) representatividad— y que se fomente el pluralismo empresarial en la Unión, en los Estados miembros y en nuestro modelo legal, y otra bien distinta sería establecer una división estructural de la representatividad en función del tamaño de las empresas asociadas, en economías como la española y la europea, donde las PYME constituyen una abrumadora mayoría —el 99,8 % del total de empresas en España, con un fuerte peso de las microempresas; de ellas, el 46,4 % cuentan con trabajadores asalariados, y las microempresas generan el 53,18 % del empleo asalariado total¹³; el 99 % en la Unión Europea en 2022, con altísimo porcentaje de microempresas, generando cerca de dos tercios del empleo¹⁴—. No puede descartarse que una segmentación de ese tipo afectase al derecho fundamental de asociación empresarial, al condicionar la posibilidad de fundar o afiliarse a organizaciones con vocación representativa general por el hecho del tamaño empresarial.

los países del Espacio Económico Europeo y algunos países de Europa central y oriental, <https://www.businesseurope.eu/>

¹² EUROFOUND (2023), *Representativeness of the social partners in European cross-industry social dialogue*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Disponible en: <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2023/representativeness-social-partners-european-cross-industry-social-dialogue>

¹³ Datos correspondientes a 2023 extraídos del Directorio Central de Empresas (DIRCE) del INE, https://www.ine.es/dynqs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176995&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

¹⁴ Datos de EUROSTAT hechos públicos en 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Structural_business_statistics_overview

Las determinaciones objetivas de (mayor) representatividad empresarial, definidas por el legislador con carácter previo, deben diseñarse de forma que resulten accesibles a todas las asociaciones empresariales, incluidas naturalmente las de PYME, lo que constituye una exigencia evidente del sistema de libertad asociativa y, además, una necesidad estructural en atención a su abrumadora presencia en el tejido productivo. Pero, al mismo tiempo, esas determinaciones legales deben respetar la libertad de configuración de las organizaciones empresariales, incluida la de representar conjuntamente a empresas de distinto tamaño. Y, de este modo, el contenido del derecho fundamental de libre asociación empresarial, del que forma parte la libertad fundacional de la asociación de representar a todo tipo de empresas, también a las PYME. La finalidad del sistema no puede ser establecer métricas paralelas según el tamaño de las empresas asociadas -¿con exclusividad, en porcentaje mayoritario?- sino garantizar que los parámetros aplicables, como los niveles de afiliación y de ocupación, utilizados en el ámbito europeo, sean formalmente neutrales y materialmente inclusivos. En definitiva, la medición global de la (mayor) representatividad, como regla estructural selectiva de un Estado democrático, ha de orientarse a garantizar la defensa de los intereses generales del empresariado, su pluralismo organizativo y la legitimidad democrática del sistema.

Sería inimaginable la división del poder de representación de intereses generales de los sindicatos entre los de los trabajadores de PYME y los de grandes empresas, aunque la acción sindical enfrente especiales dificultades para penetrar en las microempresas y PYMES, lo que, a su vez, desincentiva la afiliación de estas a sus organizaciones representativas. Si así fuera, caminaríamos a buen paso hacia la desfiguración de nuestra democracia constitucional. En fin, y aunque retomaré esta cuestión central al final de este trabajo, nuestro ordenamiento laboral no desconoce el uso de umbrales de personas trabajadoras para aplicar

determinados procedimientos e instituciones o enmarcar el ejercicio de derechos colectivos. Sin embargo, en su generalidad no destina reglas legales distintas según los tamaños de empresas o de su volumen de facturación o de cualquier otro criterio económico, como tampoco lo hacen los convenios colectivos sectoriales de eficacia general. Precisamente en la exclusión de las microempresas y pequeñas empresas radica el debate sobre la eficacia general de los convenios colectivos que de cuando en vez se reabre en nuestra doctrina¹⁵.

Desde luego, resulta imprescindible y urgente la regulación estatal de un sistema de acreditación verificable de la representatividad empresarial, así como de un mecanismo de publicidad o de certificación oficial. Las consecuencias deslegitimadoras de su inexistencia no son irrelevantes, pues afectan al propio fundamento democrático de la representatividad de las asociaciones empresariales, hacen ficticia la eficacia general de la negociación colectiva -en manos del doble juego de presunciones de representatividad de los negociadores y de validez "estatutaria" de los convenios colectivos, salvo impugnación de contrario, arrumba la eficacia real del sistema normativo imperativo, sustituido por un sistema de eficacia general supuesta-, socavan la legitimidad del diálogo social tripartito, e ignoran la diversidad y pluralidad del asociacionismo empresarial.

2. BREVE RECORRIDO HISTÓRICO POR EL ORDENAMIENTO LEGAL DE LA REPRESENTATIVIDAD EMPRESARIAL

La originaria Ley del Estatuto de los Trabajadores (8/1980, de 10 de marzo) contuvo en su disposición adicional 6^a una

¹⁵ J. LAHERA FORTEZA, "La representatividad empresarial en la negociación colectiva: problemas y alternativas", DRL, nº 10, 2019, págs. 964 y ss.; "La eficacia jurídica de la negociación colectiva; de la norma al contrato colectivo", *La negociación colectiva como institución central del sistema de relaciones laborales. Estudios en homenaje al profesor Fernando Valdés Dal-Ré*, Bomarzo, Albacete, 2021, págs., 395 y ss.

regulación común de la capacidad representativa de las organizaciones sindicales y de las asociaciones empresariales a efectos de ostentar representación institucional en defensa de intereses generales de los trabajadores o de los empresarios ante la Administración pública u otras entidades u organismos de carácter nacional que la tuvieran prevista. Atribuyó esa capacidad representativa singular, en riguroso paralelismo con las organizaciones sindicales, a las asociaciones empresariales con el 10 por 100 o más de *las empresas y trabajadores* en el ámbito estatal, y a las asociaciones empresariales de comunidad autónoma con un mínimo "en esta" del 15 por 100 de *"los empresarios"*, no estando comprendidas en este segundo supuesto las asociaciones empresariales integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal.

La representación o participación institucional en defensa de intereses generales de trabajadores y empresarios ha sido reservada a las organizaciones sindicales y empresariales dotadas de representatividad desde el nacimiento del ordenamiento constitucional, como facultad definitoria de esa posición jurídica singular¹⁶.

Esa simetría normativa se proyectó también sobre la primera regulación estatutaria de la legitimación negociadora (que la doctrina y la jurisprudencia denominarían inicial, plena o deliberante y decisoria) de convenios colectivos de eficacia general de ámbito supraempresarial: las asociaciones empresariales habían de representar el 10 por 100 de los empresarios afectados por el ámbito de aplicación del convenio, el 15 por 100 en el caso de las asociaciones empresariales de comunidad autónoma para negociar convenios colectivos de ámbito estatal, exigiendo la ley estatutaria en este último caso que las asociaciones empresariales -como los sindicatos- no estuvieran integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal; a la

¹⁶ SSTC 53/1982, de 22 de julio; 65/1982, de 10 de noviembre 63/2024, de 10 de abril.

mayoría de los empresarios afectados por el convenio para la válida constitución de la comisión negociadora; requiriendo los acuerdos el voto favorable del 60 por 100 de la representación empresarial, como de la sindical (arts. 87.2, 88.1.2º y 89.3).

No desconoció el primer ET llamadas a la consulta de las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, previa al ejercicio por el Gobierno de su potestad reglamentaria en materias tan esenciales como el salario mínimo y la jornada, entre otras. El diálogo social bilateral se reservó a las organizaciones sindicales y asociaciones patronales más representativas, de carácter estatal o de comunidad autónoma, legitimadas en exclusiva para negociar acuerdos interprofesionales o convenios colectivos para establecer la estructura de la negociación colectiva o sobre materias concretas (art. 83. 2 y 3); reserva extendida a los informes de las comisiones paritarias previos a la extensión de convenios colectivos (art. 92).

La Ley reformadora 32/1984, de 2 de agosto, modificó la disposición adicional 6ª del ET para excluir a los sindicatos - se había aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el proyecto de ley orgánica de libertad sindical- y completar la regulación legal atinente a las asociaciones de empresarios, incorporándose por vez primera el concepto de su *mayor representatividad*, definida por los porcentajes de *afiliación empresarial y de trabajadores*, 10 por 100 en el ámbito estatal y 15 por 100 en las comunidades autónomas, adicionándose a la facultad de representación institucional ante las administraciones públicas y otras entidades u organismos de carácter estatal o de comunidad autónoma, derivada de esa mayor capacidad representativa, la de obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establecieran legalmente. Precisó la nueva regulación legal que el derecho de representación institucional de las asociaciones empresariales más representativas de ámbito estatal también se ejercía ante las Administraciones públicas y otras

entidades u organismos de comunidad autónoma que la tuvieran prevista, y que el 15 por 100 de representatividad de las asociaciones empresariales más representativas de comunidad autónoma se media sobre empresas (afiliación) y trabajadores (ocupación). Mantuvo la regulación inaugural del ET de la mayor representatividad de las asociaciones empresariales de comunidad autónoma negativa o excluyente de las de ámbito estatal: "No estarán comprendidas en este supuesto las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal". El derecho de representación institucional de las asociaciones empresariales más representativas se configuró bidireccionalmente, descendiendo el de las estatales a los aparatos institucionales autonómicos y ascendiendo el de las autonómicas a las instituciones de participación estatales.

La Ley 32/1984 reformó también la regulación de la legitimación inicial para negociar convenios colectivos dentro del ET a fin de introducir el criterio de la ocupación en la medición de los porcentajes de representatividad de las asociaciones empresariales, medidos en los ámbitos geográfico y funcional de los convenios. Como en el primitivo ET, la legitimación inicial para negociar convenios colectivos estatales se negó a las asociaciones empresariales integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal (art. 87.3 y 4).

La representatividad sindical constituyó el eje central de la regulación de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. La de los sindicatos más representativos de comunidad autónoma, por adquisición originaria e irradiación, se reservó exclusivamente a los que *no* estuviesen federados o confederados con sindicatos de ámbito estatal (art. 7.1). Con carácter de ley ordinaria ordenó la LOLS al Gobierno dictar las disposiciones de aplicación de su regulación de la mayor representatividad de los sindicatos estatales y autonómicos y de las asociaciones empresariales de iguales ámbitos geográficos -de la disposición adicional 6^a

del ET-, disponiendo que la “capacidad representativa” de unos y otras no podía tener una duración inferior a 4 años (disp. adicional 1^a.2). La Ley 11/1994, de 19 de mayo, modificó esa regulación, reiteró el mandato al Gobierno, y extendió a las asociaciones empresariales más representativas la aplicación de su regulación sobre participación institucional de los sindicatos más representativos, a cuyo tenor el momento de su ejercicio es el de constitución del órgano participado y, en su caso, el de renovación de sus miembros. Para el supuesto de que el órgano no tenga prevista la renovación periódica de los representantes sindicales, el sindicato interesado puede 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*”. Como se ha dicho, esas normas reglamentarias no se han dictado, 40 años después, ni existe regulación del Estado de la certificación acreditativa de la capacidad representativa de las asociaciones empresariales en las más de cuatro décadas transcurridas desde la promulgación del primer ET.

La STC 57/1989 confirmó la constitucionalidad de la regulación de la reformada disposición adicional 6^a del ET, descartando que vulnerase los artículos 14, 9.2 y 148.1.1º de la Constitución y rechazando las objeciones del Gobierno Vasco. Razonó, en paralelo con la STC 98/1985, de 29 de julio, que desestimó los recursos previos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento y el Gobierno Vasco y por la oposición parlamentaria de Alianza Popular contra el proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical y su regulación de la mayor y de la representatividad menor o simple de los sindicatos, permaneciendo la disposición adicional 6^a del ET como regulación de la mayor representatividad de las asociaciones empresariales, en una réplica disminuida (la mayor representatividad empresarial no se transmite por irradiación de manera expresa en la regulación de la disposición adicional 6^a del ET, y de

facultades de acción) respecto de la regulación sindical. La STC 57/1989 reconoció implícitamente esa irradiación, al menos territorial, al razonar, en diálogo con la STC 98/1985, que la obtención del doble porcentaje de representación efectiva en el ámbito estatal otorga a las asociaciones empresariales que lo posean capacidad representativa para ostentar representación institucional en el ámbito estatal, del que forman parte las comunidades autónomas, *“sin que sea preciso, como se dijo en la STC 98/1985, que la representación haya de acreditarse necesariamente en el ámbito afectado”*, con la consecuencia de que la representación institucional a nivel autonómico -hay que entender de las asociaciones afiliadas, federadas o confederadas de comunidad autónoma a las de ámbito estatal- “viene amparada por la representatividad a nivel estatal” [FJ 1.a)]. Las comunidades autónomas no son “compartimentos estancos en relación con el Estado y entre sí que impida una interacción mutua, había dicho la STC 98/1985, FJ 1.a].

En lo que hace a la legitimación de las asociaciones empresariales representativas para la negociación de convenios colectivos de eficacia general, la Ley de reforma laboral de 1994 modificó la regulación de los apdos. 3 y 4 del art. 87 del ET para acomodarlos a la regulación de la LOLs, y a la nueva de su disp. adicional 6^a, en la atribución de legitimación inicial a los sindicatos y a las asociaciones empresariales más representativas de comunidad autónoma para la negociación de convenios colectivos de ámbito estatal; y optó por construir la legitimación negocial plena de las asociaciones empresariales representativas y más representativas sobre el criterio de ocupación laboral (debiendo esas asociaciones empresariales representar a empresarios que ocupasen a la mayoría de los trabajadores afectados por el convenio, determinante de la constitución válida de las comisiones negociadoras de los convenios colectivos sectoriales de eficacia general: art. 88.1.2º ET). Esa regulación pasó al ET, texto refundido de 1995, que dio

título a su disposición adicional 6^a ("Representación institucional"), siendo después aquella regulación estatutaria sobre legitimación para la negociación colectiva de eficacia general reformada por el Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, e incorporada al texto refundido vigente de 2015. La reforma de 2011 rompió el monopolio de las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, de carácter estatal o de Comunidad Autónoma, para celebrar acuerdos interprofesionales sobre estructura de la negociación colectiva y sobre materias concretas (art. 83.2 y 3 ET) y flexibilizó las exigencias de representatividad de las asociaciones empresariales para facilitar la negociación colectiva sectorial de eficacia general, ofreciendo plurales fórmulas legitimadoras, también para supuestos de déficit de representatividad empresarial, y separando, en la fórmula inicial, la doble exigencia de reunir afiliación y ocupación, convertidas en exigencias disyuntivas, alternativas (arts. 87.3 y 88.2 ET). La legitimación plena o deliberante giró, como ha quedado dicho, hacia el criterio de la ocupación laboral [arts. 88.2 ET]. La legitimación negocial inicial de las asociaciones empresariales más representativas de comunidad autónomas para negociar convenios de ámbito estatal permanece vinculada a la regulación de la disposición adicional 6^a del ET, que desde su origen en el texto estatutario de 1980 niega esa condición jurídica a los sindicatos y a "las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal".

Dejo a un lado la legislación y la jurisprudencia, constitucional y ordinaria, sobre la financiación pública, la cesión del uso temporal de inmuebles públicos y de bienes del patrimonio sindical acumulado de las asociaciones empresariales (más) representativas. Y la abundante legislación autonómica sobre diálogo social y representación o participación institucional, salvo la necesaria a efectos de este trabajo, legislación autonómica que, como no podía ser de otro modo a la vista de las competencias exclusivas del Estado (art. 149.1.17^a),

también se basa en la mayor representatividad de los sindicatos y de las asociaciones empresariales.

El diálogo social tripartito y la concertación social carecen en España de regulación estatal, a excepción del institucionalizado que se desarrolla en el seno del Consejo Económico y Social, principal órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral (Ley 21/1991, de 17 de junio), y de otros órganos provisionales creados en la legislación excepcional de la Covid-19.

En conclusión, la regulación de la vigente disposición adicional 6^a del ET es idéntica a la que fue introducida por la Ley reformadora 32/1984 y ha estado vigente durante más de cuarenta años. El sistema legal se ha sostenido sobre criterios que han buscado compensar la representación de las PYME (volumen asociativo) y la de las grandes empresas (ocupación laboral de las empresas asociadas), con una tendencia progresiva al favorecimiento del criterio de la ocupación laboral, desde 1984, para facilitar la negociación colectiva de eficacia general (la triple legitimación negociadora) ante las dificultades del asociacionismo empresarial, que habría tenido consecuencias en el protagonismo de las grandes empresas y de su confederación asociativa, CEOE. Pero el diseño legal ha estado huérfano de regulación por el Estado de mecanismos de verificación y certificación públicas de los porcentajes de afiliación/ocupación de las asociaciones empresariales. ¿Es la disposición adicional 6^a ET una norma sin aplicación efectiva?

3. LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

3.1. EL SISTEMA LEGAL VIGENTE DE (MAYOR) REPRESENTATIVIDAD DE LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES: UN MODELO INCLUSIVO, DE CRITERIOS GENERALES, SIN DISTINCIÓN EXPRESA POR TAMAÑO EMPRESARIAL

Es patente que el sistema legal vigente de mayor representatividad sindical -art. 6.2 LOLS- y empresarial carece de un mecanismo diferenciador entre grandes empresas y pequeñas y medianas empresas. La disposición adicional 6^a del ET establece que las asociaciones empresariales que aspiren a ser más representativas, condición jurídica que se proyecta sobre los derechos de participación institucional, y por extensión en el diálogo social, y de obtención de cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos, deben cumplir criterios uniformes de afiliación y de ocupación laboral, calculados sobre el conjunto del territorio del Estado (mínimo del 10 % en ambos parámetros) o, en su caso, de Comunidad Autónoma (15 %). Al igual que para la (mayor) representatividad de las organizaciones sindicales, la "medición" de los umbrales de los criterios de *asociación* y de *ocupación laborales* es conjunta y global, a nivel intersectorial estatal y autonómico, o sectorial estatal, autonómico y provincial, sin diferenciar entre grandes, medianas y pequeñas empresas. Los arts. 87.3.c) y 88.2 ET, sobre la legitimación para la negociación colectiva de eficacia general, exige requisitos de representatividad de las asociaciones empresariales, asimismo sin segregar ni diferenciar las pequeñas y medianas empresas en el cómputo de representatividad empresarial.

No existe en el ordenamiento laboral vigente ninguna regulación legal, ni reconocimiento alguno de la representatividad propia y específica de las asociaciones empresariales representativas de las pequeñas y medianas empresas, ni estatales ni autonómicas, sin que esa regulación legal incurra en el vicio de discriminación constitucionalmente proscrito. La Constitución, en su artículo 14, no protege la "discriminación por indiferenciación", ni existe "un derecho fundamental a la singularización normativa", al "trato normativo desigual" (desde la STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3). Naturalmente, esa regulación legal no impide la mayor representatividad de organizaciones empresariales

específicas de PYME, en el ámbito estatal y en territorios autonómicos.

Es el caso de CEPYME, que es una confederación empresarial de PYME que se dice "más representativa a nivel estatal", integrada desde el 5 de marzo de 1980 en CEOE, organización empresarial que afilia a todo tipo de empresas sin atender a su dimensión y que es "notoriamente" más representativa en el ámbito estatal al representar, directa o indirectamente, a la mayoría del tejido empresarial y reunir presuntamente los porcentajes de afiliación y de ocupación laboral exigidos por la disposición adicional 6^a del ET¹⁷. CEPYME se define como "organización empresarial de carácter confederativo e intersectorial, de ámbito nacional, para la defensa, representación y fomento de los intereses de la pequeña y mediana empresa y de los autónomos" y afirma estar "reconocida como la organización empresarial más representativa a nivel estatal"; reconocimiento asentado en una presunción de notoriedad pública, no en una verificación objetiva. Con 56 organizaciones territoriales de ámbito provincial y autonómico, 3.000 organizaciones de base y 91 organizaciones sectoriales de ámbito nacional afirma representar al 99% de las PYME del país¹⁸. Conforme a sus estatutos (junio, 2015), son miembros de pleno derecho de CEPYME las organizaciones empresariales territoriales de ámbito autonómico o provincial y las organizaciones empresariales sectoriales o intersectoriales de ámbito nacional integradas por PYME y/o por autónomos. Son miembros asociados los pertenecientes a una organización afiliada a CEPYME, y miembros colaboradores las empresas y

¹⁷ Es "la principal representante de las empresas en España", "agrupa, con carácter voluntario, a la mayoría de las empresas y empresarios individuales de cualquier tamaño o sector a través de asociaciones de base, que forman una red de 240 organizaciones empresariales": <https://www.ceoe.es/es/conocenos/la-confederacion>, consulta el 30 de junio de 2025.

¹⁸ <https://cepyme.es/quienes-somos/>, <https://cepyme.es/organizaciones/>, consulta el 30 de junio de 2025.

entidades “que defiendan la función del empresariado en un sistema de economía de mercado o colaboren en el estudio y difusión de las técnicas empresariales”, aquí con independencia de su tamaño (art. 6)¹⁹.

Tampoco cuentan estos datos propios de CEPYME con una verificación externa objetivada, pero si, como CEOE, con el reconocimiento del Estado, de las Administraciones autonómicas y de los órganos judiciales.

Pimec, como PIMEB, han sido reconocidas como organizaciones empresariales *más representativas de Cataluña y les Illes Balears* mediante certificaciones oficiales autonómicas de representatividad empresarial, emitidas según disposiciones autonómicas parcialmente anuladas o plenamente convalidadas por el Tribunal Supremo en ejecución de la disp. adicional 6^a del ET, Sala de lo Contencioso-administrativo, sin que sea posible, en los límites de este trabajo, exponer esa jurisprudencia, salvo en lo que más adelante sea imprescindible a sus fines.

Pimec, según su sitio web, tiene reconocida por la Administración de la Generalidad de Cataluña “la condición de agente social más representativo de Cataluña”, lo que le permite, en virtud del artículo 45.6 del Estatuto de Autonomía y del Decreto-ley 9/2020, de 24 de marzo²⁰, ejercer los

¹⁹ <https://cepyme.es/storage/2023/06/ESTATUTOS-CEPYME-junio-2015.pdf>, consulta el 30 de junio de 2025.

²⁰ 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. Precedido del Decreto 206/2015, de 15 de septiembre, “*relatiu al procediment d'acreditació i atribució de la quota de representativitat institucional de les organitzacions empresariales més representatives en l'àmbit de Catalunya*”. Sus arts. 5.2 y 7.2 y los arts. 4.3 y 6.2. de la Orden EMO/309/2015, dictada en aplicación de aquel Decreto- fueron anulados por Sentencias del TSJ de Cataluña, Sala de lo Contencioso-administrativo, 784/2017, de 10 de noviembre, 810/2017, de 17 de noviembre, y 265/2018, de 5 de abril, por oponerse al ordenamiento jurídico; el art. 5.2 por configurar un supuesto de silencio administrativo negativo y, en concreto, el artículo 7.2 por ser contrario a la disposición adicional 6^a del ET (recursos núms. 465/2015, 467/2015. 473/2015 y 587/2015, ECLI:ES: TSJCAT:2017:10665, ECLI:ES:

derechos de representación y participación institucional, de negociación colectiva, de diálogo y concertación social en Cataluña en defensa de los intereses de las empresas²¹.

Respecto de PIMEB, en 2014 "el tribunal supremo reconoció la legalidad de la norma del Govern Balear que reconoció a PIME BALEARS como organización empresarial más representativa", "tras demostrar tener asociadas a más del 15 por 100 de las empresas de Baleares y a más del 15 por 100 de los trabajadores de nuestra Comunidad Autónoma"²².

En efecto, la STS de 21 de marzo de 2014²³ validó la competencia autonómica para el dictado de la resolución administrativa de reconocimiento de esa mayor representatividad empresarial en la comunidad autónoma, de la Consejera de Trabajo y Formación del Gobierno balear, de 24 de junio de 2008²⁴.

En ningún apartado o momento de su *web*²⁵ afirma CONPYMES su representatividad como organización empresarial de ámbito estatal, ni proporciona datos sobre los criterios -volumen asociativo y de ocupación- exigidos por la ordenación legal de la (mayor) representatividad de las asociaciones empresariales, ni hay justificación alguna de

TSJCAT:2017:10670, ECLI:ES: TSJCAT:2018:2861). Esa normativa autonómica dio lugar a una amplia litigiosidad entre asociaciones empresariales más representativas *de* y *en* Cataluña por los porcentajes de proporcionalidad representativa, saldada con un acuerdo de reparto proporcional de la representatividad entre Foment del Treball Nacional (CEO-ECPYME) y Pimec, sistema acordado que ha pasado a la regulación del art. 3.2 del Decreto-ley 9/2020, siendo subsidiaria la medición real de la representatividad de las patronales. Dicha conflictividad ha sido especialmente aguda en la formación de comisiones negociadoras de convenios colectivos de ámbito catalán y a efectos de ayudas para la financiación de la participación institucional.

²¹ <https://pimec.org/institucio/qui-som#missi%c3%b3>, consulta el 30 de junio de 2025.

²² <https://www.pimeef.com/pime-baleares>, consulta el 30 de junio de 2025.

²³ Rec. 1963/2012, ECLI:ES:TS:2014:1127.

²⁴Publicada por resolución de 25 de junio, BOIB, núm. 94, 05-07-2088; /Downloads/A%20Resolución%20Consejería%20Trabajo%20sobre%20PIMEB.pdf .

²⁵ www.conpymes.org

una eventual representatividad por “notoriedad pública” con causa en su participación institucional, en el diálogo y la concertación social, en la OIT..., también en la negociación colectiva o en los procedimientos autónomos de solución de conflictos colectivos. Hasta el 2 de julio de 2025 en que le ha sido reconocida su mayor representatividad de PYME de ámbito estatal por el Ministerio de Industria y Turismo en unos términos que —como se verá más adelante— no se corresponden con los parámetros legales de representatividad que nuestro ordenamiento reconoce.

3.2. TAMPOCO LA UNIÓN EUROPEA ESTABLECE CRITERIOS DIFERENCIADOS DE REPRESENTATIVIDAD SEGÚN EL TAMAÑO EMPRESARIAL

La ausencia de distinción en función del tamaño empresarial a la hora de determinar la mayor representatividad de las organizaciones de empleadores constituye una constante, tanto en el marco jurídico de la Unión Europea, como en los principales ordenamientos de sus Estados miembros. Ni en el ordenamiento de la Unión – arts. 151-156 del TFUE-, ni en los de los Estados, se contempla una diferenciación jurídica en la atribución de representatividad a las organizaciones empresariales en función del tamaño de las empresas asociadas. Las patronales que actúan como interlocutores sociales –tanto a nivel europeo, como estatal– acceden a dicho reconocimiento conforme a criterios generales de afiliación, ocupación y presencia territorial, sin que exista un estatuto legal específico para las asociaciones representativas de PYME, aunque existan asociaciones representativas de PYME.

En la *List of European social partners' organisations consulted under Article 154 TFEU*, regularmente actualizada, se relacionan las organizaciones generales intersectoriales (BUSINESSEUROPE, SGI Europe, y CES o ETUC, por sus siglas en inglés), las organizaciones intersectoriales que representan determinadas categorías de trabajadores o de empresas, entre ellas las PYME (*SMEUnited*, anterior

UEAPME)²⁶, organizaciones específicas (*Eurochambres*), y una larga lista de organizaciones sectoriales representativas de empleadores²⁷. Significando las PYME el 99 % del total de empresas en la Unión²⁸, no podía no existir un reconocimiento político y estratégico de su especificidad, que orienta las políticas públicas europeas -como se refleja, por ejemplo, en el *Small Business Act for Europe* de 2008²⁹ o en el tratamiento específico de sus intereses dentro del Grupo I (Empresarios) del Comité Económico y Social Europeo³⁰, que, sin embargo, no se traduce en un sistema jurídico propio de representatividad ni genera derechos específicos en ese ámbito.

La sentencia del antiguo Tribunal de Primera Instancia, Sala Cuarta ampliada, de 17 de junio de 1998, T-135/96,

²⁶ SMEunited tiene también la condición de organización patronal interprofesional representativa, pero de ciertas categorías de empresas, PYME y microempresas. Es, como tal, un interlocutor social europeo que actúa en el diálogo social europeo y en las conversaciones con las instituciones de la UE. Se define como la asociación de artesanos y pymes de Europa con alrededor de 65 organizaciones miembros de más de 30 países europeos. Representa a 25,8 millones de pymes en Europa, que emplean a casi 88,7 millones de personas, <https://www.smeunited.eu/about-us>, consulta el 25 de junio de 2025.

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023DC0040>

²⁸ <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/small-and-medium-sized-enterprises.html>

²⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - «Pensar primero a pequeña escala» «Small Business Act» para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102}, COM/2008/0394 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52008DC0394>

³⁰ Reglamento interno del Comité Económico y Social Europeo (CESE), adoptado el 27 de octubre de 2020 y publicado en el DOUE L 46, 10 de febrero de 2021, que establece en su artículo 30 su estructura en tres grupos representativos: Grupo I (empresarios, incluyendo PYME), Grupo II (trabajadores) y Grupo III (otros componentes de la sociedad civil). Texto disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021Q0210\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021Q0210(01)) EUR-Lex:

UEAPME/Consejo, declaró inadmisible el recurso de anulación de la Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por *UNICE*, el *CEEP* y el *CES*, interpuesto por la *Union Européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises* (UEAPME)³¹. La sentencia vinculó las directivas sociales producto del diálogo social al “principio de democracia, en el que se basa la Unión”, exigiendo, para su satisfacción y ante la ausencia del Parlamento Europeo en el procedimiento, al que meramente se informa (art. 155.2 TFUE), que los interlocutores sociales participantes tengan “representatividad acumulada suficiente” en relación “al ámbito de aplicación material del Acuerdo marco”, lo que corresponde verificar a la Comisión y al Consejo (apdos. 88-91). Volvió la Sentencia del Tribunal de Justicia, Gran Sala, de 2 de septiembre de 2021, C-928/19 P, EPSU/Comisión³², a dispensar a la representatividad de los interlocutores sociales la condición de garantía del principio de democracia de la Unión (art. 10 TUE).

Pero lo que aquí importa destacar es que “la piedra angular” (apdo. 46) del litigio promovido por UEAPME afectaba a su condición representativa de PYME, reconocida por la Comisión, y su pretendido derecho a participar en las negociaciones y a firmar el acuerdo marco por el hecho de contemplar éste específicamente la autorización por los Estados y los interlocutores sociales de “acuerdos particulares para responder a las necesidades de funcionamiento y organización de las pequeñas empresas” [cláusula 3.1.f)]. La sentencia, tras afirmar que la fase de negociación, en le procedimiento de elaboración de las directivas negociadas, corresponde a “la exclusiva iniciativa de los interlocutores sociales” (apdo. 75), negó que la

³¹ ECLI: EU:T:1998:128.

³² ECLI:EU:C:2021:656. La sentencia confirmó la del Tribunal General de 24 de octubre de 2019, *EPSU y Goudriann v. Comisión*, T-310/18, y desestimó el recurso de casación interpuesto por la *European Federation of Public Service Unions* (EPSU).

referencia del acuerdo a las PYME atribuyera un derecho de participación en la negociación a “ninguna organización interprofesional que represente los intereses de las PME, sea cual fuere, además, el grado de representatividad que reivindique” (apdos. 80 y 82). Y concluyó, que afectando el acuerdo marco a todas las relaciones de trabajo, con independencia de que se desarrollen en PYME o grandes empresas, y que representando UNICE -actual BUSINESSEUROPE - a empresas de todo tamaño, y también a PYME, en todos los sectores de actividad, la representatividad acumulada suficiente de las organizaciones intersectoriales negociadoras estaba comprobada y cubierta (apdos. 98 y ss.)³³.

En consecuencia, y llevando la sentencia a la regulación vigente, pese a que el TFUE ordene a las directivas sociales, también a las negociadas por los interlocutores sociales, evitar “establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas” [arts. 153.2.b) y 155.2], esas disposiciones del Derecho originario -y derivado-, que establecen una obligación de fondo, no reconocen derecho “procedimental” alguno, ni general ni específico, a las asociaciones de PYME de participar en las negociaciones entabladas por interlocutores sociales. Mas aún, la “mayor” representatividad, una condición de carácter general, pide que las asociaciones empresariales y sindicales interprofesionales que la obtengan y la demuestren

33 “[...] la demandante no puede invocar que el número de PME representadas por sus miembros es superior al número de PME representadas por los miembros de la UNICE, para poner en tela de juicio el carácter general de la UNICE. En efecto, dicha circunstancia contribuye más bien a confirmar el carácter general de la UNICE, encargada de defender los intereses de las empresas sean éstos cuales fueren, frente al carácter más específico de una organización interprofesional como la demandante, que a desvirtuarlo. Del mismo modo, la distinción que la demandante pone de manifiesto entre la defensa de los intereses de las PME que puede garantizar y la que puede correr a cargo de la UNICE es una ilustración más del carácter específico de la demandante, que defiende concreta y exclusivamente los intereses de una categoría de empresas, los de las PME, y del carácter general de la UNICE, que defiende los intereses de todas las empresas del sector privado, entre ellos los de las PME. De lo antedicho resulta que el carácter general de la UNICE en el momento en que se celebró el Acuerdo marco se basa en la realidad de los hechos” (apdo. 99).

representen a todas las categorías de empresas y de trabajadores.

Las numerosas comunicaciones de la Comisión y propuestas de recomendaciones del Consejo y del Parlamento Europeo sobre el diálogo social, componente esencial de la democracia y del “modelo social europeo” y objetivo común de la Unión y de los Estados -a través del cual los interlocutores sociales participan activamente en la elaboración de la política social de la Unión y de otras políticas-, en ningún momento se han referido a la necesidad de dotar de un tratamiento singular a las organizaciones empresariales representativas de PIME. La importancia del diálogo social, y de la negociación colectiva, en los niveles estatal y europeo, se ha venido subrayando desde el pilar europeo de los derechos sociales y desde la Covid y el *Compromiso Social de Oporto* de 2021 para afrontar unas transiciones digital y climática justas. Pese a la STJUE, Gran Sala, de 2 de septiembre de 2021, C-928/19 P, *EPSU*³⁴, en los más recientes avances del diálogo social europeo hay que anotar la *Iniciativa de Diálogo Social 2023* y la *Declaración tripartita para un diálogo social europeo próspero o pujante*, bipartito y tripartito, firmada el 31 de enero de 2024 por la Comisión Europea, la Presidencia belga del Consejo y los interlocutores sociales europeos (*ETUC, BUSINESSEUROPE, SGI Europe, y SMEUnited*)³⁵, que abrió el proceso que condujo a la firma del *Pacto para el Diálogo Social Europeo* el 5 de marzo de 2025 por la Comisión y las citadas organizaciones sindical y empresariales europeas para mejorar la gobernanza europea y promover el progreso económico y social, empleos y servicios de calidad, empresas prósperas de todos los tamaños y sólidos sistemas de protección social³⁶.

³⁴ ECLI:EC:C:2021:656.

³⁵ https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/eu-employment-policies/social-dialogue/val-duchesse-social-partner-summit_en?prefLang=es&etrans=es

³⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_66

La Recomendación del Consejo de 12 de junio de 2023 sobre el refuerzo del diálogo social en la Unión Europea (C/2023/1389)³⁷ encargó a los Estados “reconocer a las organizaciones patronales y sindicales representativas a efectos del diálogo social y la negociación colectiva”, en particular adoptando las siguientes medidas, entre otras: “garantizando que, cuando las autoridades competentes apliquen procedimientos de reconocimiento y representatividad con vistas a determinar las organizaciones a las que se ha de conceder el derecho de negociación colectiva, esas determinaciones sean abiertas y transparentes y se basen en criterios objetivos y pre establecidos con respecto a las características representativas de las organizaciones y que dichos criterios y procedimientos se establezcan en consulta con los sindicatos y las organizaciones patronales”, ... apoyando “a los interlocutores sociales nacionales para que, a petición de estos, participen eficazmente en el diálogo social, en particular en la negociación colectiva y en la aplicación de los acuerdos autónomos de los interlocutores sociales a escala de la Unión” mediante diversas acciones [4) y 10)].

Cierto que los documentos de la Unión sobre la *Iniciativa de Diálogo Social 2023* no ignoran las dificultades prácticas de la negociación colectiva y del diálogo social en las microempresas y PYME, pero responden reforzando las capacidades de los interlocutores sociales, también a través de medios económicos, no creando vías de representatividad separadas.

La citada *Recomendación del Consejo* menciona a las pequeñas empresas para describir el hecho cierto de la menor cobertura de sus trabajadores por la negociación colectiva y lamentar la dificultad para negociar acuerdos de empresa, bien por falta de capacidad del empresario, bien por inexistencia de sindicatos o de representantes de los

³⁷ DOUE, Serie C, 6.12.2023, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32023H01389/](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32023H01389;)

trabajadores, enlazando con la problemática de los trabajadores atípicos (cdo. 18).

En su previa comunicación, *“Reforzar el diálogo social en la Unión Europea: aprovechar plenamente su potencial para gestionar transiciones justas”*³⁸, la Comisión había propuesto al Consejo que recomendase a los Estados la creación de un “entorno propicio” y el apoyo institucional adecuado para el diálogo social tripartito y bipartito, incluida la negociación colectiva, la promoción de organizaciones de trabajadores y empleadores “sólidas e independientes” con capacidad de representación reforzada, la participación de las PYME y de los trabajadores autónomos y atípicos en las estructuras de diálogo social, la facilitación de la información necesaria para su participación en el diálogo social, y su fomento en la era digital y en la transición justa y equitativa hacia la neutralidad climática. Todo ello sin dejar de atender el fortalecimiento del diálogo social en la UE, de sus estructuras intersectoriales y sectoriales, de los acuerdos alcanzados, de su participación efectiva en las políticas de la Unión, de la eficacia del apoyo financiero y técnico, y de la promoción del diálogo social internacional. La Comisión reafirmó el papel central de los interlocutores sociales en la gobernanza económica y social de la UE y propuso fortalecer sus capacidades y participación institucional, pero sin introducir criterios diferenciadores en función del tamaño de las empresas representadas. Esta lógica se vió refrendada por la información de la Comisión sobre “La UE en 2023”³⁹, que subrayó el proceso en curso de consolidación del diálogo social, sin cambios en los principios jurídicos que se aplican de forma uniforme a PYME y grandes empresas.

De forma que, aunque las recomendaciones, comunicaciones y documentos de apoyo al diálogo social reconocen las

³⁸ COM(2023) 40 final, Bruselas, 25.1.2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC004>

³⁹ <https://op.europa.eu/webpub/com/general-report-2023/es/chapter6.html?>

diferencias en capacidad y participación entre asociaciones de PYME y de grandes empresas, y la disparidad financiera y organizativa de las PYME, ni estos documentos, ni, obviamente, el Derecho originario ni el derivado establecen un modelo distinto de representatividad para grandes empresas y PYME.

De no menor importancia, en relación con la posible separación de la representatividad de las asociaciones de PYME, es el debate sobre la simplificación normativa, esto es, sobre si el Derecho material aplicable ha de ser igual o distinto para las PYME y las grandes empresas. Las instituciones europeas han identificado reiteradamente las dificultades específicas de las PYME para afrontar el marco regulatorio común, tanto por sus recursos limitados, como por la menor densidad organizativa que presentan frente a las grandes empresas. Han señalado también que esa solución no está exenta de dificultades, pues podría desincentivar el crecimiento del tamaño de las empresas europeas y limitar la competitividad de la economía europea. Recientemente, la Comisión ha propuesto una nueva categoría de empresas, las empresas de pequeña y mediana capitalización (SMC), de menos de 750 empleados y una facturación de hasta 150 millones de euros o un activo total de hasta 129 millones de euros, con la finalidad de hacerlas beneficiarias del acceso a normas simplificadas y a ciertos beneficios para PYME. Y se ha propuesto, en la línea de los informes de Enrico Letta y de Mario Draghi y de la aplicación del principio de "pensar primero a pequeña escala" de la *Small Business Act*, reducir la burocracia y simplificar, en 2029, las normas y las cargas administrativas para las empresas en un 25% y para las PYME en un 35%. Con un ahorro estimado para las empresas de 400 millones de euros al año, sumados a los 8.000 millones de ahorro calculado por la liberación del cumplimiento de obligaciones no inocuas para los derechos de las personas trabajadoras (en materia climática, de registros en el RGPD, de diligencia debida en

determinadas industrias...) en el marco de una distinta “cultura regulatoria y corporativa”⁴⁰.

3.3. LOS ESTÁNDARES DE TRATAMIENTO DE LA REPRESENTATIVIDAD EMPRESARIAL EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA: INEXISTENCIA DE UNA REPRESENTATIVIDAD DIFERENCIADA POR TAMAÑO EMPRESARIAL

Tampoco en los Estados existen criterios de representatividad empresarial que discriminen entre asociaciones de grandes empresas y de PYME. Dentro de la diversidad de modelos, las reglas suelen basarse en criterios selectivos neutros, como la afiliación empresarial, el número de trabajadores ocupados, o la participación en el diálogo social o en la negociación colectiva intersectorial. Los Estados no reconocen una “representatividad específica de PYME” como categoría jurídica autónoma. Naturalmente, existen patronales representativas focalizadas en la representación de las PYME —como la *CPME* en Francia o el *BVMW* en Alemania—, sin que su existencia implique un estatuto jurídico diferenciado de representatividad.

El ya citado análisis de *Eurofound* sobre la representatividad de los interlocutores sociales y diálogo social intersectorial en Europa, *Representativeness of the social partners in European cross-industry social dialogue*, 2023, ofrece información por país⁴¹ y en la UE27, bien que con datos de 2019. Tras recordar que la mayoría de las empresas de la UE27 son pequeñas⁴², el informe identifica 143

⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Simplification Package: European Commission reduces administrative burden on businesses*, Bruselas, 21 de mayo de 2025, <https://commission.europa.eu/news-and-media/news/simplification-measures-save-eu-businesses-eu400-million-annually-2025-05-21> en.

Este IV paquete Ómnibus de Simplificación sigue a los ya previstos para actuar sobre las normas sobre presentación de información en materia de sostenibilidad y las normas de diligencia debida.

⁴¹ Anexo 1.

⁴² La gran mayoría (92%) de las empresas tenían 9 empleados o menos, mientras que las empresas muy grandes (250 o más empleados) constituyan

organizaciones patronales y asociaciones empresariales, de las que 106 (74%) están reconocidas como organizaciones representativas de interlocutores sociales intersectoriales en los Estados miembros, y cubren los -en la actualidad- 44 sectores para los que se han establecido comités de diálogo social sectorial de la UE (ESSDC).

Los criterios de representatividad de las organizaciones patronales y asociaciones empresariales intersectoriales varían entre los Estados miembro. *Eurofound* distingue tres modelos principales aplicables a estas organizaciones: autorregulación entre interlocutores sociales, regulación mixta con intervención estatal, y requisitos basados en su capacidad organizativa, medida por el número de empresas afiliadas, su cobertura en el conjunto del tejido productivo y su presencia efectiva en los procesos de diálogo social. Sin ánimo de exhaustividad en la exposición por país, cabe señalar que en países como Austria, Bélgica, Francia, Grecia o Finlandia, la capacidad para negociar convenios colectivos intersectoriales está ligada a la participación consolidada de ciertas organizaciones en los mecanismos institucionales de diálogo social, aunque no siempre mediante requisitos legales estrictos. En otros Estados, como ocurre en varios países nórdicos —por ejemplo, Dinamarca—, la representatividad patronal deriva de formas de reconocimiento mutuo entre los interlocutores sociales, sin necesidad de criterios formales definidos por ley. Francia constituye un caso singular de regulación normativa de la representatividad de las organizaciones empresariales, a las que se exige un número significativo de empresas afiliadas,

solo el 0,2% de todas las empresas. Las empresas muy grandes empleaban a la mayoría (31%) de todos los trabajadores, seguidas de empresas muy pequeñas (menos de 10 empleados), que ocupaban al 28% de los trabajadores. El 1,2% de las empresas tenía entre 50 y 249 empleados y daba trabajo al 18% de la fuerza laboral. Un 5,5% de las empresas tenían entre 10 y 19 trabajadores, y daba empleo al 17% de la fuerza laboral. El 1,3% de las empresas era de entre 20 y 49 empleados y ocupaba al 6 % de la fuerza laboral

diversidad sectorial, cierta antigüedad como garantía de estabilidad, la realización de actividades en beneficio de sus miembros (como defensa de intereses, formación o promoción de buenas prácticas), y una verificación periódica cuatrienal de su representatividad a nivel nacional e interprofesional (art. L.2152-1 *Code du travail*). Las grandes organizaciones patronales asociadas a *BUSINESSEUROPE* representan a todo tipo de empleadores y empresas en todos los sectores, también a PYME. Las asociaciones empresariales/organizaciones de empleadores específicas de PYME están afiliadas a *SMEunited*, que agrupa como miembros a organizaciones de PYME, pero algunas de estas organizaciones también pueden representar empresas de mayor tamaño.

Para *España*, *Eurofound* destacó lo que ya conocemos: que dos son las organizaciones más representativas de ámbito estatal, CEOE y CEPYME. La CEOE cuenta con mayor número de afiliados, tanto en términos de número de empresas afiliadas como de ocupación, y representa "a todo tipo de empresarios (grandes empresas, pymes, microempresas y autónomos) de todos los sectores privados". *Eurofound* señaló también los requisitos legales para el reconocimiento de la condición más representativa de las patronales, a nivel estatal y regional, nivel este último en que son más representativas Pimec en Cataluña y PIMEB en Baleares, "mientras que ATA es la organización más representativa de los trabajadores autónomos, representando al 47,57 por 100 de los trabajadores autónomos y los intereses de los autónomos en el diálogo social". Añadió *Eurofound* que CEPYME Y ATA forman parte de CEOE, y que "CEPYME y PIMEC se consideran organizaciones patronales de PYMES, CEPYME para toda España y PIMEC solo para Cataluña". Según sus datos (2019), CEOE representaba a 2.000.123 empresas y 11.940.000 trabajadores, CEPYME a 1.050.000 empresas y 6.700.000 trabajadores, ATA (solo autoempleados) 550.000 empresas y 757.000 trabajadores, Pimec 98.000 empresas y 343.000 trabajadores y PIMEB

2.354 y 8.239 trabajadores. *SGI Europa España* representa a los empleadores en el sector público, pero también en otros sectores. En fin, recordó *Eurofound* que CEOE está integrada en *BUSINESSEUROPE* y CEPYME en *SMEunited* (también en *BUSINESSEUROPE* a través de CEOE), y que tanto Pimec como PIMEB son miembros de *SMEunited* a través del Grupo PIMES⁴³.

Conviene aclarar que el informe de *Eurofound* no expone con precisión los criterios utilizados en cada Estado para atribuir representatividad intersectorial a las organizaciones empresariales. Salvo en contadas ocasiones, no especifica si estas atribuciones dependen del reconocimiento por parte de las organizaciones sindicales, de los poderes públicos o de prácticas institucionales consolidadas. Tampoco analiza los procedimientos que en algunos ordenamientos permiten acreditar formalmente dicha representatividad, ya sea en términos de empresas afiliadas o de cobertura laboral. Se trata, en definitiva, de un análisis comparado de naturaleza descriptiva y no jurídica, aunque permite extraer conclusiones relevantes sobre los modelos de representatividad existentes en Europa. Las siguientes.

La lógica de los criterios metodológicos utilizados por el estudio de *Eurofound* para la identificación de las organizaciones empresariales de cada Estado miembro es reveladora de su coincidencia con los criterios de representatividad: el número de empresas afiliadas, plantilla de las empresas afiliadas ("Workforce of member companies"), su tendencia de estabilidad, crecimiento o decrecimiento, los sectores, la consideración o reconocimiento de la representatividad de la organización empresarial a nivel intersectorial o su desconocimiento, y su afiliación a organizaciones que actúan en la Unión.

Los dos primeros criterios coinciden con los que en la disposición adicional 6^a del ET definen la mayor representatividad de las asociaciones empresariales medidos

⁴³ Págs. 118-119 y nota 67.

en el ámbito estatal o de cada comunidad autónoma, lo que viene a demostrar que la capacidad asociativa de las organizaciones empresariales es presupuesto indispensable de su condición representativa, que su masa crítica afiliativa de empresas o de asociaciones de empresas, con reflejo en el personal laboral que ocupan, son coordenadas esenciales para que las organizaciones de empresarios ejerzan funciones clave en los sistemas de relaciones laborales, tales como la negociación colectiva y la participación en las instituciones públicas y en las estructuras formales o informales del diálogo social bipartito y tripartito; sean esas funciones presupuesto o consecuencia de su representatividad. Sólo las organizaciones empresariales con esa base asociativa de empresas que dan empleo a trabajadores están en condiciones de ejercer dichas funciones.

En consecuencia, el tamaño de la empresa es neutro, no es relevante, salvo en su proyección sobre el número de trabajadores o el porcentaje de ocupación laboral, de ahí su utilización con el número de empresas afiliadas para equilibrar la entidad de la asociación empresarial, como hace la disposición adicional 6^a del ET.

La conclusión última es que tampoco en los Estados miembros de la Unión Europea existe un concepto específico de representatividad propio de las asociaciones de PYME. Estas pueden ser —y de hecho son— consideradas representativas cuando cumplen las mismas condiciones exigidas a las organizaciones empresariales generalistas.

A partir de aquí, el análisis comparado de *Eurofound* pone de manifiesto que las principales asociaciones empresariales nacionales, afiliadas a *BUSINESSEUROPE*, agrupan a empresas con independencia de su tamaño. En consecuencia, representan tanto a las grandes empresas como a las medianas, pequeñas y microempresas. Es más habitual que las asociaciones específicas de PYME —integradas en *SMEunited*— concentren su afiliación en microempresas y

PYME, aunque en ocasiones incorporen también a grandes empresas.

3.4. RECAPITULACIÓN

En definitiva, ningún texto de la Unión distingue entre grandes empresas y PYME para establecer los requisitos de representatividad de las asociaciones empresariales, y tampoco esa distinción opera con ese fin en los Estados. Lo que señala la Recomendación del Consejo *de 12 de junio de 2023 sobre el refuerzo del diálogo social en la Unión Europea*, como ha podido comprobarse, es la exigencia de que, si en los Estados existen procedimientos de reconocimiento de la representatividad de los sindicatos y de las patronales, sean “abiertos y transparentes” y se basen en “criterios objetivos y preestablecidos” en consulta con las propias organizaciones sociales.

La disposición adicional 6^a del ET cumple, en principio, esas exigencias al preestablecer los umbrales objetivos de asociación y ocupación en los ámbitos estatal y de comunidad autónoma que las asociaciones empresariales han de alcanzar (10%–15%). En la discusión parlamentaria del primer ET, desde la introducción de la disposición adicional 6^a en el informe de la ponencia, de la mano de distintas enmiendas de los grupos mixto, socialista, vasco y socialista vasco, su texto se mantuvo inmodificado a partir del dictaminado por la Comisión de Trabajo del Congreso de los Diputados hasta el definitivamente aprobado, y contó con el gran consenso político y social, que alumbró el ET. La regulación estatutaria de la negociación colectiva conjugó ambos criterios en cómputo acumulativo, con tendencia creciente a acentuar el peso del criterio de ocupación laboral, como se dijo para facilitar la negociación colectiva de eficacia general, aunque recargando, en algún caso, su exigencia (el 15% de ocupación, frente al 10% de afiliación).

Sin embargo, esa regulación legal está ayuna de mecanismos de verificación y de transparencia de los porcentajes de afiliación y ocupación cubiertos por las organizaciones

empresariales. No se dispone de un censo del asociacionismo empresarial ni de la ocupación laboral de las empresas asociadas, que permita evaluar el cumplimiento de los requisitos legales de representatividad, objetivos y pre establecidos. Las organizaciones empresariales no lo han querido, tampoco los gobiernos; ni las Administraciones públicas, ni los sindicatos, han solicitado, salvo excepcionalmente, elementos de prueba de las exigencias legales (datos asociativos, registros fiscales, cotizaciones a la seguridad social...). La consecuencia es que falta un sistema de medición y acreditación verificable de la (mayor) representatividad empresarial, que soporte la realidad del sistema legal, que, no obstante, tiene innegables efectos excluyentes de organizaciones empresariales en la negociación colectiva, en la participación institucional, en el diálogo social...

Tampoco todas las comunidades autónomas han ejercido sus competencias de ejecución de la legislación laboral (art. 149.1.7^a CE) para establecer, ante el silencio de la legislación estatal, procedimientos de comprobación y publicación/certificación de los umbrales de representatividad de las asociaciones empresariales en sus territorios, lo que, por lo demás, de haberlo hecho, no subsanaría la falta de acreditación y certificación o publicación de la mayor representatividad empresarial a nivel estatal. Lo han hecho las Administraciones autonómicas que han debido dar respuesta a la creciente aspiración de determinadas organizaciones empresariales de PYMES de sus territorios a acceder a esa singular condición jurídica, atribuida en exclusiva a CEOE-CEPYME por presunción de notoriedad pública, sin necesidad de acreditar los porcentajes legales.

4. ¿LA INCONVENIENTE RUPTURA DE LA CATEGORÍA JURÍDICA UNITARIA DE LA (MAYOR) REPRESENTATIVIDAD DE LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES PARA LAS ASOCIACIONES DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS?

La estructura jurídica común de la representatividad empresarial en la Unión Europea y en sus Estados, sin división de reglas para las empresas por tamaño y asentada en criterios de asociación y ocupación laboral, contrasta con la demanda de organizaciones empresariales de PYME, en España, de contar con una representación institucional más diferenciada, proporcional a su peso real en el empleo y economía, y visible en los espacios de negociación colectiva, participación institucional y de diálogo social. La denuncia del “desequilibrio” de nuestro modelo legal, que sobrerepresenta a las grandes empresas, que ofrecen un alto volumen de ocupación laboral y por consiguiente representatividad a sus patronales, marginando a las PYME, se ha acompañado de la que se dirige a la ausencia de mecanismos de fiabilidad del sistema.

El acuerdo de gobierno entre PSOE y Sumar, firmado el 24 de octubre de 2023 bajo el título *“España avanza. Una nueva coalición de gobierno progresista”*, incluye, en su apartado 2 (“Más y mejores empleos, con más derechos y mejores salarios”), el compromiso de desarrollar “las reglas de representatividad empresarial, especialmente las relativas a la mayor representatividad de las PYMES en el ámbito del diálogo social, la negociación colectiva y la participación institucional. Asimismo, se actualizará la representatividad del colectivo de autónomos mediante un sistema basado en principios democráticos”⁴⁴.

Este objetivo de la agenda política gubernamental fue inicialmente planteado por CONPYMES, organización de PYME

⁴⁴

<https://static.infolibre.es/infolibre/public/content/file/original/2023/1024/06/nota-acuerdo-de-gobierno-psoe-sumar-241023-1-pdf.pdf>, p. 15.

fundada por impulso también de Pimec, que desde 2022 venía reclamando la democratización del diálogo social y que en octubre de 2023 celebró expresamente que el consenso político alcanzado incorporara su demanda⁴⁵. Posteriormente, el *Plan Anual Normativo (PAN) 2024*, aprobado el 3 de abril de 2024 por el Consejo de Ministros, incluyó, entre las iniciativas legislativas del Ministerio de Trabajo y Economía Social -"X. Empleo y relaciones laborales"-, la "Ley reguladora de la representatividad empresarial en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas", con objetivos idénticos a los expuestos en el acuerdo político de coalición gubernamental⁴⁶. La inclusión de esta norma en el PAN fue recibida con beneplácito por CONPYMES, que la vinculó a la propuesta de recomendación de la Comisión al Consejo, de 25 de enero de 2023, sobre el refuerzo del diálogo social en la Unión Europea⁴⁷. La elaboración de la ley anunciada se ha mantenido en el plan normativo anual de 2025, aprobado el 15 de abril, en su apartado sobre "Empleo y relaciones laborales", tal como figuraba en el PAN anterior⁴⁸.

La Recomendación del Consejo de 12 de junio de 2023, como sabemos, no menciona ni exige, en ninguno momento de su texto, una diferenciación específica de la representatividad para las PYME frente a las grandes empresas. En su

⁴⁵ CONPYMES afirma que el acuerdo PSOE-SUMAR abre la puerta de su incorporación al diálogo social, 25 de octubre de 2023, <https://www.conpymes.org/conpymes-afirma-que-el-acuerdo-psoe-sumar-abre-la-puerta-de-su-incorporacion-al-dialogo-social>

⁴⁶ https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr%3A00e03e20-a2c7-46cb-a482-00f487896469/PAN_2024.pdf, pp.79-80.

⁴⁷ CONPYMES valora positivamente que el Plan Anual Normativo del Gobierno para 2024 asuma la aprobación de una Ley reguladora de la representatividad empresarial en el ámbito de las PYMES, 5 de abril de 2024, conpymes.org/conpymes-valora-positivamente-que-el-plan-anual-normativo-del-gobierno-para-2024-asuma-la-aprobacion-de-una-ley-reguladora-de-la-representatividad-empresarial-en-el-ambito-de-las-pymes

⁴⁸ <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:db924659-8823-45db-91a9-003388a57f8a/PAN%202025%20PT.pdf>, pág. 74.

considerando (24) y en la Recomendación n.º 7, se limita a instar a los Estados miembros a establecer procedimientos de reconocimiento de la representatividad “*abiertos y transparentes, basados en criterios objetivos y previamente definidos*”, tanto para interlocutores sociales sindicales como empresariales, con el objetivo de reforzar el diálogo social en la Unión Europea⁴⁹. Siendo clave su conexión con el Pacto Verde, la diversidad institucional de los países, y los criterios de capacidad técnica de los interlocutores sociales⁵⁰.

Cierto que en su Comunicación, de 25 de enero de 2023, “*Reforzar el diálogo social en la Unión Europea: aprovechar todo su potencial para gestionar transiciones justas*”, que constituye el marco conceptual de la Recomendación del Consejo, en su apartado 3.2 (“*Mejorar el papel y la capacidad de los interlocutores sociales*”), la Comisión reconoce que “en algunos Estados miembros, las PYMEs y los trabajadores autónomos están infrarrepresentados en el diálogo social y enfrentan dificultades para participar en las organizaciones de interlocutores sociales”. Por esta razón, la Comisión exhorta a los Estados a adoptar medidas dirigidas a reforzar la capacidad de los interlocutores sociales, incluyendo expresamente “la participación de las pymes y de los trabajadores en nuevas formas de empleo en las estructuras de diálogo social”. Ahora bien, esta referencia no supone el reconocimiento de una representatividad diferenciada para las PYME, ni la recomendación de una arquitectura institucional distinta, más favorable para las asociaciones de estas empresas. El objetivo expresado por la Comisión es el

⁴⁹ El Dictamen del CESE, de 27 de abril de 2023, *Strengthening social dialogue*. Opinión SOC/764-EESC-2023, hizo hincapié en procedimientos inclusivos, transparentes y basados en criterios objetivos: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/strengthening-social-dialogue>

⁵⁰ Consideraciones sobre la COM(2023)38 - Fortalecimiento del diálogo social en la UE, 12 de junio de 2023, https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdlqlbmvdzx_j9vvik7m1c3q_yxp/vm02hs5wxvyg

de favorecer su inclusión dentro de los marcos ya existentes, sin modificar los principios generales sobre reconocimiento representativo, basados en criterios objetivos, democráticos y transparentes. En suma, la Comisión propugna una mejora de su participación efectiva, no una segmentación formal o jurídica del régimen de (mayor) representatividad de las organizaciones de empleadores.

La Recomendación del Consejo ha de llevar al legislador español a resolver el problema de la falta de un procedimiento de medición fiable de la representatividad empresarial y de un sistema de certificación públicos, que, como ha quedado subrayado, constituye la anomalía estructural de nuestro ordenamiento legal estatal de representatividad empresarial. El problema es la representatividad presuntiva, notoria, que convierte la representatividad de las organizaciones empresariales en una ficción institucional no respaldada por datos o procedimientos empíricos y públicos. Ha de tenerse en cuenta que esa representatividad presuntiva a todos desfavorece, y que, a la postre, actúa contra sus presuntos beneficiarios, contra CEOE y CEPYME, que, siendo *notoriamente* organizaciones empresariales más representativas, han de estar en condiciones de acreditar los porcentajes legales de asociación y de ocupación laboral, y de someterse al sistema de comprobación que la ley exija, como primeros interesados en la seguridad jurídica y transparencia del sistema. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece obligaciones de "publicidad activa" de las" organizaciones sindicales y organizaciones empresariales" [art. 3.a)], cuya finalidad no es -es notorio- satisfacer el cumplimiento de la disposición adicional 6^a del ET.

Al ámbito de disponibilidad de la función legislativa pertenece la decisión de modificar los porcentajes de afiliación y ocupación exigidos o de prever otros criterios atributivos de la condición singular de (mayor) representatividad de las asociaciones empresariales, cuestión sin duda esencial que

retomaré en el tramo conclusivo del análisis. Pero, ante todo, corresponde al legislador democrático garantizar que la representatividad empresarial se sustente en datos objetivos proporcionados por las propias organizaciones empresariales, validados a través de un sistema público y reglado, abierto y transparente, de evaluación pública y periódica de los resultados obtenidos.

5. LA (MAYOR) REPRESENTATIVIDAD DE LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES DE COMUNIDAD AUTÓNOMA

Desde su primera regulación en el ET de 1980, la mayor representatividad que la ley reconoce a las asociaciones empresariales de ámbito territorial de comunidad autónoma exige que esas asociaciones empresariales –lo mismo para los sindicatos- no pertenezcan a federaciones o confederaciones estatales, porque, de ser tal el caso, su condición (más) representativa han de obtenerla en el ámbito estatal, como pertenecientes a la federación o confederación estatal en que se integran. La regulación legal excluyente de la condición de asociación empresarial más representativa de comunidad autónoma por pertenencia a organización empresarial de ámbito estatal no se limita al caso de que esta última sea más representativa, sino que se extiende a la pertenencia a cualquier federación o confederación empresarial de ámbito estatal: no son más representativas de comunidad autónoma “las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal”, dice inequívocamente la disposición adicional 6^a.2 del ET.

La interpretación literal de la norma legal no permite añadir una exigencia distintiva donde el legislador no ha distinguido, principio legal interpretativo (art. 3 CC) que enlaza con el principio constitucional de igualdad del art. 14 CE. Coincide esta interpretación literal con su interpretación contextual, que se obtiene de la norma que regula la mayor representatividad de los sindicatos de comunidad autónoma,

que les exige, positivamente, acreditar en una comunidad autónoma una audiencia electoral mínima del 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 esa audiencia se corresponda con un mínimo de 1.500 representantes y, negativamente, que *"no estén federados o confederados con organizaciones sindicales de ámbito estatal"*, sin especificar que sean más representativas. Por lo demás, es la interpretación histórica de la norma legal de 1980, común para sindicatos y asociaciones empresariales: "Asimismo podrán también estar representados los sindicatos o asociaciones empresariales de comunidad autónoma que cuenten en ésta con un mínimo del quince por ciento de los miembros de los comités de empresa o delegados de personal o de los empresarios. *No estarán comprendidos en este supuesto los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal*" (párrafo. 2º disp. adicional 6ª ET).

La interpretación finalista o teleológica de la norma legal lleva a igual resultado: la afiliación a una federación o confederación estatal tiene el efecto impeditivo de la obtención de la condición jurídica de asociación empresarial más representativa de comunidad autónoma. El designio expreso del legislador es identificar dos únicos ámbitos territoriales de obtención -y medición- de la mayor representatividad de las asociaciones empresariales -y de los sindicatos-: el estatal, ejerciéndose las facultades propias de esa condición jurídica singular en ese ámbito y en el de las comunidades autónomas, que son Estado, y demás entidades en que se organiza territorialmente el Estado (art. 137 CE); y el de cada comunidad autónoma como ámbito existencial de la asociación empresarial, que no se expande más allá de ese ámbito territorial -si lo hiciera perdería la condición de más representativa de la comunidad autónoma para buscarla y obtenerla, en su caso, como integrante de la federación o

confederación estatal de su elección-, sin perjuicio de que la condición más representativa de comunidad autónoma le permita el ejercicio de sus facultades propias, además de en su comunidad autónoma, en el Estado como conjunto de instituciones centrales (disp. adicional 6^a, 1^º y 2^º párrafos, y art. 87.4 ET). Son dos diferentes ámbitos territoriales, dos distintas ligas geográficas en que se juega la mayor representatividad.

La lógica de la distribución territorial del poder y el respeto de las competencias de autoorganización institucional de las comunidades autónomas sobre sus órganos públicos de participación institucional conducen a la solución de que las asociaciones empresariales más representativas de comunidad autónoma, que por serlo tienen atribuida la función para operar en el ámbito estatal, hayan de soportar mayores exigencias para obtener tal condición. Ni es irrazonable ni discriminatoria la exigencia, en la delimitación de la condición de mayor representatividad de comunidad autónoma de sindicatos y asociaciones empresariales, de un porcentaje superior, al fijado para el ámbito estatal, que garantice la presencia de esas asociaciones en el ámbito autonómico y en el estatal, *exigencia a la que se añade la exclusión de su integración en federaciones o confederaciones de ámbito estatal, "sin que se viole con ello el art. 22 CE [...]* Por otra parte, la mayor representatividad en una Comunidad Autónoma [...] actúa a efectos de representación institucional en su propio ámbito y no en el de otras Comunidades Autónomas" [STC 57/1989, FJ 1.a)]. En fin, no puede desatenderse la reiterada jurisprudencia constitucional que, respecto de los sindicatos, asociaciones empresariales y organizaciones profesionales de agricultores y ganaderos de mayor representatividad en ámbitos autonómicos y con base en el art. 149.1.18^a CE, admite que la regulación estatal de la mayor representatividad no es agotadora, "pudiendo las Comunidades Autónomas con competencia para ello regular esa mayor representatividad ante sus propios órganos como estimen conveniente,

respetando, claro está, los límites constitucionalmente exigibles". Obviamente, lo que no está en el ámbito de disponibilidad de las comunidades autónomas es el reconocimiento de la condición más representativa de estas organizaciones representativas de intereses con efectos generales y en las instituciones estatales (SSTC 98/1985, FJ 16; 57/1989, FJ 1; 132/1989, de 18 de julio, FJ 28).

El resultado de la aplicación de la disposición adicional 6^a del ET es que *Pimec* y *PIMEB* no son confederaciones empresariales más representativas de las comunidades autónomas de Cataluña y Baleares, pues, pese a tener reconocido administrativamente en esos ámbitos geográficos el mínimo del 15 por 100 de afiliación asociativa empresarial y de ocupación laboral⁵¹, están integradas actualmente en CONPYMES. Adviértase que la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears 156/2012, de 28 de febrero⁵², que confirmó la condición más representativa de *PIMEB*, "al efecto de la representación institucional en el ámbito de la Administración Pública de la CAIB", constatada por la resolución de la *Conselleria de Treball i Formació* de 24 de junio de 2008 afirmó expresamente que, en la fecha de su dictado, *PIMEB* no estaba "integrada en federaciones o confederaciones empresariales de ámbito estatal" (FD 1º).

⁵¹ *Pimec* dice "té reconeguda la condició d'agent social més representatiu a Catalunya, condició que li permet, en virtut de l'article 45.6 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i del Decret Llei 9/2020, de 24 de març, pel qual es regula la participació institucional, el diàleg social permanent i la concertació social de les organitzacions sindicals i empresariales més representatives a Catalunya, de desenvolupament estatutari, estar present i exercir aquesta participació i representació de manera activa en tots aquells consells, comissions, òrgans, institucions o taules dirigides a la participació, assessorament, negociació o concertació en què es prenen decisions sobre la realitat socioeconòmica de Catalunya i es construeixen consensos altament rellevants per a moltes de les institucions del país, en defensa dels interessos de les empreses d'aquest": <https://pimec.org/institucio/qui-som>, consulta el 30 de junio de 2025.

⁵² ECLI:ES:TSJBAL:2012:187

En la relación pública de “asociados” a CONPYMES figuran PIMEC y PIMEB-PIME Balears⁵³.

No obstante, es preciso recordar aquí que en su *web* PIME Balears afirma su condición de “organización más representativa de las islas tras demostrar tener asociadas a más del 15% de las empresas de Baleares y a más del 15% de los trabajadores de nuestra Comunidad Autónoma. PIME Balears actúa en las negociaciones de convenios colectivos, coordina las diferentes actuaciones en las islas, participa en diversos órganos públicos de carácter autonómico, ayuda a las Federaciones asociadas en aquellos asuntos que requieran, organiza actividades formativas, etc.”. Añadiendo: “En 2014 el Tribunal Supremo ha reconocido la legalidad de la norma del Govern Balear que reconoció a *Pime Balears* como organización empresarial más representativa”⁵⁴. La STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 21 de marzo de 2014, ya citada⁵⁵, reconoció, en efecto, la competencia de la Administración autonómica -de la Consellería de Treball i Formació del Govern Balear, en ejercicio de sus competencias de ejecución de la legislación laboral estatal conforme al art. 149.1.17^a CE y al Estatuto de autonomía balear- para dictar la citada resolución de 24 de junio de 2008, que había declarado que la Confederació de la Petita i Mitjana Empresa de Balears tenía la condición de asociación empresarial más representativa, desestimando los distintos motivos esgrimidos por la Confederación de Asociaciones Empresariales de Baleares (CAEB), entre ellos la arbitrariedad de la prueba de los requisitos de la mayor representatividad de *PIME Balears* en la comunidad autónoma. En ninguno de esos motivos pudo alegarse la integración de *PIME Balears* en una confederación estatal, CONPYMES, que aún no se había producido.

⁵³ <https://www.conpymes.org/conpymes/asociados/>, consulta el 30 de junio de 2025.

⁵⁴ <https://www.pimeef.com/pime-baleares>, consulta el 30 de junio de 2025.

⁵⁵ La sentencia desestimó el recurso de casación contra la sentencia del TSJ Illes Balears, que acaba de ser citada.

Se puede comprobar la exactitud de lo que aquí se afirma con el texto de la resolución citada de la Administración balear, de 24 de junio de 2008⁵⁶, de ejecución de la disp. adicional 6^a del ET, en que PIMEC basa públicamente el reconocimiento de su condición de organización empresarial más representativa de la comunidad autónoma balear. Dice así:

“1. Es constata que la Confederació de la Petita i Mitjana Empresa de Balears (PIMEB) és una associació empresarial d’ambit territorial circumscrit a la comunitat autònoma de les Illes Balears, que no està integrada en federacions o confederacions empresarials d’ambit estatal i que, per tant, està legitimada per sollicitar a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears la constatació dels elements objectius en què es basa la consideració d’associació empresarial més representativa en l’ambit territorial de les Illes Balears i respecte de l’Administració pública de la comunitat autònoma de les Illes Balears”.

“2. Es constata que, únicament i exclusivament, a l’efecte de participar en els òrgans públics de l’Administració pública de la comunitat autònoma de les Illes Balears, la Confederació PIMEB accredita una mitjana de 7.241 empreses que ocupen 61.392 treballadors [...], la qual cosa suposa, per comparació a les dates d’inscripció d’empreses i d’afiliació de treballadors a la Seguretat Social a les Illes Balears, facilitades per la Direcció General de la Tresoreria General de la Seguretat Social, un pocentatge mitjà d’empreses i de treballadors superior al que requereix la disposició adicional sisena de l’Estatut dels treballadors [...].”

“3. La representativitat constatada permet a la PIMEB de posseir la proporció de participació que tenia reconeguda abans de l’execució de la Sentència 973/2003, de 26 de novembre, i la del TS de 13 d’octubre de 2006, que la confirma en tots els òrgans públics esmentats” [...].

⁵⁶ Publicada por resolución de 25 de junio, BOIB, núm. 94, 05-07-2088; /Downloads/A%20Resolución%20Consejería%20Trabajo%20sobre%20PIMEB.pdf.

La Sentencia 127/2012, de 15 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears⁵⁷, confirmó la proporción del 25% de representatividad de PIMEB y del 75% de representatividad de CAEB, miembro de CEOE y CEPYME, en cuanto al nombramiento de vocales del CES. Ese reparto ha regido en todos los órganos de participación institucional y a efectos de la Ley balear de Representación Institucional.

Por lo expuesto, las federaciones o confederaciones autonómicas de CEOE-CEPYME no pueden ser “asociaciones empresariales [más representativas] de comunidad autónoma” al estar integradas en confederaciones estatales. Cuentan, sin embargo, con el reconocimiento de su representatividad en su respectiva comunidad autónoma, no por otro mecanismo, me parece, que por el de la irradiación “de hecho” de la mayor representatividad de las confederaciones estatales en las que están integradas, lo que explican certificaciones públicas como las de Cataluña, Baleares y Aragón que así lo han reconocido dentro de la disposición adicional 6^a del ET, respecto de Foment y CAEB, miembros de CEOE-CEPYME, en las resoluciones y sentencias ya conocidas sobre representatividad en Cataluña y Baleares de asociaciones empresariales integradas en confederaciones estatales.

El ejemplo de Aragón ha sido sintomático: en las certificaciones, ya antiguas, del Consejero de Presidencia y de Relaciones Institucionales, de 12 de diciembre de 1990, y del Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón, de 2 de noviembre de 2000, acerca de la mayor representatividad de la Confederación Regional de Empresarios de Aragón (CREA) y de la Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa Aragonesa (CEPYME ARAGÓN), se expresó que dichas confederaciones tenían la condición de “Organizaciones empresariales más representativas en el

⁵⁷ ECLI:ES:TSJBAL:2012:161

ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón”, a efectos de la designación de sus representantes en el Consejo Económico y Social de Aragón. Dichas certificaciones recurrieron a apoyarse en la noción indeterminada de “notoriedad”. La resolución posterior, de 5 de diciembre de 2017, de la Directora General de Trabajo del Departamento de Economía, Industria y Empleo del Gobierno de Aragón, sobre “Representatividad de organizaciones empresariales”, expresó las dificultades de acreditar esa representatividad a partir de las exigencias de la disposición adicional 6^a del ET, esto es, del número de empresas afiliadas -en ausencia de un censo oficial de empresas adaptado a esta función y ante la inadecuación como medio probatorio de las autocertificaciones de afiliación de las organizaciones empresariales, debiendo recurrirse a otras pruebas documentales como los listados de empresas de la Tesorería General de la Seguridad Social, las hojas estadísticas de convenios colectivos, o las estadísticas del INE- y del número de trabajadores de plantilla de las empresas afiliadas -a partir de los recibos de salarios o de los boletines de cotización a la seguridad social-, con cita de la STS de 25 de enero de 2001. Tras lo cual apeló al hecho “público y notorio que *en Aragón* se reconoce la condición de más representativas a las organizaciones empresariales CEOE-ARAGÓN y CEPYME-ARAGÓN [...]”⁵⁸.

Siguiendo estos precedentes, Pimec y PIME Balears podrían ostentar igual condición si CONPYMES fuese reconocida como asociación empresarial más representativa en el ámbito estatal, lo que ha sucedido el pasado 1 de julio de 2025.

En su *Documento Marco*, en su epígrafe relativo a su constitución el 12 de noviembre de 2020, en Madrid, afirma CONPYMES que fue “promovida por 23 organizaciones empresariales, que ostentan la representatividad de pymes y

⁵⁸ Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón (CESA); STS, Social, de 15 de enero de 2001, rec. 1432/2000, ECLI:ES:TS:2001:387.

autónomos en sus diferentes ámbitos y sectores”⁵⁹. Su web no proporciona datos sobre los criterios -volumen asociativo y de ocupación- exigidos por la ordenación legal de la (mayor) representatividad de las asociaciones empresariales, ni ha habido manifestación alguna del reconocimiento público de su representatividad por “notoriedad pública” hasta su incorporación al Consejo Estatal de la PYME y al Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, órgano consultivo adscrito al Ministerio de Industria y Turismo (a través de la Secretaría General de Industria y de la PYME). En las noticias que abren su web se inserta un reciente comunicado, fechado el 2 de julio de 2025, bajo el título “CONPYMES de “un paso de gigante” en la democratización del diálogo social participando por primera vez en el Consejo Estatal de la PYME y en el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada”⁶⁰, constituidos el 1 de julio de 2025, en representación de las “organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial más representativas, reconociéndose su papel, su labor y su derecho a estar como interlocutor social (agente económico y social) más representativo de las pymes de nuestro país”⁶¹. Celebró CONPYMES la ruptura del monopolio de CEOE-CEPYME “después de más de 45 años de democracia”, insistiendo en que se hacía “en línea con la Recomendación de la Comisión Europea que insta a la democratización del Diálogo Social”, y propugnando el reconocimiento de organizaciones empresariales más representativas de PYME, reconocimiento que, a su vez, debería seguir la Unión Europea y otros Estados.

⁵⁹ Por la defensa real de los intereses de las Pymes. Una economía más productiva en el marco de un nuevo capitalismo inclusivo, V. Constitución y Operativa de CONPYMES, <https://www.conpymes.org/wp-content/uploads/2021/07/Documento-Marco-CONPYMES.pdf>

⁶⁰ <https://www.conpymes.org/>, <https://www.conpymes.org/conpymes-da-un-paso-de-gigante-en-la-democratizacion-del-dialogo-social-participando-por-primera-vez-en-el-consejo-estatal-de-la-pyme-y-el-observatorio-estatal-de-la>

⁶¹ <https://www.conpymes.org/conpymes-entra-a-formar-parte-del-consejo-estatal-de-la-pyme-y-del-observatorio-estatal-de-la-morosidad-privada/>

PIMEC también se ha incorporado al Consejo Estatal de la PYME y al Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, con el consiguiente reconocimiento oficial de su representatividad en el ámbito estatal, "alineándose con el nuevo marco normativo que busca dar mayor pluralidad a la representatividad empresarial"⁶².

El camino normativo abierto con tal propósito no se compadece con la disposición adicional 6^a del ET, como se expone a continuación; la constitución del Consejo y del Observatorio, en los términos en que se ha llevado a cabo, ha desconocido, además, la propia norma reglamentaria dictada a tal fin.

6. REFORMAS NORMATIVAS RECENTES: ¿DESARROLLO REGLAMENTARIO Y APLICACIÓN DE LA LEY O REFORMA DE LA LEY?

En 2024 se han venido produciendo reformas normativas por el Gobierno con la finalidad de habilitar un cauce para la participación institucional de CONPYMES y de PIMEC.

6.1. LA REGULACIÓN REGLAMENTARIA DEL CONSEJO ESTATAL DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y DEL OBSERVATORIO ESTATAL DE LA MOROSIDAD PRIVADA

El Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, ha modificado el Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa y crea y regula el Observatorio Estatal de la morosidad privada de dicho Consejo estatal. Reformó precisamente la composición del Consejo e instituyó y reguló la del Observatorio.

⁶² https://services.pimec.org/images/news/P/doc/6863f781051ee-10313-NdP%20-%20Constituci%C3%B3n%20Consejo%20Estatal%20de%20la%20Pyme.pdf?_ql=1*cr1tf* qa*MTY1NTExMDAzNC4xNzUxODAxNz4* qa_TL1GYGS MWB*czE3NTMwOTMzMTAkbzckZzAkde3NTMwOTMzMTAkajYwJGwJGw& qa=2.223232287.504081905.1753002083-1655100034.1751801778

Convendrá exponer literalmente la nueva composición del Consejo, en que se integran:

- "Cinco vocalías en representación de las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial, *priorizando las que ostenten la condición de más representativas de la pequeña y la mediana empresa. Se entenderá que las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y la mediana empresa serán aquellas que tengan reconocida dicha condición por las autoridades competentes a nivel nacional.* Cada organización empresarial no podrá contar con más de dos vocalías" [art. 3.1.h) RD 962/2013];
- "Una vocalía en representación de las organizaciones empresariales de ámbito autonómico e intersectorial *más representativas de la pequeña y la mediana empresa. En el ámbito autonómico, se entenderá que las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y la mediana empresa serán aquellas que tengan reconocida dicha condición por las autoridades competentes de sus respectivas comunidades autónomas. No estarán comprendidas en este supuesto las asociaciones empresariales integradas en las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial más representativas de la pequeña y mediana empresa*" [art. 3.1.i) RD 962/2013].

La regulación reglamentaria reformadora, cuya finalidad -es evidente- no es desarrollar la LOLS, ni la disposición adicional 6^a del ET, crea nuevas categorías de *organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y la mediana empresa* -adviértase, en el juego del lenguaje, que *no se trata de organizaciones empresariales más representativas, que han limitado libremente su función representativa de intereses empresariales a las PYME, sino que ostentan "la condición de más representativas de la pequeña y la mediana empresa"-*, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, que la disp. adicional 6^a del ET no

admite⁶³. No hay más que regresar al *dictum* literal de la norma estatutaria, desconocedora de la categoría de asociaciones empresariales más representativas de PYME, para comprobar la extralimitación reglamentaria, pues, como ha quedado dicho repetidamente, la referida disposición legal únicamente reconoce como más representativas a las "asociaciones empresariales que cuenten con el diez por ciento o más de las empresas y trabajadores en el ámbito estatal" y a "las asociaciones empresariales de comunidad autónoma que cuenten en esta con un mínimo del quince por ciento de los empresarios y trabajadores", no estando comprendidas en este último supuesto "las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal"; medidos dichos umbrales sobre la totalidad de empresas y trabajadores. Se trate de grandes empresas, de microempresas o de PYME. A lo que ha de añadirse el carácter imperativo, agotador, cerrado de esa regulación, necesariamente legal (art. 53.1 CE), por cuanto, al introducir técnicas selectivas de representatividad en el conjunto de las asociaciones empresariales constituidas conforme a la Ley 19/1977, limita el derecho fundamental de dichas asociaciones a la igualdad de trato, respetado su contenido esencial, con criterios objetivos y proporcionados, esto es, sin injerencias públicas injustificadas (arts. 22 y 14 CE).

Que el Consejo Estatal de la PYME sea un "órgano colegiado consultivo, asesor y de colaboración en las materias que afectan a las pequeñas y las medianas empresas para favorecer y facilitar su creación, crecimiento y desarrollo de ventajas competitivas" (art. 1.1 RD 962/2013), no apodera al Gobierno para crear *ex novo* una condición jurídica de

⁶³ Sin que la objeción de ilegalidad se salve por el hecho de que la nueva regulación reglamentaria ha seguido, en parte, el precedente de la norma reglamentaria reformada -también se refería a "las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial más representativas de la pequeña y la mediana empresa" [art. 3.1.h)]-, que no fue impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa por su ilegalidad.

mayor representatividad empresarial, desconocida por la regulación legal. Al constituir una categoría de *representatividad empresarial* al margen de la ley -los sindicatos partícipes en el Consejo Estatal de la PYME son, en cambio, los más representativos "a nivel estatal", con 4 vocalías, 2 menos que las asociaciones empresariales y sin sitio para los sindicatos más representativos de comunidad autónoma, como en la regulación anterior, que, en cambio, en la nueva, sí posee "una" asociación empresarial de comunidad autónoma más representativa de las PYME-, estas organizaciones empresariales no pueden tener "reconocida dicha condición por las autoridades competentes a nivel nacional" -¿el Ministerio de Industria y Turismo?, ¿la autoridad laboral estatal?- , y "por las autoridades competentes de sus respectivas comunidades autónomas" - que, como la Administración laboral catalana, han hecho ese reconocimiento del carácter más representativo de las asociaciones empresariales aplicando la disp. adicional 6^a del ET⁶⁴, no la categoría construida *ad hoc* por la norma reglamentaria de asociaciones empresariales más representativas de PYME-, que la norma reglamentaria exige para definir tautológicamente a "*las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y la mediana empresa*" en el ámbito estatal intersectorial ("priorizándolas") y en el ámbito autonómico intersectorial, que lo son por ser reconocidas como tales por las respectivas

⁶⁴ Decreto 206/2015, de 15 de septiembre, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, "relatiu al procediment d'acreditació i atribució de la quota de representativitat institucional de les organitzacions empresariales més representatives en l'àmbit de Catalunya". Las organizaciones empresariales más representativas de Cataluña lo son "d'acord amb la disposició addicional sisena del Text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1995, de 24 de març, inscrites al Registre de l'Oficina pública de dipòsit d'estatuts d'organitzacions empresariales i sindicats de treballadors" (art. 2). El Decreto autonómico no reconoce *organizaciones empresariales más representativas de PYME*, que no existen en la legislación del Estado, que ejecuta, ni en el Decreto de la Generalitat de Cataluña, *sino organizaciones empresariales más representativas "a" Cataluña*.

autoridades competentes sin criterio previo alguno para ello. De modo que los procedimientos “*abiertos y transparentes, basados en criterios objetivos y previamente definidos*”, que reclama la Recomendación del Consejo de 12 de junio de 2023, se disuelven aquí en la presunción de notoriedad tan criticada, en la nada. ¿El doble 10% y 15% de afiliación y ocupación afiliada medidos en PYME? Pero, ¿qué norma regula ese procedimiento de medición? De ser legal, ¿se trataría de un reconocimiento y de una “representatividad” presumida por notoriedad pública? Sin el rango debido para poder hacerlo, la norma reglamentaria rompe la arquitectura institucional de la participación empresarial, al margen de su regulación legal.

Llama también la atención que la exclusión de la mayor representatividad de organizaciones empresariales más representativas de las PYME en el ámbito autonómico se produzca por su integración en organizaciones empresariales estatales *más representativas*, cuando la disposición adicional 6^a del ET no exige la mayor representatividad de la organización estatal de integración para imposibilitar la condición más representativa de la organización empresarial de ámbito autonómico integrada. Para la negación legal de esa condición singular es suficiente con la integración de una organización más representativa de ámbito autonómico en otra estatal, sea esta última más representativa o no. Podía deducirse de esta regulación reglamentaria su voluntad de atribuir la condición de más representativa de ámbito autonómico a PIMEC, integrada en CONPYMES, considerando a esta última como “no” más representativa en el ámbito estatal. Pero ya ha quedado dicho que en el Consejo Estatal de la PYME se ha integrado CONPYMES con una vocalía de mayor representatividad de PYME estatal y PIMEC con la vocalía de mayor representatividad de PYME autonómica, desatendiendo el mandato previsto en el reformado art. 3.1.i) del RD 962/2013, pese a su cuestionable adecuación legal. Y ¿cómo proceder a la selección entre las varias organizaciones empresariales *más representativas de las*

pequeñas y medianas empresas que pudiesen existir en diferentes comunidades autónomas? ¿Regiría el principio de proporcionalidad representativa? ¿Se trata de una regulación reglamentaria de caso único, dispuesta para una organización empresarial singular, que agota su eficacia en el asiento en el órgano administrativo colegiado de esa organización empresarial predeterminada, a la que sirve esa única vocalía? ¿Se aplica el plazo de 4 años de la disp. adicional 1^a.2 y 1.2^o de la LOLS?

La regulación reglamentaria de la composición del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada plantea también objeciones en términos de conformidad con la disp. adicional 6^a del ET y la falta de cobertura legal para seleccionar asociaciones empresariales a fines de participación institucional, necesaria al afectar a los derechos libertad de asociación empresarial y de igualdad entre asociaciones empresariales.

El Observatorio Estatal de la Morosidad Privada se integra por veinte vocalías pertenecientes al Consejo Estatal de la PYME, entre ellas, “9.^o Las cinco personas representantes de las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial”, que, con redacción tan descuidada, han de entenderse referidas a las cinco vocalías del Consejo Estatal de la PYME, “en representación de las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial, priorizando las que ostenten la condición de más representativas de la pequeña y la mediana empresa”; y “10.^o La persona representante de la organización empresarial de ámbito autonómico e intersectorial más representativa de la pequeña y la mediana empresa” [art. 14.1.b) del Real Decreto 962/2013, introducido por el artículo único.6. del Real Decreto 439/2024]. Esta persona representante lo es, en singular, de “la organización empresarial de ámbito autonómico e intersectorial más representativa de la pequeña y la mediana empresa”, no pre establecida legalmente.

Añade la reforma reglamentaria respecto de la composición del Consejo Estatal de la PYME: “Dos vocalías en

representación de *asociaciones u otras organizaciones especializadas en el ámbito de la morosidad más representativas*. Se entenderá que las organizaciones especializadas en el ámbito de la morosidad más representativas son aquellas que tengan reconocida experiencia en el análisis y seguimiento en esta materia a nivel nacional y multisectorial. Cada entidad no podrá contar más que con una vocalía" [art. 3.1.I) RD 926/2013, reformado]. El Observatorio Estatal de la Morosidad Privada está compuesto también por "Las dos personas representantes de las asociaciones u otras organizaciones especializadas en el ámbito de la morosidad. Cada entidad no podrá contar más que con un vocal" [art. 14.1.v).11 RD 926/2013].

El mandato legal al Gobierno fue que, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, aprobara una modificación del Real Decreto 962/2013, con la finalidad de que el Consejo Estatal de la PYME incluyera a representantes de asociaciones especializadas en el ámbito de la morosidad, y creara y regulara el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada en el marco del Consejo Estatal de la PYME (disp. ad. 11^a y disp. final 6^a de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas). Para seleccionar la presencia de esas asociaciones especializadas en morosidad, el RD 49/2024 vuelve a utilizar con laxitud el concepto de *mayor representatividad*, que erosiona la coherencia del sistema general de interlocución, aunque aquí ese uso se aleje de la mayor representatividad empresarial a efectos institucionales, conforme a la disp. adicional 6^a del ET. La "mayor representatividad" se predica de una especialización técnica, con una legitimidad funcional, no institucional. Con todo, no puede dejar de señalarse que esta representatividad se atribuye también a "asociaciones u organizaciones de empresarios", lo que permitiría incluir entidades de esa naturaleza por esta vía. De hecho, la organización que ha ocupado una de estas vocalías en la constitución tanto del Consejo Estatal de la PYME como del Observatorio de la

Morosidad, la Plataforma Multisectorial contra la Morosidad (PMcM), mantiene estrechas relaciones con CONPYMES y PIMEC, lo que añade un matiz relevante al análisis de su posición institucional. Según su propia definición, es una “confederación multisectorial que agrupa a organizaciones empresariales y asociaciones sectoriales y territoriales de ámbito estatal, constituida en 2008 con el objetivo de combatir la morosidad en las operaciones comerciales y promover una cultura de pagos responsables”⁶⁵.

El reformador RD 439/2024 no ha buscado aplicar la disp. adicional 6^a del ET -nunca citada, tampoco por el reformado RD 962/2013-, a su ámbito propio de participación institucional. La ha reformado. Sería difícil interpretar que ha considerado inaplicable la disp. adicional 6^a del ET a los órganos de participación institucional que regula, siendo aquella, además de imperativa, la norma básica del Estado sobre participación de las asociaciones empresariales más representativas en órganos de las Administraciones públicas.

6.2. LA REFORMA POR LEGISLACIÓN DE URGENCIA DE LA LEY DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, DE LA COMPOSICIÓN DE SU GRUPO SEGUNDO, EN REPRESENTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

El Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, de medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, y para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, en vigor desde el pasado 23 de mayo, sin relación alguna con las materias objeto de su regulación de urgencia, modificó la Ley de creación del Consejo Económico y Social 21/1991, de 17 de junio.

⁶⁵ <https://pmcm.es/quienes-somos/>

La reforma legal respondió, según la exposición de motivos del citado RDL 2/2024, IV, a la adaptación de la representación de las organizaciones empresariales, del Grupo Segundo del citado Consejo, regulada en su artículo 2.3, a la disposición adicional 6^a del ET. El artículo 2.3, modificado, determina que “Los miembros del Consejo representantes del Grupo Segundo serán designados por las organizaciones empresariales que tengan la condición de más representativas con arreglo a la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en proporción a su representatividad. *En todo caso estarán representadas las organizaciones empresariales que gocen de la condición de más representativas a nivel de comunidad autónoma*”. La reforma legal dio un plazo de tres meses al órgano consultivo para adaptar su Reglamento de organización y funcionamiento interno a la nueva composición del grupo segundo, estableciendo otro plazo de tres meses, a partir de la publicación de la modificación del Reglamento, para que el Gobierno proceda a nombrar, mediante real decreto, a los miembros del CES -sus mandatos expiraban el 21 de enero de 2025- a partir de las propuestas de las organizaciones que acrediten el derecho a formar parte del mismo (disp. transitoria 2^a RDL 2/2024).

Hecho público el “profundo malestar” del Pleno del CES por la reforma de su ley reguladora sin ser consultado previamente⁶⁶, y de CEOE-CEPYME y ATA por “querer romper el diálogo social”⁶⁷, el Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo Económico y Social fue adaptado a la nueva disposición legal, con efectos de 5 de enero de 2025, de acuerdo a la regulación de la mayor

⁶⁶ 13 de junio de 2024, <https://www.ces.es/documents/10180/5319790/Declaraci%C3%B3n+del+Pleno+del+CES/67773b65-35f4-50f3-07e5-6ed75b829978>

⁶⁷ Economía Digital, 22/05/2024, <https://www.economiadigital.es/economia/la-patronal-acusa-al-gobierno-de-querer-romper-el-dialogo-social-con-los-cambios-en-el-ces.html?utm>

representatividad de las asociaciones empresariales de comunidad autónoma de la disposición adicional 6^a del ET, interpretación que es la que aquí se ha sostenido como única posible, salvo reforma legal de la disposición estatutaria: "En todo caso estarán representadas las organizaciones empresariales que gocen de la condición de más representativas en el ámbito autonómico, quedando excluidas de este supuesto aquéllas que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal, todo ello con arreglo a la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre" (art. 4.3)⁶⁸.

En su *Memoria* correspondiente a 2024⁶⁹ el CES no dejaría de referirse críticamente a la "modificación de calado" de su ley reguladora sobre la composición del Grupo Segundo del órgano consultivo. Ni el Real Decreto-ley 2/2004 justificaba la urgencia y extraordinaria necesidad de la modificación legal, impidiendo el preceptivo pronunciamiento del órgano consultivo sobre "los proyectos normativos «que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo»", ni había en la norma de urgencia "una motivación explícita suficientemente justificativa del cambio", que, "al afectar a la participación institucional de organizaciones más representativas en un órgano consultivo de la naturaleza y funciones del CES, que recorren de forma transversal las políticas públicas económicas y sociales, habría hecho

⁶⁸ En sesión plenaria de 30 de octubre de 2024, el CES acordó modificar el artículo 4.3 de su reglamento interno para adaptar la nueva composición del Grupo Segundo, incluyendo a las patronales autonómicas siempre que no formen parte de federaciones o confederaciones estatales. La Resolución de la Secretaría General de 26 de noviembre de 2024 formalizó la modificación, incorporando el nuevo texto del artículo 4.3 al Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, que se publicó en el BOE de 16 de diciembre de 2024.

⁶⁹ *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2024*, Madrid, junio 2025, pág. 284, https://www.ces.es/documents/10180/5361467/MEMORIA_CES_2024.pdf

necesario un tratamiento específico de este tema en el marco del diálogo social". Además la modificación legal, planteaba un "difícil encaje" con la disposición adicional 6^a del ET, norma reguladora de la mayor representatividad de las organizaciones empresariales.

En efecto, la entrada de un representante de PIMEC en el grupo segundo del CES choca con la inequívoca determinación excluyente de la disp. adicional 6^a del ET de las asociaciones empresariales más representativas de comunidad autónoma que estén integradas en confederaciones de ámbito estatal, sin exigir de esas federaciones o confederaciones de ámbito estatal que tengan la condición legal de mayor representatividad en su ámbito propio, en el estatal. Esa regulación está en absoluta sintonía con la de los sindicatos más representativos a nivel de comunidad autónoma, que, para ostentar esa condición jurídica, no pueden estar "federados o confederados con organizaciones sindicales de ámbito estatal" (art. 7.1. de la LOLS).

La integración de PIMEC en CONPYMES impide su condición jurídica de organización empresarial más representativa en el ámbito autonómico. El impedimento se resuelve por la desvinculación de PIMEC de la confederación estatal de PYMES. O por la reforma legal de la disp. adicional 6^a del ET, lo que no ha hecho el Real Decreto-ley 2/2024.

6.3. LA MODIFICACIÓN, POR ORDEN MINISTERIAL, DE LA COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL DE CONVENIOS COLECTIVOS

La Orden TES/904/2024, de 7 de agosto, por la que se desarrolla, en lo que se refiere al nombramiento de las vocalías de las organizaciones sindicales y empresariales, el Real Decreto 1362/2012, de 27 de septiembre, por el que se regula la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, dispuso el procedimiento que permitiese la incorporación de PIMEC, como organización empresarial más

representativa de Cataluña, a dicha Comisión Consultiva Nacional.

El art. 4 del RD 1362/2012 regula la composición de la CCNCC, integrada por un presidente, seis vocales en representación de la Administración General del Estado, designados por la persona titular del Ministerio de Trabajo y Economía Social, seis y seis vocales titulares -y seis y seis suplentes- en representación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en el Estado o en las comunidades autónomas, nombrados por el titular del Ministerio de Trabajo y Economía Social, a propuesta vinculante de aquéllas, y un secretario.

La Orden TES/904/2024 afirma, en su exposición de motivos, que el artículo 4 del RD 1362/2012 no regula las vocalías correspondientes a las organizaciones sindicales y empresariales ante cambios en sus composición debidos a la pérdida o a la adquisición *ex novo* de la condición de mayor representatividad de dichas organizaciones, o al incremento o disminución "sensible" de su representatividad, "que deba provocar una distribución de los vocales en representación de los mismos diferente de la existente". Por lo que, con fundamento en la atribución de facultades de desarrollo y ejecución del RD 1362/2012 por su disposición final 4^a y con el fin de proporcionar seguridad jurídica "*y ofrecer a estas organizaciones garantías para el correcto ejercicio de su derecho a la representación institucional*", la citada Orden TES "configura un procedimiento específico de nombramiento de las personas representantes de las organizaciones sindicales y empresariales".

Existe en la LOLA, en su disp. adicional 1^a.1.2º y 2, con carácter de ley ordinaria, la regulación del "momento de ejercicio" de la condición más representativa de las organizaciones sindicales y empresariales justamente "en materia de participación institucional", siendo el "momento de ejercicio el de constitución del órgano y, en su caso, el de renovación de sus miembros", y para el caso de que el órgano no esté sujeto a una renovación periódica de los

representantes sindicales y de las organizaciones empresariales, el sindicato o *la organización empresarial interesada* "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". La disposición final 1ª.2 de la LOLS faculta al Gobierno, y no a una Orden ministerial, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del apartado a) del artículo 6.3 y del artículo 7.1 de la propia LOLS y de lo previsto en la disposición adicional 6ª del ET.

La Orden TES/904/2024 tampoco ha citado la LOLS, ni la disposición adicional 6ª del ET. Tampoco lo hizo el RD 1362/2012. Pero, como bien dice la Orden TES, el Reglamento 1362/2012 no procede a regular el ejercicio o la acreditación de la condición más representativa de las organizaciones sindicales y empresariales integrantes de la Comisión Consultiva. Da por observada y supuesta las regulaciones de la LOLS y de la disposición adicional 6ª del ET sobre la mayor representatividad de los sindicatos y de las asociaciones empresariales en el Estado y en cada Comunidad Autónoma, completadas por el principio jurisprudencial de proporcionalidad representativa.

Dicha Orden ha regulado un procedimiento administrativo de alteración de la composición de la Comisión Consultiva por los cambios en la mayor representatividad de las organizaciones sindicales y empresariales decidido por la autoridad pública sin remitir la solución de los desacuerdos entre organizaciones sindicales o empresariales más representativas a la intervención de la autoridad judicial competente.

El procedimiento se inicia mediante solicitud, dirigida a la Ministra de Trabajo y Economía Social, de alguna de las organizaciones legitimadas para formar parte de la Comisión, "acompañada de la documentación acreditativa en que fundamenta su petición". La solicitud es remitida por la DGT a las organizaciones del grupo de representación afectado, para que en el plazo de diez días aleguen lo que consideren

oportuno, e informa favorable o desfavorablemente la solicitud. El informe desfavorable de la DGT conlleva la desestimación de la solicitud. Si el informe es favorable, la Ministra cesa las vocalías del grupo de representación correspondiente, con notificación a todas las personas y organizaciones afectadas, incluida la iniciadora del procedimiento, instando a alcanzar acuerdo de reparto de vocalías, vinculante para el Ministerio. En caso de desacuerdo, se aplican las reglas del art. 4 de la Orden TES, de las que la primera y principal es la asignación de una vocalía a cada organización más representativa, ya sea estatal o de comunidad autónoma, repartiéndose las vocalías restantes en forma distinta para las representaciones empresariales y sindicales, acabando, en el caso de aquellas, en un sorteo público.

El 6 de septiembre de 2024 PIMEC solicitó formar parte de la Comisión Consultiva, en su condición de organización más representativa de ámbito autonómico. Emitido informe favorable por la DGT, la Orden TES/343/2025, de 4 de abril, reconoció a PIMEC legitimación para formar parte de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, acordó el cese de los representantes de CEOE y de CEPYME en la Comisión -demorando la eficacia de los ceses al momento en que se resolviera la nueva composición de la Comisión Consultiva de conformidad con el procedimiento regulado en la Orden TES/904/2024-, y emplazó a las organizaciones empresariales afectadas a alcanzar acuerdo unánime sobre la distribución de vocalías en el plazo de 10 días.

El acuerdo entre las organizaciones empresariales no se alcanzó. La DGT determinó la distribución de las vocalías e instó a las organizaciones empresariales a proponer las personas titulares y suplentes para su nombramiento, formulando la propuesta PIMEC. CEOE y CEPYME remitieron una propuesta conjunta que superaba el número de 5 vocalías asignadas por la DGT. La Ministra de Trabajo y Economía Social procedió a nombrar a las personas con más

antigüedad entre las propuestas, hasta alcanzar las 5 vocalías, de conformidad con lo establecido en el art. 4.3.2º de la Orden TES/904/2024. Lo que hizo por Orden TES/683/2025, de 26 de junio, por la que se nombran vocales del grupo de representación de las organizaciones empresariales en la Comisión Consultiva Nacional de Convenios colectivos. Precisa la Orden: "Habida cuenta de que CEOE y CEPYME han atendido al requerimiento de forma conjunta, sin indicar qué representante corresponde a cada una de dichas organizaciones en particular, procede su nombramiento en representación de ambas organizaciones y en orden de antigüedad hasta el límite de las cinco vocalías titulares y cinco vocalías suplentes que les corresponden en conjunto, de conformidad con el procedimiento previsto" (exp. de mot.).

Las dos órdenes procedimentales, que ponen fin a la vía administrativa, dan pie de recurso contencioso-administrativo. La Orden TES/904/2024 se ha apartado del mandato contenido en la disposición adicional 1.ª, apartados 2.º y 2, de la LOLS. Podría sostenerse otra interpretación de la norma de la LOLS y otra conclusión, distinta de la que aquí se alcanza -aunque sea difícil entender que la disp. adicional 1.ª.1.2º de la LOLS no regula el momento de ejercicio de la participación institucional-. Ahora bien, no me parece discutible, en la línea de interpretación del CES, que tanto dicha orden, como las que la han desarrollado, no son conformes a la disposición adicional 6.ª del ET al reconocer como organización empresarial más representativa de ámbito autonómico a PIMEC, a pesar de estar integrada en la confederación estatal CONPYMES. La reforma de la disp. adicional 6ª del ET es el procedimiento que habría que haberse seguido.

7. REFLEXIONES, PROPUESTAS Y CONCLUSIONES

7.1. UNA NUEVA LEY DE ASOCIACIONES EMPRESARIALES Y SU REPRESENTATIVIDAD. DIÁLOGO SOCIAL Y LEY ORDINARIA

En el ámbito del diálogo social, el Gobierno debería ponderar su iniciativa legislativa, anunciada últimamente en el PAN 2025, y abrir ese diálogo al desarrollo reglamentario o, preferentemente, a la reforma legal de la disposición adicional 6^a ET. Como señalé, a estas alturas, conocidas las disfunciones del sistema legal de representatividad de las asociaciones empresariales, su reforma no debería efectuarse de forma fragmentaria, sino que merecería abordarse en el marco más amplio de aprobación de una nueva ley de asociaciones empresariales y su representatividad. Una ley que incorporase el contenido de la Ley 19/1977, adaptado a la Constitución, a la doctrina del Tribunal Constitucional, y a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, sobre los derechos fundamentales de libertad asociativa, fundacional y afiliativa, de las asociaciones empresariales, en sus diversas dimensiones y ámbitos estatales, europeos e internacionales, y de su libre actividad, de su estructura interna y funcionamiento democráticos, así como de sus garantías. El núcleo de esa regulación habría de residir en la determinación de la representatividad de las asociaciones empresariales, a imagen y semejanza de la regulación de la representatividad de los sindicatos contenida en la LOLS, con las necesarias diferencias.

La ley se alinearía con la Recomendación del Consejo, de 12 de junio de 2023, *relativa al refuerzo del diálogo social en la Unión Europea*, al seleccionar a interlocutores sociales representativos de acuerdo con fines y criterios legales objetivos y previamente definidos, y solventar nuestro mal sistémico reconociendo la representatividad real de las asociaciones empresariales mediante procedimientos de verificación públicos, abiertos y transparentes. El logro de este objetivo bastaría para justificar la nueva regulación legal, pues dotaría de seguridad jurídica y legitimidad al

sistema de relaciones laborales y favorecería el pluralismo asociativo como expresión estructural de la democracia social. Sin embargo, la ley debería tener mayor ambición y proceder a sustituir la regulación de la disposición adicional 6^a, que, en su esencia, presta adecuado apoyo a la pretensión del legislador de diferenciar entre asociaciones empresariales por razón de su representatividad, ordenando las facultades de esta singular condición jurídica y su irradiación desde las federaciones y confederaciones estatales y autonómicas para acomodarla a la organización territorial del Estado y respetar la autonomía política de las comunidades autónomas.

Esa eventual ley de asociaciones empresariales y su representatividad no precisaría contar con la garantía normativa de ley orgánica para el desarrollo del derecho fundamental de libre asociación empresarial, pues el desarrollo del derecho fundamental de asociación del art. 22 de la Constitución ya se ha producido por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, que ha dictado las normas de régimen asociativo competencia del Estado, siendo la ley aquí propuesta una ley propia y específica del asociacionismo empresarial. La disposición final 2^a de dicha ley orgánica declara su aplicación supletoria, excepto en aquellos preceptos que tienen rango de ley orgánica, *"respecto de cualesquiera otras que regulen tipos específicos de asociaciones, o que incidan en el ámbito del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas"*. Son orgánicas las leyes de libertad sindical y de partidos políticos. Pero importa tener presente que la LOLS desarrolla directamente el artículo 28.1 de la Constitución, y que la regulación de la representatividad de las asociaciones empresariales se encuentra contenida en la actualidad en una ley ordinaria, como es el ET. Por lo demás, la cuestión está resuelta por la citada STC 67/1985, de 24 de mayo, en la que se lee con total claridad: "El art. 22 de la Constitución contiene una garantía que podríamos denominar común; es

decir, el derecho de asociación que regula el artículo mencionado se refiere a un género -la asociación- dentro del que caben modalidades específicas. Así en la propia Constitución (arts. 6 y 7), se contienen normas especiales respecto de asociaciones de relevancia constitucional como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales. Por ello debe señalarse que la reserva de la Ley Orgánica en el art. 81.1 de la Constitución en orden a las leyes relativas «al desarrollo de los derechos fundamentales» se refiere en este caso a la Ley que desarrolle el derecho fundamental de asociación en cuanto tal, pero no excluye la posibilidad de que las leyes ordinarias incidan en la regulación de tipos específicos de asociaciones, siempre que respeten el desarrollo efectuado en la Ley Orgánica» [FJ 3.C)].

7.2. SOBRE UMBRALES DE AFILIACIÓN Y OCUPACIÓN Y OTROS CRITERIOS SELECTIVOS OBJETIVOS

Corresponde a la libertad de configuración del legislador valorar una eventual revisión de los umbrales de asociación y ocupación establecidos en la disp. adicional 6^a del ET para reconocer la condición jurídica de mayor representatividad de las asociaciones empresariales, si bien dichos criterios presentan una razonable proporcionalidad entre el volumen afiliativo y el peso laboral. Podrían contemplarse ajustes técnicos —como reforzar la consistencia asociativa y matizar el peso relativo de la ocupación, también en la legitimación inicial y plena de las asociaciones empresariales para la negociación de convenios colectivos sectoriales de eficacia general— si se considerara conveniente favorecer una mayor presencia de asociaciones de PYME y responder a las objeciones sobre una posible sobrerepresentación de las grandes empresas derivada del criterio ocupacional, manteniendo siempre un sistema de cómputo unitario, sin segmentación por tamaño empresarial. Conviene recordar, no obstante, que la ocupación cumple una función compensadora frente a las dificultades de la afiliación,

también en el ámbito empresarial y no solo en el sindical⁷⁰, y que, según estudios relativamente recientes, la afiliación no se explica tanto por el tamaño empresarial como por la capacidad de las organizaciones de ofrecer servicios, movilizar recursos y generar valor para sus miembros⁷¹. Esta línea de análisis es coherente con las recomendaciones de las instituciones de la Unión Europea, que promueven la capacitación y el fortalecimiento de las asociaciones de PYME para potenciar el diálogo social, aunque procurando que ello no desincentive el crecimiento empresarial, dado que la reducida dimensión empresarial es un desafío estructural de la economía europea. A ello se suma el dato objetivo de que las microempresas y PYME, consideradas en conjunto, concentran un porcentaje muy elevado del empleo, que también debe ser ponderado al valorar el criterio de ocupación en el diseño institucional de la representatividad empresarial.

Sigue siendo una decisión disponible para el legislador la de flexibilizar los requisitos establecidos en la disp. adicional 6^a del ET, que atribuyen a las asociaciones empresariales la especial posición jurídica que implica su mayor representatividad y las correspondientes facultades de actuación (el doble 10% y el doble 15%). Tal flexibilización podría llegar hasta el punto de considerar suficiente la acreditación de uno solo de esos requisitos —afiliación o nivel de ocupación—, muy “severos”⁷², formulando así la exigencia en términos disyuntivos. Es cierto que una reforma en este

⁷⁰ M. SÁNCHEZ-MOSQUERA y P. GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, “Resilient or declining? An institutional analysis of employer associations and their implications for companies in the European Union”, *European Journal of Industrial Relations*, vol. 66, núm. 3, 2024, pág. 458, <https://doi.org/10.1177/00221856241248358>

⁷¹ B. BECHTER, M. GALETTO, S. WEBER, T. PROSSER, “Opening the black box: Actors and interactions shaping European sectoral social dialogue”, *European Journal of Industrial Relations*, vol. 27, núm. 3, 2021, pág. 252, <https://doi.org/10.1177/09596801211015412>

⁷² STS, Sala de lo Social, 1060/2016, de 15 de diciembre de 2016, rec. 264/2015, ECLI:ES:TS:2016:5736.

sentido supondría equiparar los requisitos de la mayor representatividad con los que actualmente rigen la legitimación inicial subsidiaria de segundo orden, y de carácter excepcional, de cada asociación empresarial en la negociación colectiva de eficacia general, prevista, no se olvide, para "aquellos sectores en los que no existan asociaciones empresariales que cuenten con la suficiente representatividad" [art. 87.2.c),2º]. De ese modo, la *mayor representatividad* de las asociaciones empresariales, en el ámbito estatal o en los autonómicos, como la de los sindicatos, vendría en auxilio de la falta de legitimación negocial, inicial y plena, de las asociaciones empresariales en determinados sectores, y no una representatividad empresarial menor, como ocurre en la regulación estatutaria vigente (aparte de dispensar esa mayor representatividad legitimación inicial negocial, al igual que los sindicatos más representativos). La legitimación inicial primaria se confiaría a las asociaciones empresariales que en el ámbito geográfico y funcional del convenio cuenten con el 10% de los empresarios o den ocupación a igual porcentaje de trabajadores afectados, pues la opción de rebajar numéricamente los umbrales impediría que el sistema de representatividad empresarial recuperase su paralelismo con el de representatividad de las organizaciones sindicales, roto por la regulación de los arts. 87.3.c).2º y 88.2.3º en comparación con la regla del párrf. 2º del propio art. 88.2.2º ET.

La regulación de la legitimación negocial cualificada o negociadora de las asociaciones empresariales inicialmente legitimadas podría reformarse para permitir la válida constitución de las comisiones negociadoras cuando dichas asociaciones representen a empresarios que ocupen a la mayoría de las personas trabajadoras afectadas o a la mayoría de las empresas incluidas en el ámbito del convenio. La dificultad radica -el art. 88.2.4º acaba remitiendo al art. 87.3.c).2º ET- en articular un principio de proporcionalidad representativa, fijado aritméticamente para las

organizaciones sindicales, pero nada sencillo para las empresariales a partir de dos criterios de cómputo distintos —plantilla y número de empresas—, sin fórmula de ponderación, lo que será fuente de discrepancias y de impugnaciones judiciales. La reforma legal, con origen en el diálogo y la concertación social, debería aclararlo.

La legitimación para negociar convenios de ámbitos estatal por las asociaciones empresariales de comunidad autónoma está adecuadamente vinculada, a su mayor representatividad (art. 87.4 ET).

La aprobación de una nueva ley daría la oportunidad de reflexionar acerca de la conveniencia de introducir criterios de mayor representatividad empresarial, estatal y autonómica, adicionales o sustitutivos de los umbrales vigentes, como número de convenios colectivos suscritos y/o el porcentaje de su tasa de cobertura, de participación institucional en organismos públicos, y de presencia en el dialogo social político. Esa renovación de nuestro modelo legal de representatividad empresarial, diferente al de la representatividad de las organizaciones sindicales, solo podría ser eficaz hacia un tiempo futuro. Una ley que acogiese esa pluralidad de criterios de acreditación de la representatividad empresarial podría ser constitucionalmente cuestionada por vulnerar el derecho fundamental a la igualdad ante la ley de las asociaciones empresariales (arts. 14 y 22 CE), resucitando el antiguo debate sobre la selección de las organizaciones empresariales más representativas, que clausuró en su día el Tribunal Constitucional (STC 57/1989). Esos criterios, de no estar preestablecidos y ser medidos hacia periodos temporales ya transcurridos, llevarían a la ley la notoriedad pública de CEOE-CEPYME y su hegemónica presencia en defensa de intereses empresariales en las décadas transcurridas desde la vigencia del sistema de representatividad empresarial, incurriendo en desigualdad frente a las patronales competidoras más recientes.

7.3. GRADOS Y ÁMBITOS TERRITORIALES DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES; LA MAYOR REPRESENTATIVIDAD DE COMUNIDAD AUTÓNOMA

Un futura regulación legal en la materia podría inspirarse en la lógica estructural de la LOLS, con las debidas singularidades -marcadas por la jurisprudencia constitucional desde el ATC 113/1984, de 22 de febrero, que, por otra parte, tampoco ha dejado de reconocer la semejanza del ámbito de inmunidad propio de los derechos fundamentales en juego y de sus facultades organizativas⁷³-, siendo objeto esencial de su regulación los criterios y ámbitos territoriales de medición, y opción posible, como en la LOLS, la distinción de dos grados de representatividad (más representatividad o mayor representatividad y representatividad simple o específica en un ámbito territorial y funcional determinado para la negociación colectiva de eficacia general, ya distinguido en el ET), precisada, para ser realmente operativa y no permanecer en el terreno de las presunciones, de procedimientos de acreditación y verificación de la representatividad empresarial objetivos y públicos.

La regulación legal habría de relacionar, como en la LOLS, las facultades de acción de la mayor representatividad empresarial. Y reconocer expresamente la mayor representatividad de las asociaciones empresariales, de ámbito estatal y autonómicas, por irradiación, de modo que la organización asociativa empresarial más representativa en el ámbito estatal o en el de una Comunidad Autónoma irradie esa singular condición jurídica a sus asociaciones afiliadas, federadas o confederadas para ser necesariamente ejercida en el “específico ámbito territorial y funcional” de

⁷³ Derivada de los instrumentos internacionales ratificados por España ex art. 10.2 CE y del propio art. 7 CE. La jurisprudencia constitucional sobre las disimilitudes y las similitudes entre unas y otras organizaciones es conocida y excusa su cita pormenorizada. Por todas, STC 75/1992, de 14 de mayo, FJ 5.92

implantación real y efectiva de cada asociación afiliada, federada o confederada a la organización empresarial que la posee originariamente (STC 98/1985, FJ 8; para los sindicatos). Esa regulación se ajustaría perfectamente al modelo constitucional de organización territorial y resultaría plenamente coherente con la atribución de facultades de acción en el ámbito estatal a las asociaciones empresariales más representativas de comunidad autónoma, no pertenecientes a federaciones o confederaciones estatales (subida al Estado desde los territorios autonómicos), funcionando paralelamente la irradiación de la mayor representatividad de las asociaciones empresariales estatales o de comunidad autónoma hacia todas las asociaciones integrantes de su cadena asociativa (bajada desde el Estado a las comunidades autónomas y provincias).

La hipotética nueva regulación legal no debería cambiar la condición más representativa de las asociaciones empresariales de comunidad autónoma, de forma que la pertenencia a federaciones o confederaciones empresariales de ámbito estatal, que, en la legislación vigente, impide reconocer la condición de más representativas a las asociaciones empresariales de comunidad autónoma, dejase de tener ese efecto impeditivo y se limitase únicamente a la pertenencia a federaciones o confederaciones empresariales de ámbito estatal a su vez más representativas, o despareciese totalmente. Es signo de reconocimiento de la vinculación a la comunidad autónoma del sindicato o asociación empresarial que libremente ha decidido limitar su actuación al ámbito geográfico autonómico, con las atribuciones legalmente añadidas para actuar y participar en el ámbito estatal, añadiendo, en su caso, la libre, legítima y democrática adopción, dentro de la Constitución, de un programa de acción que une la defensa de intereses laborales o empresariales a la de un mayor autogobierno, o a la concepción de esa comunidad como nación cultural o política.

7.4. LA NECESIDAD DE UN SISTEMA OBJETIVO Y TRANSPARENTE DE ACREDITACIÓN DE LA MAYOR REPRESENTATIVIDAD EMPRESARIAL

Reiteradamente advertido, no debería la nueva regulación legal sustraerse al objetivo imprescindible de establecer un sistema transparente y objetivo de reconocimiento de la representatividad de las asociaciones empresariales, que permita aplicar los umbrales legales establecidos en el ET—u otros, u otros criterios objetivos—, asegurar un pluralismo asociativo empresarial efectivo y garantizar el principio de proporcionalidad representativa real. Las opciones técnicas son variadas. Baste comprobar la regulación de la comunidad autónoma catalana o, en otro orden de comparaciones, los modelos de Derecho comparado (Francia o Italia). Aquí los frutos acordados del diálogo social jugarán un papel particularmente relevante.

Un sistema objetivo y transparente de acreditación de la mayor representatividad empresarial requiere un procedimiento administrativo formalizado, gestionado por una autoridad pública competente —la autoridad laboral competente o una comisión técnica independiente— encargada de recibir, verificar y resolver las solicitudes de reconocimiento, con garantías de publicidad y contradicción. Las asociaciones empresariales que aspiren a tal condición deberían presentar periódicamente información documentada sobre su grado de implantación territorial y funcional, número de empresas afiliadas, volumen de empleo representado (en su caso, convenios colectivos suscritos y participación en órganos de diálogo social). La autoridad competente cotejaría estos datos conforme a criterios reglados, previamente establecidos y accesibles, pudiendo requerir aclaraciones, abrir un trámite de audiencia o realizar comprobaciones adicionales. El procedimiento culminaría con una resolución motivada, susceptible de recurso, y cuyo resultado sería objeto de publicidad oficial. La garantía jurisdiccional es, naturalmente, esencial. Esta verificación no tendría carácter indefinido, sino que debería renovarse a

intervalos periódicos para garantizar la actualización de los datos y evitar situaciones de representatividad ficticia o discrecional, atribuida sin comprobación empírica, por presunciones fácticas.

7.5. LA (MAYOR) REPRESENTATIVIDAD DE LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES Y LA DIFERENCIACIÓN DE TRATO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS; LA FRAGMENTACIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD Y SUS PROBLEMAS

La categoría jurídica de representatividad de las asociaciones empresariales -al igual que la de los sindicatos- construida por el legislador para seleccionar a los sujetos asociativos con capacidad real de representación, defensa y promoción de los intereses generales de los empresarios (art. 7 CE), es necesariamente general. La libertad de configuración del legislador democrático es amplísima, como sus opciones de política legislativa, siempre dentro de la Constitución. Obviamente, no podría el legislador recurrir al criterio de exclusividad de la representación de las PYME para diferenciar el régimen jurídico de la (mayor) representatividad empresarial, pues, si impuesta legalmente, esa exigencia de exclusividad representativa de determinadas empresas por razón de su tamaño limitaría el contenido esencial de la libertad de autoorganización de las asociaciones, en este caso su derecho a "cumplir una finalidad tan esencial como la propia identificación del grupo" (SSTC 85/1986, de 25 de junio, FJ 4; 133/2006, de 27 de abril, FJ 7). Desde luego, tampoco podría el legislador constreñir a las empresas, según su dimensión, a afiliarse únicamente a determinadas organizaciones empresariales, lo que de nuevo limitaría el contenido esencial de su derecho de libertad e inmunidad asociativa. Pero no se trata de esto. La cuestión es más compleja.

Una ley de representatividad de las PYME podría limitar el ejercicio del derecho de asociación empresarial como derecho de libertad si las patronales más representativas de grandes

empresas, asociando también a PYME, no pudieran acceder a ese estatuto singular, y si las asociaciones de PYME no pudieran afiliarse a asociaciones de empresas grandes. Y si pueden hacerlo, como el derecho fundamental de libre asociación exige, carecería de sentido el tratamiento singular de la representatividad de las asociaciones de PYME, por cuanto también habría de ser destinado a las asociaciones de todo tipo de empresas, también representativas de PYME, a excepción de que se aislase la figura asociativa exclusiva de PYME. En tal caso, ejercido libremente el derecho de afiliación de las PYME a asociaciones exclusivas de esas empresas, y previamente el derecho de fundación de esas asociaciones, el tamaño empresarial -completado con el volumen de negocio y el balance general, como hace el Reglamento (UE) 651/2014, de 17 de junio de 2014, de la Comisión -resultaría insuficiente para configurar un criterio razonable y adecuado de diferenciación jurídica de la representatividad de unas y otras asociaciones empresariales, ni proporcional a sus fines de seleccionar a asociaciones empresariales de real consistencia para el ejercicio de las funciones que la Constitución y la ley les encomiendan.

En suma, la mayor representatividad empresarial cumple una función institucional de interés general, que exige una representación global, no fraccionada, del empresariado⁷⁴. Establecer umbrales diferenciados de representatividad o régimen específicos para asociaciones exclusivas de PYME frente a aquellas que agrupan a empresas de todos los tamaños implicaría fragmentar artificialmente la representación del empresariado, en contradicción con la función institucional de la mayor representatividad que, conforme al artículo 7 CE, exige una representación global y transversal del conjunto empresarial. Además, esta diferenciación alumbraría un injustificado modelo excluyente

⁷⁴ F.J. PRADOS DE REYES, "Representación y representatividad de las organizaciones empresariales", cit., págs. 210-215.

de asociaciones que agrupan tanto a PYME como a grandes empresas, pudiendo derivar en una desigualdad normativa que penalizase a estas últimas, incluso cuando las PYME sean mayoría en su seno. Dado que no existe un universo representado autónomo o escindido que justifique un trato diferenciado, no podría definirse una legitimidad propia y excluyente de las asociaciones de PYME sin incurrir en superposiciones representativas y duplicidades funcionales, que desnaturalizarían el sentido mismo de esta condición jurídica singular, comprometiendo la objetividad, razonabilidad, adecuación y proporcionalidad del criterio selectivo respecto de su finalidad institucional.

Esta división de la representatividad de las asociaciones empresariales daría lugar, por lo demás, a un modelo asimétrico respecto del legal vigente de representatividad sindical, construido en torno a la audiencia electoral obtenida por los sindicatos en el "total de delegados de personal, de los miembros de los comités de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas", en el nivel estatal y en los autonómicos, de modo que, aunque los órganos de representación unitarios se constituyen

según el número de trabajadores de los centros y empresas, las organizaciones sindicales más representativas ostentan esta cualidad jurídica en todo el ámbito de medición territorial, estatal o de comunidad autónoma, sin distinguir el tamaño de las empresas. Construir un modelo de representatividad empresarial específico de PYME es desajustado, rompe el paralelismo del tratamiento de la representatividad de los interlocutores sociales y alteraría la estructura de la negociación colectiva, sectorial y de empresa.

Además de la asimetría del modelo con el de mayor representatividad de las organizaciones sindicales, la separación de la categoría jurídica de la representatividad empresarial por razón del tamaño podría llevar inserto el germen de la diferenciación de las legislaciones laboral y de

seguridad social, con regulaciones distintas según los tamaños de empresa (PYME frente a gran empresa), a las que las personas trabajadoras prestan servicios, por lo general, sin posibilidad de elección de su tamaño, con el consiguiente riesgo de desigualdad en el tratamiento de las condiciones laborales.. Ha sido esta una aspiración reiterada, vinculada a la evitación de cargas burocráticas y a la “simplificación” de la imposición de cargas normativas o reglamentistas a las PYME, que se adentra en las “cargas” laborales y sociales. Renovada cíclicamente en contextos de crisis económicas, cobró especial fuerza durante la gobernanza de la crisis financiero-global de 2008⁷⁵ —que aplicó la idea de que un Derecho del trabajo atenuado y principalista favorecería la creación de empleo—, reaparece en la nueva era de cambios que vivimos, en ciertos sectores del pensamiento económico y en informes de relevancia como el elaborado por M. Draghi -la regulación obstaculiza la innovación⁷⁶-, con el fin, se dice, de facilitar la transformación digital de la economía y del trabajo, desplegar la IA, permitir el empleo de una mano de obra madura y afrontar la emergencia climática y la transición ecológica.

De alguna manera esa escisión ha estado presente en las recientes críticas de CONPYMES y de PIMEC, citadas al comienzo de este trabajo, que no han dudado en enlazar el modelo actual de (mayor) representatividad empresarial con regulaciones que “impiden” el “crecimiento” y “dificultan” la competitividad de las PYME y autónomos.

⁷⁵ D. PÉREZ DEL PRADO, *El impacto social de la gobernanza económica europea*, Tirant lo Blanch, Valencia 2021, págs. 165, 169-170, 191.

⁷⁶ *The future of European competitiveness -A competitiveness strategy for Europe, Part A A competitiveness strategy for Europe, 9 de septiembre de 2024,* págs. 26-29, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf;

Un factor de diversidad tan potente supondría un giro radical del ordenamiento laboral y de protección social, que, en nuestro Estado social y democrático de derecho, no podría convertirse en un ordenamiento laboral de PYME, con normas excepcionales para empresas grandes. Es difícil siquiera imaginar la compatibilidad de tal modelo con la Constitución, su art. 35 y la aprobación por la ley de un estatuto de los trabajadores, en el marco de los derechos fundamentales que consagra, y el principio estructural de igualdad ante la ley, completado con la prohibición de desigualdades arbitrarias y con el mandato a los poderes públicos, principalmente al legislador, de lograr la igualdad sustantiva de las personas y de los grupos en que se integran (arts. 14 y 9.2 CE).