

AS AXITADAS AUGAS DA REPRESENTATIVIDADE DAS ASOCIACIÓNS EMPRESARIAIS; PEQUENAS E MEDIANAS EMPRESAS E COMUNIDADES AUTÓNOMAS

MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE

Catedrática de Dereito do Traballo e da Seguridade Social
Universidade Complutense de Madrid (España)
Presidenta emérita do Tribunal Constitucional
mariaemiliacasas@pdi.ucm.es

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, expónse a necesidade dunha reforma legislativa 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 relacións laborais.

Palabras chave: Representatividade; asociacións empresariais; lexitimidade.

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.

SUMARIO

1. O FINAL DA CALMA: TENSIÓNS AO REDOR DA LEXITIMIDADE DA REPRESENTATIVIDADE EMPRESARIAL E SOBRE A NECESIDADE DUNHA LEI PROPIA FÓRA DAS MARXES DO ESTATUTO DOS TRABALLADORES; 2. BREVE PERCORRIDO HISTÓRICO POLO ORDENAMENTO LEGAL DA REPRESENTATIVIDADE EMPRESARIAL; 3. A REPRESENTATIVIDADE DAS ORGANIZACIÓNS EMPRESARIAIS E AS PEQUENAS E MEDIANAS EMPRESAS. 3.1. O SISTEMA LEGAL VIXENTE DE (MAIOR) REPRESENTATIVIDADE DAS ASOCIACIÓNS EMPRESARIAIS: UN MODELO INCLUSIVO, DE CRITERIOS XERAIS, SEN DISTINCIÓN EXPRESA POR TAMAÑO EMPRESARIAL. 3.2. TAMPOUCO A UNIÓN EUROPEA ESTABLECE CRITERIOS DIFERENCIADOS DE REPRESENTATIVIDADE SEGUNDO O TAMAÑO EMPRESARIAL. 3.3. OS ESTÁNDARES DE TRATAMENTO DA REPRESENTATIVIDADE EMPRESARIAL NOS ESTADOS DA UNIÓN EUROPEA: INEXISTENCIA DUNHA REPRESENTATIVIDADE DIFERENCIADA POR TAMAÑO EMPRESARIAL. 3.4. RECAPITULACIÓN. 4. A INCONVENIENTE RUPTURA DA CATEGORÍA XURÍDICA UNITARIA DA (MAIOR) REPRESENTATIVIDADE DAS ASOCIACIÓNS EMPRESARIAIS PARA AS ASOCIACIÓNS DE PEQUENAS E MEDIANAS EMPRESAS?. 5. A (MAIOR) REPRESENTATIVIDADE DAS ASOCIACIÓNS

EMPRESARIAIS DE COMUNIDADE AUTÓNOMA. 6. REFORMAS NORMATIVAS RECENTES: DESENVOLVIMENTO REGULAMENTARIO E

APLICACIÓN DA LEI OU REFORMA DA LEI?. 6.1. A

REGULACIÓN REGULAMENTARIA DO CONSELLO ESTATAL DA PEQUENA E MEDIANA EMPRESA E DO OBSERVATORIO ESTATAL DA MOROSIDADE PRIVADA. 6.2. A REFORMA POR LEXISLACIÓN DE URXENCIA DA LEI DO CONSELLO ECONÓMICO E SOCIAL, DA COMPOSICIÓN DO SEU GRUPO SEGUNDO, EN REPRESENTACIÓN DAS ORGANIZACIÓNS EMPRESARIAIS. 6.3. A MODIFICACIÓN, POR ORDE MINISTERIAL, DA COMPOSICIÓN DA COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL DE CONVENIOS COLECTIVOS. **7.**

REFLEXIÓNS, PROPOSTAS E CONCLUSIÓNS. 7.1. UNHA

NOVA LEI DE ASOCIACIÓNS EMPRESARIAIS E A SÚA REPRESENTATIVIDADE. DIÁLOGO SOCIAL E LEI ORDINARIA. 7.2. SOBRE LIMIARES DE AFILIACIÓN E OCUPACIÓN E OUTROS CRITERIOS SELECTIVOS OBXECTIVOS. 7.3. GRAOS E ÁMBITOS TERRITORIAIS DA REPRESENTATIVIDADE DAS ASOCIACIÓNS EMPRESARIAIS; A MAIOR REPRESENTATIVIDADE DE COMUNIDADE AUTÓNOMA. 7.4. A NECESIDADE DUN SISTEMA OBXECTIVO E TRANSPARENTE DE ACREDITACIÓN DA MAIOR REPRESENTATIVIDADE EMPRESARIAL. 7.5. A (MAIOR) REPRESENTATIVIDADE DAS ASOCIACIÓNS EMPRESARIAIS E A DIFERENCIACIÓN DE TRATO DAS PEQUENAS E MEDIANAS EMPRESAS; A FRAGMENTACIÓN DA REPRESENTATIVIDADE E OS SEUS PROBLEMAS.

1. O FINAL DA CALMA: TENSÍONS AO REDOR DA LEXITIMIDADE DA REPRESENTATIVIDADE EMPRESARIAL E SOBRE A NECESIDADE DUNHA LEI PROPIA FÓRA DAS MARXES DO ESTATUTO DOS TRABALLADORES

A regulación vixente da maior representatividade das asociacións empresariais en España contense, como é sabido, na lei central do ordenamento laboral constitucional: o Estatuto dos Traballadores, na súa disposición adicional 6ª, desde a súa primeira versión de 1980, e, marxinalmente, na disposición adicional 1ª.2 da Lei Orgánica de Liberdade Sindical desde o 9 de agosto de 1985, data de entrada en vigor desta lei.

Tamén é sabido que esa regulación atopa o seu fundamento na Constitución, concretamente nos seus arts. 7, 14 e 22 - arts. 7, 14 e 28 para os sindicatos-, interpretados por unha ampla e reiterada xurisprudencia do Tribunal Constitucional, que recoñeceu ás asociacións empresariais a condición de "asociacións de relevancia constitucional" e de "organismos básicos do sistema político", en canto representantes e defensoras dos intereses xerais —e non simplemente de vontades— do empresariado, así como o seu dereito fundamental de asociación, inmediatamente invocable. Todo iso, sen prexuízo de que ditas asociacións, cuxa creación e actuación son libres dentro do marco da Constitución e a lei, e cuxa estrutura e funcionamento teñen que ser democráticos, requiran "normas específicas [...], que en todo caso deberán respectar a Constitución e, particularmente, os dereitos fundamentais e liberdades públicas consagrados nela"¹. Como no caso dos sindicatos, a función constitucional das asociacións empresariais (art. 7 CE) non é unicamente "a de representar aos seus membros, a través dos esquemas do apoderamento e da representación do Dereito privado"².

¹ Desde as temperás SSTC 3/1981, do 2 de febreiro, FX 1, e STC 11/1981, do 8 de abril, FX 11.

² STC 70/1982, do 29 de novembro, FX 3, para os sindicatos.

Non é menos coñecida a xurisprudencia constitucional que recoñeceu lexitimidade constitucional (arts. 14, 28 e 22 CE) á opción do lexislador de diferenciar, no sistema de pluralismo social, de democracia pluralista, a sindicatos e asociacións empresariais de especial capacidade de representación e reservarlles un estatuto singular de (maior) representatividade, se os criterios selectivos están preestablecidos e son obxectivos, adecuados e proporcionais á finalidade lexítima do lexislador e as funcións que ese estatuto singular resévalles gardan esas mesmas esixencias de adecuación e proporcionalidade; isto é, se a operación selectiva do lexislador, respectado o contido esencial do dereito fundamental de liberdade asociativa —e de liberdade sindical—, no que se integra o dereito ao trato igual das asociacións empresariais e dos sindicatos, (art. 53.1 CE), non ten asomo de parcialidade, arbitrariedade ou abuso, dixo o Tribunal Constitucional desde a súa STC 65/1982, do 10 de novembro, invocando sentenzas do TEDH e decisións do Comité de Liberdade Sindical da OIT (FFXX 1 e 3).

É notorio que o dereito fundamental de asociación das asociacións empresariais está regulado na preconstitucional Lei 19/1977, do 1 de abril, cuxa condición de lexislación específica das organizacións empresariais recoñeceu a Lei Orgánica 1/2002, do 22 de marzo, reguladora do dereito de asociación (art. 1.3). E aínda que os fins propiamente laborais das asociacións empresariais en canto asociacións “de empregadores” e a súa participación no funcionamento democrático do mercado de traballo son incuestionables -non os únicos, evidentemente-³, máis aínda na regulación da súa condición representativa e das súas decisivas facultades de acción no sistema de relacións laborais, unha disposición adicional do ET non é, na miña opinión, o lugar adecuado de

³ S. DEL REY GUANTER, “As asociacións empresariais no sistema de relacións laborais: unha aproximación inicial”, *Revista de Política Social*, nº 137, 1983, páxs. 401 e ss; J. CRUZ VILLALÓN, “A representatividade sindical e empresarial nas relacións laborais e no sistema político español”, *AFDUAM*, nº 8, 2004, páxs. 137 e ss.

regulación da maior representatividade das asociacións empresariais.

Nin o é para o ET do século XXI, que debe recuperar a súa significación constitucional de lei verdadeiramente central do ordenamento do traballo e dos seus dereitos. Nin o é para a maior representatividade das asociacións empresariais, que a disp. adicional 6ª do ET concreta nos criterios da súa atribución -volume asociativo e de ocupación laboral-, nos ámbitos territoriais da súa medición -estatal e de comunidade autónoma-, e nas facultades de participación institucional e de obtención de cesións temporais do uso de inmoables patrimoniais públicos, sen establecer procedementos para a acreditación e verificación dos criterios de atribución, que dificultaron a efectividade e aplicación da regulación legal.

Pola súa banda, tampouco é instrumento legal adecuado a LOLS, dado que o dereito fundamental de liberdade sindical que desenvolve "é sempre unha proxección da defensa e promoción do interese dos traballadores", non aplicable aos empresarios⁴. A súa regulación periférica, limitada á participación institucional das asociacións empresariais máis representativas ex disposición adicional 6ª do ET, é, polo demais, virtualmente inaplicable, pois esixe ás devanditas organizacións empresariais a achega dunha "certificación acreditativa da súa capacidade representativa", ausente da disposición estatutaria, e de calquera outra norma estatal -non de normas de comunidades autónomas- agás que se tratase da certificación acreditativa expedida pola propia organización empresarial interesada, que, a falta de calquera comprobación obxectivada e pública, deixa á intemperie a xustificación do trato desigual, en particular para participar en órganos públicos, estatais e autonómicos, e obter cesións de uso de inmoables patrimoniais públicos.

O asociacionismo empresarial non pode seguir no anacronismo lexislativo preconstitucional da citada Lei 19/1977, sobre regulación do "*dereito de asociación sindical*".

⁴ STC 52/1992, do 8 de abril, FX 3.

O larguíssimo tempo transcorrido desde a aprobación daquela lei, a súa vinculación directa e inmediata co inicio da operación xurídica reformadora da transición política á democracia constitucional, e as súas notables ausencias de regulación, ademais do razonabilísimo criterio de superación do ordenamento preconstitucional nesta materia, que non deixa de ser unha anomalía nunha democracia constitucional madura, aconsellan a aprobación dunha lei específica do asociacionismo empresarial. No inmovilismo do lexislador democrático mantense esa insuficiente regulación dunha condición xurídica tan esencial como é a maior representatividade das asociacións empresariais, e da súa experiencia práctica, falta, como dixer e repetirei, de mecanismos de acreditación -dun censo oficial de empresas asociadas e de ocupación laboral desas empresas, adaptado a esta función- e dun sistema de publicidade ou certificación pública dos limiares legais de afiliación e de ocupación laboral -10% e 10% a nivel estatal, e -15% e 15% nos territorios autónomos- que a atribúen; así como da súa representatividade simple ou menor para negociar convenios colectivos de eficacia xeral no sistema de negociación colectiva do ET, arts.87.3.c e 88.2. O que redunde, gravemente, na falta de transparencia e de lexitimidade democrática do sistema.

Nin que dicir ten que a esixencia polo lexislador de requisitos de verificación regrada pola Administración para cualificar unha determinada asociación empresarial como máis representativa ou representativa de ningún xeito lesiona o "contido esencial do dereito de asociación que debe respectar o lexislador (art. 53.1 da Constitución), en canto pode ser un requisito necesario para que unha determinada asociación pase a estar regulada polo ordenamento correspondente" [STC 67/1985, do 24 de maio, FX 3.D)]. E que esta insatisfactoria situación non está rifada con medios de proba que, en ocasións, esixiron as Administracións e os órganos xudiciais, que negaron que a "falta de desenvolvemento normativo da disposición adicional sexta do TR/ET" signifique

"unha imposibilidade absoluta de probar a maior representatividade que nese precepto establécese, para os efectos de ostentar ante as Administracións e Entidades públicas a representación institucional de intereses xerais dos empresarios". Coa consecuencia de que "o recoñecemento administrativo a determinadas organizacións desa maior representatividade non significa necesariamente que non existise esa proba e se outorgase a tales efectos un beneficioso trato desigual". E a razoable conclusión de que "acoller a tese da imposibilidade de probar a representatividade ata que exista un desenvolvemento regulamentario", sostida, neste caso, pola Confederación Independente da Pequena e Mediana Empresa Valenciana - L'EMPRESARIAL- fronte á resolución administrativa da Generalitat Valenciana que recoñecera a maior representatividade da Confederación Interprovincial de Empresarios da Rexión Valenciana (CIERVAL), para a participación cameral, "podería conducir a un resultado que non parece aceptable. *Equivalería a admitir que puidese quedar á vontade do poder executivo, titular da potestade regulamentaria, a efectividade dun mandato lexislativo: o que contén esa disposición adicional sexta, do Estatuto dos Traballadores, de outorgar a representación institucional ás organizacións empresariais que alcancen as porcentaxes de representatividade que nela establécense*"⁵.

En execución da disp. adicional 6ª do ET, algunhas comunidades autónomas estableceron procedementos de acreditación e comprobación da representatividade empresarial e expediron certificacións; no que aquí interesa, por referirse a asociacións de PEME, Cataluña e Baleares, como teremos ocasión de comprobar.

Está fóra de dúbida, como é obvio, a desigualdade normativa da (maior) representatividade das asociacións empresariais e sindicais, ante a desigualdade estrutural dunhas e outras

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

asociacións, non respecto da súa xustificación finalista, si en canto aos seus criterios de atribución e á (in)esixencia da súa acreditación e publicación ou certificación. Mentres que a representatividade sindical sométese a un procedemento de verificación democrático, público, transparente e regrado, o recoñecemento da representatividade empresarial prodúcese por inercia institucional, sen base empírica comprobada. A diferenza entre a representatividade das asociacións empresariais e a dos sindicatos -dixo a STC 57/1989, do 16 de marzo, FX 1.a)- *"é que a condición de maior representatividade destes adquirese tras un proceso electoral aos órganos de representación unitaria dos traballadores, e a das asociacións empresariais ten lugar por pertenza (afiliación) das distintas empresas a unha organización específica"* e polo censo ou volume de traballadores ocupados. Tal diferenza tradúcese en que os sindicatos acreditan a súa representatividade *"de forma obxectiva" (criterio de audiencia electoral); do lado das asociacións empresariais, en cambio, ante a ausencia de censos de empresas afiliadas e de traballadores ocupados falta "un sistema de medición seguro" das porcentaxes de consistencia asociativa e de traballadores ao servizo das empresas afiliadas, determinante da súa condición máis representativa"* (STC 52/1992, FX 4). No ET, os resultados electorais dos sindicatos plásmanse nas actas electorais rexistradas e nas certificacións emitidas sobre a súa capacidade representativa, de ser o caso, coa "precisión da concreta representatividade ostentada", polas distintas Administracións laborais territoriais e estatal competentes (art. 75.7 e disp. adicional 11ª ET).

Tampouco os -trece- gobernos que se sucederon desde 1985, desde o primeiro de F. González, mostraron o menor interese en ditar as disposicións regulamentarias precisas para o desenvolvemento da disp. adicional 6ª do ET no que fai á participación institucional e á *"certificación acreditativa da súa capacidade representativa"*, como segue ordenando a disposición adicional 1ª.2 da LOLS, despois modificada pola

Lei 11/1994, do 19 de maio. Con seguridade ese desinterese non foi alleo á cultura da condición legal de (maior) representatividade das grandes organizacións empresariais estatais, CEOE (1977) -CEPYME (1977), afiliada esta a aquela en 1980, que durante décadas ostentárona por “notoriedade pública ou fáctica”, orillando calquera debate sobre a necesidade de que a lei, ou o regulamento mandatado por aquela, incorporase sistemas obxectivos de medición e de certificación dos criterios atributivos de representatividade das asociacións empresariais para a participación institucional, a negociación colectiva de eficacia xeral, a participación en sistemas non xurisdicionais de solución de conflitos, o uso temporal de bens de titularidade pública, a consulta e o diálogo e a concertación social.

A ausencia de regulación ou a desregulación estatal da acreditación e certificación da condición de (maior) representatividade das asociacións empresariais constitúe unha deficiencia estrutural do modelo vixente, que se mantivo durante décadas, cuestionado doutrinalmente⁶, pero

⁶ **As advertencias e críticas doutrinais foron xerais e sostidas:** M^a. A. ESTEVE SEGARRA, *As asociacións empresariais: réxime xurídico e representatividade*, Aranzadi, 2003; D. M^a CAIRÓS BARRETO, “A representatividade e a maior representatividade das asociacións empresariais”, *REDT*, nº 118, 2003, páxs. 583 e ss.; M. MIÑARRO YANINI, “Representatividade das asociacións empresariais: novos tempos, vellos problemas irresolutos”, *Trinta anos da Lei Orgánica de Liberdade Sindical: perspectivas e retos*, XXXIV Xornadas Universitarias Andaluzas de Dereito do Traballo e Relacións Laborais, Consello Andaluz de Relacións Laborais, Sevilla, 2016, páxs. 237-249; F.J. PRADOS DE REYES, “*Representación e representatividade das organizacións empresariais*”, **J. CRUZ VILLALÓN, M.-R. MENÉNDEZ CALVO, M. NOGUEIRA GUASTAVINO** (coords.), *Representación e representatividade colectiva nas relacións laborais: Libro homenaxe a Ricardo Escudero Rodríguez*, Bomarzo, Albacete, 2017, páxs. 209 e ss.; J. CRUZ VILLALÓN, “A representatividade empresarial: diagnóstico e propostas de reforma”, *DRL*, nº 2, 2019, páxs. 147 e ss; C. CARRERO DOMÍNGUEZ, “Algunhas reflexións acerca da representatividade das asociacións empresariais”, *Revista Internacional e Comparada de Relacións Laborais e Dereito do Emprego*, vol. 8, nº 2, 2020, páxs. 175 e ss.; E. *CABERO MORÁN, “As voltas coa representatividade das organizacións empresariais”, *Traballo e Dereito*, nº 125, 2025.

sen contestación efectiva mentres CEOE-CEPYME non tivo organizacións competidoras.

A maior actividade e a aparición de novas organizacións empresariais de PEME que, en tempos recentes, disputaron con éxito crecente o espazo público de CEOE-CEPYME, como *Pimec Micro, petita i mitjana empresa de Catalunya* (1974), a *Confederació da Petita i Mitjana Empresa de Balears PIMEB* (1983), e *CONPYMES Confederación Nacional de PEMES* (2020), na súa condición pretendida e reivindicada de asociacións empresariais máis representativas de Cataluña e Balears e de ámbito estatal, rompeu a tranquilidade con que o modelo de regulación estatal da maior representatividade empresarial veuse aplicando durante anos, sen criterios de medición/certificación desa representatividade empresarial agás nas comunidades autónomas, que permitiu o reinado en solitario de CEOE-CEPYME.

Pimec, CONPYMES e PIMEB coincidiron en denunciar a exclusión das PEME dos espazos institucionais de participación e diálogo social, reclamando unha representación diferenciada e autónoma. Cualificaron a regulación vixente de “anomalía” do modelo español, e chegaron a afirmar que “non pecharemos a Transición ata que as pemes estean no diálogo social”⁷. Acusaron á CEOE-CEPYME de “sobrerepresentar” ás grandes empresas, ás empresas do IBEX, e criticaron a falta de autonomía de CEPYME na súa finalidade institucional de representación das PEME, un “apéndice” respecto da CEOE, denunciando a consecuente “ausencia dunha representación real, xusta e con voz propia das empresas de menor dimensión alá onde

⁷ J. M^a TORRES, CONPYMES, “A anomalía española na representatividade empresarial e as súas 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/antoni-canete-no-cerraremos-la-transicion-hasta-que-las-pymes-estén-en-el-dialogo-social.html#?>

se toman as decisións que máis as afectan”⁸. A xuízo destas organizacións empresariais, o modelo actual dá lugar a regulacións que “impiden” o “crecemento” e “dificultan” a competitividade das PEME e autónomos⁹. Sobre esta acusación, proxectada na acción lexislativa, hei de volver.

O Goberno de coalición PSOE-Sumar, xurdido das eleccións xerais de xullo de 2023, anunciou a súa intención de aprobar unha “lei reguladora da representatividade empresarial no ámbito das pequenas e medianas empresas”, co obxectivo de “desenvolver as regras de representatividade empresarial, especialmente as relativas á maior representatividade das pequenas e medianas empresas no ámbito do diálogo social, a negociación colectiva e a participación institucional”¹⁰.

O propósito desta tribuna é argumentar que a ruptura da noción unitaria de maior representatividade empresarial -ou sindical- atendendo ao tamaño das empresas non é o camiño adecuado para o logro dos fins que se perseguen e pode ter consecuencias indesexadas, sinaladamente para a negociación colectiva, aínda que tamén para o ordenamento laboral en xeral.

Benvinda sexa unha nova lei de asociacións empresariais e da súa representatividade, que promova o pluralismo asociativo empresarial, poña fin á regulación da disposición adicional 6ª do ET e clausure o seu fracasado desenvolvemento regulamentario, ordenado pola disposición adicional 1ª. 2 da

⁸ PIMEC, 22/05/2024, <https://pimec.org/es/actualidad/noticia/n/el-presidente-de-pimec-insta-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-insta-al-gobierno-espanol-a-garantizar-una-representacion-real-de-las-pymes-con-voz-propia-dentro-del-dialogo-social-estatal?>

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

LOLS. Esa lei é competencia do lexislador estatal (arts. 149.1. 7ª e 18ª), do lexislador dos dereitos fundamentais, que para seleccionar ás asociacións empresariais de maior significación a fin de conferirlle dereitos de representación de intereses xerais dos empresarios (art. 7 CE), negados ás organizacións empresariais que non alcancen esa singular condición xurídica, ten que preestablecer criterios provistos da debida xustificación obxectiva e proporcionada da diferenza aos fins perseguidos (a participación nas institucións públicas, a negociación colectiva sectorial, as consultas e as negociacións cos Gobernos...) por esixencias do dereito fundamental á igualdade (art. 14 CE), que se reforzan en presenza do dereito fundamental de libre asociación (art. 22 CE); sen inxerencias públicas ilexítimas nin tratos desiguais arbitrarios ou discriminatorios, que non se compadecerían cos sinalados dereitos fundamentais. Eses criterios obxectivos han de permitir, como resultado, a existencia de organizacións empresariais representativas de todo tipo de empresas e de PEME. Non cumpriría con esas esixencias unha diferenciación da condición xurídica da representatividade baseada no tamaño das empresas, acompañada de criterios como o volume de negocio ou o balance xeral anual — utilizados polo Regulamento (UE) 651/2014, do 17 de xuño, da Comisión, para definir ás microempresas e ás pemes a efectos de concesión de axudas—, se iso supuxese limitar os dereitos das asociacións empresariais a elixir libremente a súa base asociativa co fin de exercer a representación dos intereses xerais do empresariado, función que resulta esencial para o desenvolvemento do seu papel constitucional no noso Estado social e democrático de Dereito (arts. 7 e 22 CE).

Os criterios legais de representatividade empresarial deben ser inclusivos, obxectivos e transparentes, tanto na súa definición como na súa aplicación, co fin de garantir a lexitimidade do sistema de representación. Teñen que proxectarse sobre o *total de empresas* de cada ámbito territorial e/ou sectorial, e permitir a obtención desa

condición xurídica singular tanto ás asociacións, federacións e confederacións que, en exercicio da súa liberdade, limitan o seu perímetro de actuación ás PEME, como a aquelas que, tamén libremente, agrupan a empresas de todo tamaño — grandes e pequenas—, en virtude do dereito fundamental de libre asociación. Ese modelo responde aos estándares da Unión Europea —como demostra a Sentenza *UEAPME* do entón Tribunal de Primeira Instancia, á que máis adiante me referirei, ou a práctica de afiliación de *BUSINESSEUROPE*¹¹ — e dos Estados membros, onde, do mesmo xeito que na Unión, coexisten organizacións empresariais que agrupan empresas con independencia do seu tamaño e outras específicas de PEME, sendo unhas e outras representativas destas últimas¹². Unha cousa é que existan asociacións empresariais exclusivas de PEME —que, en igualdade de condicións, deben poder alcanzar a condición de (maior) representatividade— e que se fomente o pluralismo empresarial na Unión, nos Estados membros e no noso modelo legal, e outra ben distinta sería establecer unha división estrutural da representatividade en función do tamaño das empresas asociadas, en economías como a española e a europea, onde as PEME constitúen unha abafadora maioría —o 99,8 % do total de empresas en España, cun forte peso das microempresas; delas, o 46,4 % contan con traballadores asalariados, e as microempresas xeran o 53,18 % do emprego asalariado total¹³; o 99 % na Unión Europea en

¹¹ Interlocutor social recoñecido pola Comisión Europea, que representa a empregadores e empresas do sector privado *de todos os tamaños* e sectores de actividade, de 36 países europeos, incluídos os países da Unión Europea, os países do Espazo Económico Europeo e algúns países de Europa central e oriental, <https://www.buinesseurope.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. Dispoñible en: <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2023/representativeness-social-partners-european-cross-industry-social-dialogue>

¹³ Datos correspondentes a 2023 extraídos do Directorio Central de Empresas (DIRCE) do INE,

2022, con altísima porcentaxe de microempresas, xerando preto de dous terzos do emprego¹⁴—. Non pode descartarse que unha segmentación dese tipo afectase ao dereito fundamental de asociación empresarial, ao condicionar a posibilidade de fundar ou afiliarse a organizacións con vocación representativa xeral polo feito do tamaño empresarial.

As determinacións obxectivas de (maior) representatividade empresarial, definidas polo lexislador con carácter previo, deben deseñarse de forma que resulten accesibles a todas as asociacións empresariais, incluídas naturalmente as de PEME, o que constitúe unha esixencia evidente do sistema de liberdade asociativa e, ademais, unha necesidade estrutural en atención á súa abafadora presenza no tecido produtivo. Pero, ao mesmo tempo, esas determinacións legais deben respectar a liberdade de configuración das organizacións empresariais, incluída a de representar conxuntamente a empresas de distinto tamaño. E, deste xeito, o contido do dereito fundamental de libre asociación empresarial, do que forma parte a liberdade fundacional da asociación de representar a todo tipo de empresas, tamén ás PEME. A finalidade do sistema non pode ser establecer métricas paralelas segundo o tamaño das empresas asociadas -con exclusividade, en porcentaxe maioritaria?- senón garantir que os parámetros aplicables, como os niveis de afiliación e de ocupación, utilizados no ámbito europeo, sexan formalmente neutrais e materialmente inclusivos. En definitiva, a medición global da (maior) representatividade, como regra estrutural selectiva dun Estado democrático, ten que orientarse a garantir a defensa dos intereses xerais do empresariado, o seu pluralismo organizativo e a lexitimidade democrática do sistema.

https://www.ine.es/dynqs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176995&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

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

Sería inimaxinable a división do poder de representación de intereses xerais dos sindicatos entre os dos traballadores de PEME e os de grandes empresas, aínda que a acción sindical enfrente especiais dificultades para penetrar nas microempresas e PEMES, o que, á súa vez, desincentiva a afiliación destas ás súas organizacións representativas. Se así fora, camiñaríamos a bo paso cara á desfiguración da nosa democracia constitucional. En fin, e aínda que retomarei esta cuestión central ao final deste traballo, o noso ordenamento laboral non descoñece o uso de limiares de persoas traballadoras para aplicar determinados procedementos e institucións ou enmarcar o exercicio de dereitos colectivos. Con todo, na súa xeneralidade non destina regras legais distintas segundo os tamaños de empresas ou do seu volume de facturación ou de calquera outro criterio económico, como tampouco o fan os convenios colectivos sectoriais de eficacia xeral. Precisamente na exclusión das microempresas e pequenas empresas radica o debate sobre a eficacia xeral dos convenios colectivos que de cando en vez reábrese na nosa doutrina¹⁵.

Desde logo, resulta imprescindible e urxente a regulación estatal dun sistema de acreditación verificable da representatividade empresarial, así como dun mecanismo de publicidade ou de certificación oficial. As consecuencias deslexitimadoras da súa inexistencia non son irrelevantes, pois afectan ao propio fundamento democrático da representatividade das asociacións empresariais, fan ficticia a eficacia xeral da negociación colectiva -en mans do dobre xogo de presuncións de representatividade dos negociadores e de validez "estatutaria" dos convenios colectivos, agás impugnación de contrario, arromba a eficacia real do sistema

¹⁵ J. LAHERA FORTEZA, "A representatividade empresarial na negociación colectiva: problemas e alternativas", DRL, nº 10, 2019, páxs. 964 e ss.; "A eficacia xurídica da negociación colectiva; da norma ao contrato colectivo", *A negociación colectiva como institución central do sistema de relacións laborais. Estudos en homenaxe ao profesor Fernando Valdés Dal-Ré*, Bomarzo, Albacete, 2021, páxs., 395 e ss.

normativo imperativo, substituído por un sistema de eficacia xeral suposta-, socavan a lexitimidade do diálogo social tripartito, e ignoran a diversidade e pluralidade do asociacionismo empresarial.

2. BREVE PERCORRIDO HISTÓRICO POLO ORDENAMENTO LEGAL DA REPRESENTATIVIDADE EMPRESARIAL

A orixinaria Lei do Estatuto dos Traballadores (8/1980, do 10 de marzo) contivo na súa disposición adicional 6ª unha regulación común da capacidade representativa das organizacións sindicais e das asociacións empresariais aos efectos de ostentar representación institucional en defensa de intereses xerais dos traballadores ou dos empresarios perante a Administración pública ou outras entidades ou organismos de carácter nacional que a tivesen prevista. Atribuíu esa capacidade representativa singular, en rigoroso paralelismo coas organizacións sindicais, ás asociacións empresariais co 10 por 100 ou máis das *empresas e traballadores* no ámbito estatal, e ás asociacións empresariais de comunidade autónoma cun mínimo “en esta” do 15 por 100 de “os *empresarios*”, non estando comprendidas neste segundo suposto as asociacións empresariais integradas en federacións ou confederacións de ámbito estatal.

A representación ou participación institucional en defensa de intereses xerais de traballadores e empresarios foi reservada ás organizacións sindicais e empresariais dotadas de representatividade desde o nacemento do ordenamento constitucional, como facultade definitoria desa posición xurídica singular¹⁶.

Esa simetría normativa proxectouse tamén sobre a primeira regulación estatutaria da lexitimación negociadora (que a doutrina e a xurisprudencia denominarían inicial, plena ou

¹⁶ SSTC 53/1982, do 22 de xullo; 65/1982, do 10 de novembro 63/2024, do 10 de abril.

deliberante e decisoria) de convenios colectivos de eficacia xeral de ámbito supraempresarial: as asociacións empresariais debían de representar o 10 por 100 dos empresarios afectados polo ámbito de aplicación do convenio, o 15 por 100 no caso das asociacións empresariais de comunidade autónoma para negociar convenios colectivos de ámbito estatal, esixindo a lei estatutaria neste último caso que as asociacións empresariais -como os sindicatos- non estivesen integradas en federacións ou confederacións de ámbito estatal; á maioría dos empresarios afectados polo convenio para a válida constitución da comisión negociadora; requirindo os acordos o voto favorable do 60 por 100 da representación empresarial, como da sindical (arts. 87.2, 88.1.2º e 89.3).

Non descoñeceu o primeiro ET chamadas á consulta das organizacións sindicais e asociacións empresariais máis representativas, previa ao exercicio polo Goberno da súa potestade regulamentaria en materias tan esenciais como o salario mínimo e a xornada, entre outras. O diálogo social bilateral reservouse ás organizacións sindicais e asociacións patronais máis representativas, de carácter estatal ou de comunidade autónoma, lexitimadas en exclusiva para negociar acordos interprofesionais ou convenios colectivos para establecer a estrutura da negociación colectiva ou sobre materias concretas (art. 83. 2 e 3); reserva estendida aos informes das comisións paritarias previos á extensión de convenios colectivos (art. 92).

A Lei reformadora 32/1984, do 2 de agosto, modificou a disposición adicional 6ª do ET para excluír aos sindicatos -aprobouse polo Pleno do Congreso dos Deputados o proxecto de lei orgánica de liberdade sindical- e completar a regulación legal atinente ás asociacións de empresarios, incorporándose por vez primeira o concepto *da súa maior representatividade*, definida polas porcentaxes de afiliación *empresarial e de traballadores*, 10 por 100 no ámbito estatal e 15 por 100 nas comunidades autónomas, engadíndose á facultade de representación institucional perante as administracións

públicas e outras entidades ou organismos de carácter estatal ou de comunidade autónoma, derivada desa maior capacidade representativa, a de obter cesións temporais do uso de inmobles patrimoniais públicos nos termos que se establecesen legalmente. Precisou a nova regulación legal que o dereito de representación institucional das asociacións empresariais máis representativas de ámbito estatal tamén se exercía ante as Administracións públicas e outras entidades ou organismos de comunidade autónoma que a tivesen prevista, e que o 15 por 100 de representatividade das asociacións empresariais máis representativas de comunidade autónoma medíase sobre empresas (afiliación) e traballadores (ocupación). Mantivo a regulación inaugural do ET da maior representatividade das asociacións empresariais de comunidade autónoma negativa ou excluínte das de ámbito estatal: "Non estarán comprendidas neste suposto as asociacións empresariais que estean integradas en federacións ou confederacións de ámbito estatal". O dereito de representación institucional das asociacións empresariais máis representativas configurouse bidireccionalmente, descendendo o das estatais aos aparellos institucionais autonómicos e ascendendo o das autonómicas ás institucións de participación estatais.

A Lei 32/1984 reformou tamén a regulación da lexitimación inicial para negociar convenios colectivos dentro do ET co fin de introducir o criterio da ocupación na medición das porcentaxes de representatividade das asociacións empresariais, medidos nos ámbitos xeográfico e funcional dos convenios. Como no primitivo ET, a lexitimación inicial para negociar convenios colectivos estatais negouse ás asociacións empresariais integradas en federacións ou confederacións de ámbito estatal (art. 87.3 e 4).

A representatividade sindical constituíu o eixo central da regulación da Lei Orgánica 11/1985, do 2 de agosto, de Liberdade Sindical. A dos sindicatos máis representativos de comunidade autónoma, por adquisición orixinaria e irradiación, reservouse exclusivamente aos que *non*

estivesen federados ou confederados con sindicatos de ámbito estatal (art. 7.1). Con carácter de lei ordinaria ordenou a LOLS ao Goberno ditar as disposicións de aplicación da súa regulación da maior representatividade dos sindicatos estatais e autonómicos e das asociacións empresariais de iguais ámbitos xeográficos -da disposición adicional 6ª do ET-, dispoñendo que a "capacidade representativa" duns e outras non podía ter unha duración inferior a 4 anos (disp. adicional 1ª.2). A Lei 11/1994, do 19 de maio, modificou esa regulación, reiterou o mandato ao Goberno, e estendeu ás asociacións empresariais máis representativas a aplicación da súa regulación sobre participación institucional dos sindicatos máis representativos, a cuxo tenor o momento do seu exercicio é o de constitución do órgano participado e, de ser o caso, o de renovación dos seus membros. Para o suposto de que o órgano non teña prevista a renovación periódica dos representantes sindicais, o sindicato interesado pode solicitar "no mes de xaneiro, e cada tres anos a partir desa data, a súa participación no órgano correspondente, *achegando certificación acreditativa da súa capacidade representativa*". Como se dixo, esas normas regulamentarias non se ditaron, 40 anos despois, nin existe regulación do Estado da certificación acreditativa da capacidade representativa das asociacións empresariais nas máis das catro décadas transcorridas desde a promulgación do primeiro ET.

A STC 57/1989 confirmou a constitucionalidade da regulación da reformada disposición adicional 6ª do ET, descartando que vulnerase os artigos 14, 9.2 e 148.1.1º da Constitución e rexeitando as obxeccións do Goberno Vasco. Razoou, en paralelo coa STC 98/1985, do 29 de xullo, que desestimou os recursos previos de inconstitucionalidade interpostos polo Parlamento e o Goberno Vasco e pola oposición parlamentaria de Alianza Popular contra o proxecto de Lei Orgánica de Liberdade Sindical e a súa regulación da maior e da representatividade menor ou simple dos sindicatos, permanecendo a disposición adicional 6ª do ET como

regulación da maior representatividade das asociacións empresariais, nunha réplica diminuída (a maior representatividade empresarial non se transmite por irradiación de maneira expresa na regulación da disposición adicional 6ª do ET, e de facultades de acción) respecto da regulación sindical. A STC 57/1989 recoñeceu implicitamente esa irradiación, polo menos territorial, ao razoar, en diálogo coa STC 98/1985, que a obtención da dobre porcentaxe de representación efectiva no ámbito estatal outorga ás asociacións empresariais que o posúan capacidade representativa para ostentar representación institucional no ámbito estatal, do que forman parte as comunidades autónomas, *“sen que sexa preciso, como se dixo na STC 98/1985, que a representación haxa de acreditarse necesariamente no ámbito afectado”*, coa consecuencia de que a representación institucional a nivel autonómico -hai que entender das asociacións afiliadas, federadas ou confederadas de comunidade autónoma ás de ámbito estatal- *“vén amparada pola representatividade a nivel estatal”* [FX 1.a)]. As comunidades autónomas non son “compartimentos estancos en relación co Estado e entre si que impida unha interacción mutua, dixera a STC 98/1985, FX 1.a).

No que fai á lexitimación das asociacións empresariais representativas para a negociación de convenios colectivos de eficacia xeral, a Lei de reforma laboral de 1994 modificou a regulación dos apdos. 3 e 4 do art. 87 do ET para acomodalos á regulación da LOLS, e á nova da súa disp. adicional 6ª, na atribución de lexitimación inicial aos sindicatos e ás asociacións empresariais máis representativas de comunidade autónoma para a negociación de convenios colectivos de ámbito estatal; e optou por construír a lexitimación negocial plena das asociacións empresariais representativas e máis representativas sobre o criterio de ocupación laboral (debendo esas asociacións empresariais representar a empresarios que ocupasen á maioría dos traballadores afectados polo convenio, determinante da constitución válida das comisións negociadoras dos convenios

colectivos sectoriais de eficacia xeral: art. 88.1.2º ET). Esa regulación pasou ao ET, texto refundido de 1995, que deu título á súa disposición adicional 6ª ("Representación institucional"), sendo despois aquela regulación estatutaria sobre lexitimación para a negociación colectiva de eficacia xeral reformada polo Real decreto-lei 7/2011, do 10 de xuño, e incorporada ao texto refundido vixente de 2015. A reforma de 2011 rompeu o monopolio das organizacións sindicais e asociacións empresariais máis representativas, de carácter estatal ou de Comunidade Autónoma, para chegar a acordos interprofesionais sobre estrutura da negociación colectiva e sobre materias concretas (art. 83.2 e 3 ET) e flexibilizou as esixencias de representatividade das asociacións empresariais para facilitar a negociación colectiva sectorial de eficacia xeral, ofrecendo plurais fórmulas lexitimadoras, tamén para supostos de déficit de representatividade empresarial, e separando, na fórmula inicial, a dobre esixencia de reunir afiliación e ocupación, convertidas en esixencias disxuntivas, alternativas (arts. 87.3 e 88.2 ET). A lexitimación plena ou deliberante virou, como quedou dito, cara ao criterio da ocupación laboral [arts. 88.2 ET]. A lexitimación negocial inicial das asociacións empresariais máis representativas de comunidade autónomas para negociar convenios de ámbito estatal permanece vinculada á regulación da disposición adicional 6ª do ET, que desde a súa orixe no texto estatutario de 1980 nega esa condición xurídica aos sindicatos e "as asociacións empresariais que estean integradas en federacións ou confederacións de ámbito estatal".

Deixo ao carón a lexislación e a xurisprudencia, constitucional e ordinaria, sobre o financiamento público, a cesión do uso temporal de inmoables públicos e de bens do patrimonio sindical acumulado das asociacións empresariais (máis) representativas. E a abundante lexislación autonómica sobre diálogo social e representación ou participación institucional, salvo a necesaria a efectos deste traballo, lexislación autonómica que, como non podía ser doutro xeito á vista das

competencias exclusivas do Estado (art. 149.1.17ª), tamén se basea na maior representatividade dos sindicatos e das asociacións empresariais.

O diálogo social tripartito e a concertación social carecen en España de regulación estatal, a excepción do institucionalizado que se desenvolve no seo do Consello Económico e Social, principal órgano consultivo do Goberno en materia socioeconómica e laboral (Lei 21/1991, do 17 de xuño), e doutros órganos provisionais creados na lexislación excepcional da Covid-19.

En conclusión, a regulación da vixente disposición adicional 6ª do ET é idéntica á que foi introducida pola Lei reformadora 32/1984 e estivo vixente durante máis de corenta anos. O sistema legal sostívose sobre criterios que buscaron compensar a representación das PEME (volume asociativo) e a das grandes empresas (ocupación laboral das empresas asociadas), cunha tendencia progresiva ao favorecemento do criterio da ocupación laboral, desde 1984, para facilitar a negociación colectiva de eficacia xeral (a tripla lexitimación negociadora) ante as dificultades do asociacionismo empresarial, que tería consecuencias no protagonismo das grandes empresas e da súa confederación asociativa, CEOE. Pero o deseño legal estivo orfo de regulación polo Estado de mecanismos de verificación e certificación públicas das porcentaxes de afiliación/ocupación das asociacións empresariais. É a disposición adicional 6ª ET unha norma sen aplicación efectiva?.

3. A REPRESENTATIVIDADE DAS ORGANIZACIÓNS EMPRESARIAIS E AS PEQUENAS E MEDIANAS EMPRESAS

3.1. O SISTEMA LEGAL VIXENTE DE (MAIOR) REPRESENTATIVIDADE DAS ASOCIACIÓNS EMPRESARIAIS: UN MODELO INCLUSIVO, DE CRITERIOS XERAIS, SEN DISTINCIÓN EXPRESA POR TAMAÑO EMPRESARIAL

É patente que o sistema legal vixente de maior representatividade sindical -art. 6.2 LOLS- e empresarial carece dun mecanismo diferenciador entre grandes empresas e pequenas e medianas empresas. A disposición adicional 6ª do ET establece que as asociacións empresariais que aspiren a ser máis representativas, condición xurídica que se proxecta sobre os dereitos de participación institucional, e por extensión no diálogo social, e de obtención de cesións temporais do uso de inmobles patrimoniais públicos, deben cumprir criterios uniformes de afiliación e de ocupación laboral, calculados sobre o conxunto do territorio do Estado (mínimo do 10 % en ambos os parámetros) ou, de ser o caso, de Comunidade Autónoma (15 %). Do mesmo xeito que para a (maior) representatividade das organizacións sindicais, a “medición” dos limiares dos criterios de asociación e de ocupación *laborais é conxunta e global, a nivel intersectorial estatal e autonómico, ou sectorial estatal, autonómico e provincial, sen diferenciar entre grandes, medianas e pequenas empresas*. Os arts. 87.3.c) e 88.2 ET, sobre a lexitimación para a negociación colectiva de eficacia xeral, esixe requisitos de representatividade das asociacións empresariais, así mesmo sen segregar nin diferenciar as pequenas e medianas empresas no cómputo de representatividade empresarial.

Non existe no ordenamento laboral vixente ningunha regulación legal, nin recoñecemento ningún da representatividade propia e específica das asociacións empresariais representativas das pequenas e medianas empresas, nin estatais nin autonómicas, sen que esa regulación legal incorra no vicio de discriminación

constitucionalmente proscrito. A Constitución, no seu artigo 14, non protexe a “discriminación por indiferenciación”, nin existe “un dereito fundamental á singularización normativa”, ao “trato normativo desigual” (desde a STC 86/1985, do 10 de xullo, FX 3). Naturalmente, esa regulación legal non impide a maior representatividade de organizacións empresariais específicas de PEME, no ámbito estatal e en territorios autonómicos.

É o caso de CEPYME, que é unha confederación empresarial de PEME que se di “máis representativa a nivel estatal”, integrada desde o 5 de marzo de 1980 en CEOE, organización empresarial que afilia a todo tipo de empresas sen atender á súa dimensión e que é “notoriamente” máis representativa no ámbito estatal ao representar, directa ou indirectamente, á maioría do tecido empresarial e reunir presuntamente as porcentaxes de afiliación e de ocupación laboral esixidos pola disposición adicional 6ª do ET¹⁷. CEPYME defínese como “organización empresarial de carácter confederativo e intersectorial, de ámbito nacional, para a defensa, representación e fomento dos intereses da pequena e mediana empresa e dos autónomos” e afirma estar “recoñecida como a organización empresarial máis representativa a nivel estatal”; recoñecemento asentado nunha presunción de notoriedade pública, non nunha verificación obxectiva. Con 56 organizacións territoriais de ámbito provincial e autonómico, 3.000 organizacións de base e 91 organizacións sectoriais de ámbito nacional afirma representar ao 99% das PEME do país¹⁸. Conforme os seus estatutos (xuño, 2015), son membros de pleno dereito de

¹⁷ É “a principal representante das empresas en España”, “agrupa, con carácter voluntario, á maioría das empresas e empresarios individuais de calquera tamaño ou sector a través de asociacións de base, que forman unha rede de 240 organizacións empresariais”: <https://www.ceoe.es/es/conocenos/la-confederacion>, consulta o 30 de xuño de 2025.

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

CEPYME as organizacións empresariais territoriais de ámbito autonómico ou provincial e as organizacións empresariais sectoriais ou intersectoriais de ámbito nacional integradas por PEME e/ou por autónomos. Son membros asociados os pertencentes a unha organización afiliada a CEPYME, e membros colaboradores as empresas e entidades “que defendan a función do empresariado nun sistema de economía de mercado ou colaboren no estudo e difusión das técnicas empresariais”, aquí con independencia do seu tamaño (art. 6)¹⁹.

Tampouco contan estes datos propios de CEPYME cunha verificación externa obxectivada, pero se, como CEOE, co recoñecemento do Estado, das Administracións autonómicas e dos órganos xudiciais.

Pimec, como PIMEB, foron recoñecidas como organizacións empresariais *máis representativas de Cataluña e Iles Illes Balears* mediante certificacións oficiais autonómicas de representatividade empresarial, emitidas segundo disposicións autonómicas parcialmente anuladas ou plenamente validadas polo Tribunal Supremo en execución da disp. adicional 6ª do ET, Sala do contencioso-administrativo, sen que sexa posible, nos límites deste traballo, expoñer esa xurisprudencia, salvo no que máis adiante sexa imprescindible aos seus fins.

Pimec, segundo o seu sitio web, ten recoñecida pola Administración da Generalitat de Cataluña “a condición de axente social máis representativo de Cataluña”, o que lle permite, en virtude do artigo 45.6 do Estatuto de Autonomía e do Decreto-lei 9/2020, do 24 de marzo²⁰, exercer os

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

²⁰ Polo que se regula a participación institucional, o diálogo social permanente e a concertación social das organizacións sindicais e empresariais máis representativas en Cataluña. Precedido do Decreto 206/2015, do 15 de setembro, “*relatiu al procediment d'acreditació i atribució de la quota de representativitat institucional de les organitzacions empresarials més representatives en l'àmbit de Catalunya*”. Os seus arts. 5.2 e 7.2 e os arts. 4.3 e 6.2. da Orde EMO/309/2015, ditada en aplicación

dereitos de representación e participación institucional, de negociación colectiva, de diálogo e concertación social en Cataluña en defensa dos intereses das empresas²¹.

Respecto de PIMEB, en 2014 "o tribunal supremo recoñeceu a legalidade da norma do Govern Balear que recoñeceu a PIME BALEARIS como organización empresarial máis representativa", "tras demostrar ter asociadas a máis do 15 por 100 das empresas de Baleares e a máis do 15 por 100 dos traballadores da nosa Comunidade Autónoma" ²². En efecto, a STS do 21 de marzo de 2014²³ validou a competencia autonómica para o ditado da resolución administrativa de recoñecemento desa maior representatividade empresarial na comunidade autónoma, da Conselleira de Traballo e Formación do Goberno balear, do 24 de xuño de 2008²⁴.

daquel Decreto- foron anulados por Sentenzas do TSX de Cataluña, Sala do Contencioso-administrativo, 784/2017, do 10 de novembro, 810/2017, do 17 de novembro, e 265/2018, do 5 de abril, por opoñerse ao ordenamento xurídico; o art. 5.2 por configurar un suposto de silencio administrativo negativo e, en concreto, o artigo 7.2 por ser contrario á disposición adicional 6ª do ET (recursos núms. 465/2015, 467/2015, 473/2015 e 587/2015, ECLI:ES: TSXCAT:2017:10665, ECLI:ES: TSXCAT:2017:10670, ECLI:ES: TSXCAT:2018:2861). Esa normativa autonómica deu lugar a unha ampla litixiosidade entre asociacións empresariais máis representativas *de* e *en* Cataluña polas porcentaxes de proporcionalidade representativa, saldada cun acordo de reparto proporcional da representatividade entre Foment dell Treball Nacional (CEOE-CEPYME) e Pimec, sistema acordado que pasou á regulación do art. 3.2 do Decreto-lei 9/2020, sendo subsidiaria a medición real da representatividade das patronales. A dita conflitividade foi especialmente aguda na formación de comisións negociadoras de convenios colectivos de ámbito catalán e para efectos de axudas para a financiación da participación institucional.

²¹ <https://pimec.org/institucion/qui-som#missi%20c3%b3>, consulta o 30 de xuño de 2025.

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

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

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

En ningún apartado ou momento da *súa web*²⁵ afirma CONPYMES a súa representatividade como organización empresarial de ámbito estatal, nin proporciona datos sobre os criterios -volume asociativo e de ocupación- esixidos pola ordenación legal da (maior) representatividade das asociacións empresariais, nin hai xustificación ningunha dunha eventual representatividade por “notoriedade pública” con causa na súa participación institucional, no diálogo e a concertación social, na OIT..., tamén na negociación colectiva ou nos procedementos autónomos de solución de conflitos colectivos. Ata o 2 de xullo de 2025 en que lle foi recoñecida a súa maior representatividade de PEME de ámbito estatal polo Ministerio de Industria e Turismo nuns termos que — como se verá máis adiante— non se corresponden cos parámetros legais de representatividade que o noso ordenamento recoñece.

3.2. TAMPOUCO A UNIÓN EUROPEA ESTABLECE CRITERIOS DIFERENCIADOS DE REPRESENTATIVIDADE SEGUNDO O TAMAÑO EMPRESARIAL

A ausencia de distinción en función do tamaño empresarial á hora de determinar a maior representatividade das organizacións de empregadores constitúe unha constante, tanto no marco xurídico da Unión Europea, como nos principais ordenamentos dos seus Estados membros. Nin no ordenamento da Unión – arts. 151-156 do TFUE-, nin nos dos Estados, recóllese unha diferenciación xurídica na atribución de representatividade ás organizacións empresariais en función do tamaño das empresas asociadas. As patronais que actúan como interlocutores sociais —tanto a nivel europeo, como estatal— acceden ao devandito recoñecemento conforme a criterios xerais de afiliación, ocupación e presenza territorial, sen que exista un estatuto legal específico para as asociacións representativas de PEME, aínda que existan asociacións representativas de PEME.

²⁵ www.conpymes.org

Na *List of European social partners' organisations consulted under Article 154 TFEU*, regularmente actualizada, relaciónanse as organizacións xerais intersectoriais (*BUSINESSEUROPE*, *SGI Europe*, e *CES* ou *ETUC*, polas súas siglas en inglés), as organizacións intersectoriais que representan determinadas categorías de traballadores ou de empresas, entre elas as PEME (*SMEunited*, anterior UEAPME)²⁶, organizacións específicas (*Eurochambres*), e unha longa lista de organizacións sectoriais representativas de empregadores²⁷. Significando as PEME o 99 % do total de empresas na Unión²⁸, non podía non existir un recoñecemento político e estratéxico da súa especificidade, que orienta as políticas públicas europeas -como se reflicte, por exemplo, no *Small Business Act for Europe* de 2008²⁹ ou no tratamento específico dos seus intereses dentro do Grupo I (Empresarios) do Comité Económico e Social Europeo³⁰,

²⁶ *SMEunited* ten tamén a condición de organización patronal interprofesional representativa, pero de certas categorías de empresas, PEME e microempresas. E, como tal, un interlocutor social europeo que actúa no diálogo social europeo e nas conversacións coas institucións da UE. Defínese como a asociación de artesáns e pemes de Europa con ao redor de 65 organizacións membros de máis de 30 países europeos. Representa a 25,8 millóns de pemes en Europa, que empregan a case 88,7 millóns de persoas, <https://www.smeunited.eu/about-us>, consulta o 25 de xuño 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 da Comisión ao Consello, ao Parlamento Europeo, ao Comité Económico e Social Europeo e ao Comité das Rexións - «Pensar primeiro a pequena escala» «Small Business Act» para Europa: iniciativa en favor das pequenas empresas {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102}, COM/2008/0394 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52008DC0394>

³⁰ Regulamento interno do Comité Económico e Social Europeo (CESE), adoptado o 27 de outubro de 2020 e publicado no *DOUE* L 46, 10 de febreiro de 2021, que establece no seu artigo 30 a súa estrutura en tres grupos representativos: Grupo I (empresarios, incluíndo PEME), Grupo II (traballadores) e Grupo III (outros compoñentes da sociedade civil). Texto dispoñible en EUR-Lex: [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))

que, con todo, non se traduce nun sistema xurídico propio de representatividade nin xera dereitos específicos nese ámbito. A sentenza do antigo Tribunal de Primeira Instancia, Sala Cuarta ampliada, do 17 de xuño de 1998, T-135/96, *UEAPME/Consello*, declarou inadmisíble o recurso de anulación da Directiva 96/34/CE do Consello, do 3 de xuño de 1996, relativa ao Acordo marco sobre o permiso parental celebrado por UNICE, o CEEP e o CES, interposto pola *Union Européenne de l'artisanat et deas petites et moyennes entreprises* (UEAPME)³¹. A sentenza vinculou as directivas sociais produto do diálogo social ao “principio de democracia, no que se basea a Unión”, esixindo, para a súa satisfacción e ante a ausencia do Parlamento Europeo no procedemento, ao que simplemente se informa (art. 155.2 TFUE), que os interlocutores sociais participantes teñan “representatividade acumulada suficiente” en relación “ao ámbito de aplicación material do Acordo marco”, o que corresponde verificar á Comisión e ao Consello (apdos. 88-91). Volveu a Sentenza do Tribunal de Xustiza, Gran Sala, do 2 de setembro de 2021, C-928/19 P, *EPSU/Comisión*³², a dispensar á representatividade dos interlocutores sociais a condición de garantía do principio de democracia da Unión (art. 10 TUE). Pero o que aquí importa destacar é que “a pedra angular” (apdo. 46) do litixio promovido por UEAPME afectaba á súa condición representativa de PEME, recoñecida pola Comisión, e o seu pretendido dereito a participar nas negociacións e a asinar o acordo marco polo feito de recoller este especificamente a autorización polos Estados e os interlocutores sociais de “acordos particulares para responder ás necesidades de funcionamento e organización das pequenas empresas” [cláusula 3.1.f)]. A sentenza, tras afirmar que a fase de negociación, no procedemento de

³¹ ECLI: EU:T:1998:128.

³² ECLI:EU:C:2021:656. A sentenza confirmou a do Tribunal Xeral do 24 de outubro de 2019, *EPSU e Goudriann v. Comisión*, T-310/18, e desestimou o recurso de casación interposto pola *European Federation of Public Service Unions* (EPSU).

elaboración das directivas negociadas, corresponde á “exclusiva iniciativa dos interlocutores sociais” (apdo. 75), negou que a referencia do acordo ás PME atribuíse un dereito de participación na negociación a “ningunha organización interprofesional que represente os intereses das PME, sexa cal for, ademais, o grao de representatividade que reivindique” (apdos. 80 e 82). E concluíu, que afectando o acordo marco a todas as relacións de traballo, con independencia de que se desenvolvan en PME ou grandes empresas, e que representando UNICE -actual *BUSINESSEUROPE* – a empresas de todo tamaño, e tamén a PME, en todos os sectores de actividade, a representatividade acumulada suficiente das organizacións intersectoriais negociadoras estaba comprobada e cuberta (apdos. 98 e ss.)³³.

En consecuencia, e levando a sentenza á regulación vixente, a pesar de que o TFUE ordene ás directivas sociais, tamén ás negociadas polos interlocutores sociais, evitar “establecer trabas de carácter administrativo, financeiro e xurídico que obstaculicen a creación e o desenvolvemento de pequenas e medianas empresas” [arts. 153.2.b) e 155.2], esas disposicións do Dereito orixinario -e derivado-, que establecen unha obrigaón de fondo, non recoñecen dereito “procedemental” algún, nin xeral nin específico, ás

³³ “[...] a demandante non pode invocar que o número de PME representadas polos seus membros é superior ao número de PME representadas polos membros da UNICE, para poñer en cuestión o carácter xeral da UNICE. En efecto, a dita circunstancia contribúe máis ben a confirmar o carácter xeral da UNICE, encargada de defender os intereses das empresas sexan estes cales fosen, fronte ao carácter máis específico dunha organización interprofesional como a demandante, que a desvirtúa. Do mesmo xeito, a distinción que a demandante pon de manifesto entre a defensa dos intereses das PME que pode garantir e a que pode correr a cargo da UNICE é unha ilustración máis do carácter específico da demandante, que defende concreta e exclusivamente os intereses dunha categoría de empresas, os das PME, e do carácter xeral da UNICE, que defende os intereses de todas as empresas do sector privado, entre eles os das PME. Do antedito resulta que o carácter xeral da UNICE no momento en que se celebrou o Acordo marco baséase na realidade dos feitos” (apdo. 99).

asociacións de PEME de participar nas negociacións establecidas por interlocutores sociais. Mais aínda, a “maior” representatividade, unha condición de carácter xeral, pide que as asociacións empresariais e sindicais interprofesionais que a obteñan e demóstrana representen a todas as categorías de empresas e de traballadores.

As numerosas comunicacións da Comisión e propostas de recomendacións do Consello e do Parlamento Europeo sobre o diálogo social, compoñente esencial da democracia e do “modelo social europeo” e obxectivo común da Unión e dos Estados -a través do cal os interlocutores sociais participan activamente na elaboración da política social da Unión e doutras políticas-, en ningún momento referíronse á necesidade de dotar dun tratamento singular ás organizacións empresariais representativas de PIME. A importancia do diálogo social, e da negociación colectiva, nos niveis estatal e europeo, veuse subliñando desde o alicerce europeo dos dereitos sociais e desde a Covid e o *Compromiso Social do Porto* de 2021 para afrontar unhas transicións dixital e climática xustas. A pesar da STXUE, Gran Sala, do 2 de setembro de 2021, C-928/19 P, *EPSU*³⁴, nos máis recentes avances do diálogo social europeo hai que anotar a *Iniciativa de Diálogo Social 2023* e a *Declaración tripartita para un diálogo social europeo próspero ou puxante*, bipartito e tripartito, asinada o 31 de xaneiro de 2024 pola Comisión Europea, a Presidencia belga do Consello e os interlocutores sociais europeos (*ETUC, BUSINESSEUROPE, SGI Europe, e SMEunited*)³⁵, que abriu o proceso que conduciu á firma do *Pacto para o Diálogo Social Europeo* o 5 de marzo de 2025 pola Comisión e as citadas organizacións sindicais e empresariais europeas para mellorar a gobernanza europea e promover o progreso económico e social, empregos e

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

servizos de calidade, empresas prósperas de todos os tamaños e sólidos sistemas de protección social³⁶.

A *Recomendación do Consello do 12 de xuño de 2023 sobre o reforzo do diálogo social na Unión Europea* (C/2023/1389)³⁷ encargou aos Estados “recoñecer ás organizacións patronais e sindicais representativas a efectos do diálogo social e a negociación colectiva”, en particular adoptando as seguintes medidas, entre outras: “garantindo que, cando as autoridades competentes apliquen procedementos de recoñecemento e representatividade con vistas a determinar as organizacións ás que se ten que conceder o dereito de negociación colectiva, esas determinacións sexan abertas e transparentes e baséense en criterios obxectivos e preestablecidos con respecto ás características representativas das organizacións e que os ditos criterios e procedementos establézanse en consulta cos sindicatos e as organizacións patronais”, ... apoiando “aos interlocutores sociais nacionais para que, a pedimento destes, participen eficazmente no diálogo social, en particular na negociación colectiva e na aplicación dos acordos autónomos dos interlocutores sociais a escala da Unión” mediante diversas accións [4) e 10)].

Certo que os documentos da Unión sobre a *Iniciativa de Diálogo Social 2023* non ignoran as dificultades prácticas da negociación colectiva e do diálogo social nas microempresas e PEME, pero responden reforzando as capacidades dos interlocutores sociais, tamén a través de medios económicos, non creando vías de representatividade separadas.

A citada *Recomendación do Consello* menciona ás pequenas empresas para describir o feito certo da menor cobertura dos seus traballadores pola negociación colectiva e lamentar a dificultade para negociar acordos de empresa, ben por falta de capacidade do empresario, ben por inexistencia de

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

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

sindicatos ou de representantes dos traballadores, enlazando coa problemática dos traballadores atípicos (cdo. 18).

Na súa previa comunicación, *"Reforzar o diálogo social na Unión Europea: aproveitar plenamente o seu potencial para xestionar transicións xustas"*³⁸, a Comisión propuxera ao Consello que recomendase aos Estados a creación dunha "contorna propicia" e o apoio institucional adecuado para o diálogo social tripartito e bipartito, incluída a negociación colectiva, a promoción de organizacións de traballadores e empregadores "sólidas e independentes" con capacidade de representación reforzada, a participación das PEME e dos traballadores autónomos e atípicos nas estruturas de diálogo social, a facilitación da información necesaria para a súa participación no diálogo social, e o seu fomento na era dixital e na transición xusta e equitativa cara á neutralidade climática. Todo iso sen deixar de atender o fortalecemento do diálogo social na UE, das súas estruturas intersectoriais e sectoriais, dos acordos alcanzados, da súa participación efectiva nas políticas da Unión, da eficacia do apoio financeiro e técnico, e da promoción do diálogo social internacional. A Comisión reafirmou o papel central dos interlocutores sociais na gobernanza económica e social da UE e propuxo fortalecer as súas capacidades e participación institucional, pero sen introducir criterios diferenciadores en función do tamaño das empresas representadas. Esta lóxica veuse referendada pola información da Comisión sobre "A UE en 2023"³⁹, que subliñou o proceso en curso de consolidación do diálogo social, sen cambios nos principios xurídicos que se aplican de forma uniforme a PEME e grandes empresas.

De forma que, aínda que as recomendacións, comunicacións e documentos de apoio ao diálogo social recoñecen as diferenzas en capacidade e participación entre asociacións de

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?>

PEME e de grandes empresas, e a disparidade financeira e organizativa das PEME, nin estes documentos, nin, obviamente, o Dereito orixinario nin o derivado establecen un modelo distinto de representatividade para grandes empresas e PEME.

De non menor importancia, en relación coa posible separación da representatividade das asociacións de PEME, é o debate sobre a simplificación normativa, isto é, sobre se o Dereito material aplicable debe ser igual ou distinto para as PEME e as grandes empresas. As institucións europeas identificaron reiteradamente as dificultades específicas das PEME para afrontar o marco regulatorio común, tanto polos seus recursos limitados, como pola menor densidade organizativa que presentan fronte ás grandes empresas. Sinalaron tamén que esa solución non está exenta de dificultades, pois podería desincentivar o crecemento do tamaño das empresas europeas e limitar a competitividade da economía europea. Recentemente, a Comisión propuxo unha nova categoría de empresas, as empresas de pequena e mediana capitalización (SMC), de menos de 750 empregados e unha facturación de ata 150 millóns de euros ou un activo total de ata 129 millóns de euros, coa finalidade de facelas beneficiarias do acceso a normas simplificadas e a certos beneficios para PEME. E propúxose, na liña dos informes de Enrico Letta e de Mario Draghi e da aplicación do principio de “pensar primeiro a pequena escala” da *Small Business Act*, reducir a burocracia e simplificar, en 2029, as normas e as cargas administrativas para as empresas nun 25% e para as PEME nun 35%. Cun aforro estimado para as empresas de 400 millóns de euros ao ano, sumados aos 8.000 millóns de aforro calculado pola liberación do cumprimento de obrigacións non inocuas para os dereitos das persoas traballadoras (en materia climática, de rexistros no

RGPD, de dilixencia debida en determinadas industrias...) no marco dunha distinta “cultura regulatoria e corporativa”⁴⁰.

3.3. OS ESTÁNDARES DE TRATAMENTO DA REPRESENTATIVIDADE EMPRESARIAL NOS ESTADOS DA UNIÓN EUROPEA: INEXISTENCIA DUNHA REPRESENTATIVIDADE DIFERENCIADA POR TAMAÑO EMPRESARIAL

Tampouco nos Estados existen criterios de representatividade empresarial que discriminen entre asociacións de grandes empresas e de PEME. Dentro da diversidade de modelos, as regras adoitan basearse en criterios selectivos neutros, como a afiliación empresarial, o número de traballadores ocupados, ou a participación no diálogo social ou na negociación colectiva intersectorial. Os Estados non recoñecen unha “representatividade específica de PEME” como categoría xurídica autónoma. Naturalmente, existen patronais representativas focalizadas na representación das PEME —como a *CPME* en Francia ou o *BVMW* en Alemaña—, sen que a súa existencia implique un estatuto xurídico diferenciado de representatividade.

O xa citado análise de *Eurofound* sobre a representatividade dos interlocutores sociais e diálogo social intersectorial en Europa, *Representativeness of the social partners in European cross-industry social dialogue*, 2023, ofrece información por país⁴¹ e na UE27, ben que con datos de 2019. Tras lembrar que a maioría das empresas da UE27 son pequenas⁴², o informe identifica 143 *organizacions patronais*

⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Simplification Package: European Commission reduces administrative burden on businesses*, Bruselas, 21 de maio 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 Omnibus de Simplificación segue aos xa previstos para actuar sobre as normas sobre presentación de información en materia de sustentabilidade e as normas de dilixencia debida.

⁴¹ Anexo 1.

⁴² A gran maioría (92%) das empresas tiñan 9 empregados ou menos, mentres que as empresas moi grandes (250 ou máis empregados)

e *asociacións empresariais*, das que 106 (74%) están recoñecidas como organizacións representativas de interlocutores sociais intersectoriais nos Estados membros, e cobren os -na actualidade- 44 sectores para os que se estableceron comités de diálogo social sectorial da UE (ESSDC).

Os criterios de representatividade das organizacións patronais e asociacións empresariais intersectoriais varían entre os Estados membro. *Eurofound* distingue tres modelos principais aplicables a estas organizacións: autorregulación entre interlocutores sociais, regulación mixta con intervención estatal, e requisitos baseados na súa capacidade organizativa, medida polo número de empresas afiliadas, a súa cobertura no conxunto do tecido produtivo e a súa presenza efectiva nos procesos de diálogo social. Sen ánimo de exhaustividade na exposición por país, cabe sinalar que en países como Austria, Bélxica, Francia, Grecia ou Finlandia, a capacidade para negociar convenios colectivos intersectoriais está ligada á participación consolidada de certas organizacións nos mecanismos institucionais de diálogo social, aínda que non sempre mediante requisitos legais estritos. Noutros Estados, como ocorre en varios países nórdicos —por exemplo, Dinamarca—, a representatividade patronal deriva de formas de recoñecemento mutuo entre os interlocutores sociais, sen necesidade de criterios formais definidos por lei. Francia constitúe un caso singular de regulación normativa da representatividade das organizacións empresariais, ás que se esixe un número significativo de empresas afiliadas, diversidade sectorial,

constituían só o 0,2% de todas as empresas. As empresas moi grandes empregaban á maioría (31%) de todos os traballadores, seguidas de empresas moi pequenas (menos de 10 empregados), que ocupaban ao 28% dos traballadores. O 1,2% das empresas tiña entre 50 e 249 empregados e daba traballo ao 18% da forza laboral. Un 5,5% das empresas tiñan entre 10 e 19 traballadores, e daba emprego ao 17% da forza laboral. O 1,3% das empresas era de entre 20 e 49 empregados e ocupaba ao 6 % da forza laboral

certa antigüidade como garantía de estabilidade, a realización de actividades en beneficio dos seus membros (como defensa de intereses, formación ou promoción de boas prácticas), e unha verificación periódica cuadrienal da súa representatividade a nivel nacional e interprofesional (art. L.2152-1 *Code du travail*). As grandes organizacións patronais asociadas a BUSINESSEUROPE representan a todo tipo de empregadores e empresas en todos os sectores, tamén a PEME. As asociacións empresariais/organizacións de empregadores específicas de PEME están afiliadas a SMEunited, que agrupa como membros a organizacións de PEME, pero algunhas destas organizacións tamén poden representar empresas de maior tamaño.

Para *España*, *Eurofound* destacou o que xa coñecemos: que dous son as organizacións máis representativas de ámbito estatal, CEOE e CEPYME. A CEOE conta con maior número de afiliados, tanto en termos de número de empresas afiliadas como de ocupación, e representa "a todo tipo de empresarios (grandes empresas, pemes, microempresas e autónomos) de todos os sectores privados". *Eurofound* sinalou tamén os requisitos legais para o recoñecemento da condición máis representativa das patronais, a nivel estatal e rexional, nivel este último en que son máis representativas Pimec en Cataluña e PIMEB en Baleares, "mentres que ATA é a organización máis representativa dos traballadores autónomos, representando ao 47,57 por 100 dos traballadores autónomos e os intereses dos autónomos no diálogo social". Engadiu *Eurofound* que CEPYME e ATA forman parte de CEOE, e que "CEPYME e PIMEC considéranse organizacións patronais de PEMES, CEPYME para toda España e PIMEC só para Cataluña". Segundo os seus datos (2019), CEOE representaba a 2.000.123 empresas e 11.940.000 traballadores, CEPYME a 1.050.000 empresas e 6.700.000 traballadores, ATA (só autoempregados) 550.000 empresas e 757.000 traballadores, Pimec 98.000 empresas e 343.000 traballadores e PIMEB 2.354 e 8.239 traballadores. *SGI Europa España* representa aos empregadores no sector

público, pero tamén noutros sectores. En fin, lembrou *Eurofound* que CEOE está integrada en BUSINESSEUROPE e CEPYME en SMEunited (tamén en BUSINESSEUROPE a través de CEOE), e que tanto Pimec como PIMEB son membros de SMEunited a través do Grupo PIMES⁴³.

Convén aclarar que o informe de Eurofound non expón con precisión os criterios utilizados en cada Estado para atribuír representatividade intersectorial ás organizacións empresariais. Salvo en contadas ocasións, non especifica se estas atribucións dependen do recoñecemento por parte das organizacións sindicais, dos poderes públicos ou de prácticas institucionais consolidadas. Tampouco analiza os procedementos que nalgúns ordenamentos permiten acreditar formalmente a dita representatividade, xa sexa en termos de empresas afiliadas ou de cobertura laboral. Trátase, en definitiva, dunha análise comparada de natureza descritiva e non xurídica, aínda que permite extraer conclusións relevantes sobre os modelos de representatividade existentes en Europa. As seguintes.

A lóxica dos criterios metodolóxicos utilizados polo estudo de Eurofound para a identificación das organizacións empresariais de cada Estado membro é reveladora da súa coincidencia cos criterios de representatividade: o número de empresas afiliadas, persoal das empresas afiliadas ("*Workforce of member companies*"), a súa tendencia de estabilidade, crecemento ou decrecemento, os sectores, a consideración ou recoñecemento da representatividade da organización empresarial a nivel intersectorial ou o seu descoñecemento, e a súa afiliación a organizacións que actúan na Unión.

Os dous primeiros criterios coinciden cos que na disposición adicional 6ª do ET definen a maior representatividade das asociacións empresariais medidos no ámbito estatal ou de cada comunidade autónoma, o que vén demostrar que a capacidade asociativa das organizacións empresariais é

⁴³ Páxs. 118-119 e nota 67.

presuposto indispensable da súa condición representativa, que a súa masa crítica afiliativa de empresas ou de asociacións de empresas, con reflexo no persoal laboral que ocupan, son coordinadas esenciais para que as organizacións de empresarios exerzan funcións clave nos sistemas de relacións laborais, tales como a negociación colectiva e a participación nas institucións públicas e nas estruturas formais ou informais do diálogo social bipartito e tripartito; sexan esas funcións presuposto ou consecuencia da súa representatividade. Só as organizacións empresariais con esa base asociativa de empresas que dan emprego a traballadores están en condicións de exercer as devanditas funcións.

En consecuencia, o tamaño da empresa é neutro, non é relevante, agás na súa proxección sobre o número de traballadores ou a porcentaxe de ocupación laboral, de aí a súa utilización co número de empresas afiliadas para equilibrar a entidade da asociación empresarial, como fai a disposición adicional 6ª do ET.

A conclusión última é que tampouco nos Estados membros da Unión Europea existe un concepto específico de representatividade propio das asociacións de PEME. Estas poden ser —e de feito son— consideradas representativas cando cumpren as mesmas condicións esixidas ás organizacións empresariais xeneralistas.

A partir de aquí, a análise comparada de Eurofound pon de manifesto que as principais asociacións empresariais nacionais, afiliadas a BUSINESSEUROPE, agrupan a empresas con independencia do seu tamaño. En consecuencia, representan tanto ás grandes empresas como ás medianas, pequenas e microempresas. É máis habitual que as asociacións específicas de PEME —integradas en SMEunited— concentren a súa afiliación en microempresas e PEME, aínda que en ocasións incorporen tamén a grandes empresas.

3.4. RECAPITULACIÓN

En definitiva, ningún texto da Unión distingue entre grandes empresas e PEME para establecer os requisitos de representatividade das asociacións empresariais, e tampouco esa distinción opera con ese fin nos Estados. O que sinala a Recomendación do Consello *do 12 de xuño de 2023 sobre o reforzo do diálogo social na Unión Europea*, como puido comprobarse, é a existencia de que, se nos Estados existen procedementos de recoñecemento da representatividade dos sindicatos e das patronais, sexan “abertos e transparentes” e baséense en “criterios obxectivos e preestablecidos” en consulta coas propias organizacións sociais.

A disposición adicional 6ª do ET cumpre, en principio, esas esixencias ao preestablecer os limiares obxectivos de asociación e ocupación nos ámbitos estatal e de comunidade autónoma que as asociacións empresariais teñen que alcanzar (10 %–15 %). Na discusión parlamentaria do primeiro ET, desde a introdución da disposición adicional 6ª no informe do relatorio, da man de distintas emendas dos grupos mixto, socialista, vasco e socialista vasco, o seu texto mantívose inmodificado a partir do ditaminado pola Comisión de Traballo do Congreso dos Deputados ata o definitivamente aprobado, e contou co gran consenso político e social, que alumou o ET. A regulación estatutaria da negociación colectiva conxugou ambos os dous criterios en cómputo acumulativo, con tendencia crecente a acentuar o peso do criterio de ocupación laboral, como se dixo para facilitar a negociación colectiva de eficacia xeral, aínda que recargando, nalgún caso, a súa esixencia (o 15% de ocupación, fronte ao 10% de afiliación).

Con todo, esa regulación legal está baleira de mecanismos de verificación e de transparencia das porcentaxes de afiliación e ocupación cubertos polas organizacións empresariais. Non se dispón dun censo do asociacionismo empresarial nin da ocupación laboral das empresas asociadas, que permita avaliar o cumprimento dos requisitos legais de representatividade, obxectivos e preestablecidos. As

organizacións empresariais non o quixeron, tampouco os gobernos; nin as Administracións públicas, nin os sindicatos, solicitaron, salvo excepcionalmente, elementos de proba das esixencias legais (datos asociativos, rexistros fiscais, cotizacións á seguridade social...). A consecuencia é que falta un sistema de medición e acreditación verificable da (maior) representatividade empresarial, que soporte a realidade do sistema legal, que, con todo, ten innegables efectos excluíntes de organizacións empresariais na negociación colectiva, na participación institucional, no diálogo social...

Tampouco todas as comunidades autónomas exerceron as súas competencias de execución da lexislación laboral (art. 149.1.7ª CE) para establecer, ante o silencio da lexislación estatal, procedementos de comprobación e publicación/certificación dos limiares de representatividade das asociacións empresariais nos seus territorios, o que, polo demais, de facelo, non emendaría a falta de acreditación e certificación ou publicación da maior representatividade empresarial a nivel estatal. Fixérono as Administracións autonómicas que deberon dar resposta á crecente aspiración de determinadas organizacións empresariais de PEMES dos seus territorios para acceder a esa singular condición xurídica, atribuída en exclusiva a CEOE-CEPYME por presunción de notoriedade pública, sen necesidade de acreditar as porcentaxes legais.

4. A INCONVENIENTE RUPTURA DA CATEGORÍA XURÍDICA UNITARIA DA (MAIOR) REPRESENTATIVIDADE DAS ASOCIACIÓNS EMPRESARIAIS PARA AS ASOCIACIÓNS DE PEQUENAS E MEDIANAS EMPRESAS?

A estrutura xurídica común da representatividade empresarial na Unión Europea e nos seus Estados, sen división de regras para as empresas por tamaño e asentada en criterios de asociación e ocupación laboral, contrasta coa demanda de organizacións empresariais de PEME, en España, de contar cunha representación institucional máis

diferenciada, proporcional ao seu peso real no emprego e na economía, e visible nos espazos de negociación colectiva, participación institucional e de diálogo social. A denuncia do “desequilibrio” do noso modelo legal, que sobrerrepresenta ás grandes empresas, que ofrecen un alto volume de ocupación laboral e por conseguinte representatividade ás súas patronais, marxinando as PEME, acompañouse da que se dirixe á ausencia de mecanismos de fiabilidade do sistema. O acordo de goberno entre PSOE e Sumar, asinado o 24 de outubro de 2023 baixo o título “*España avanza. Unha nova coalición de goberno progresista*”, inclúe, no seu apartado 2 (“Máis e mellores empregos, con máis dereitos e mellores salarios”), o compromiso de desenvolver “as regras de representatividade empresarial, especialmente as relativas á maior representatividade das PEMES no ámbito do diálogo social, a negociación colectiva e a participación institucional. Así mesmo, actualizarase a representatividade do colectivo de autónomos mediante un sistema baseado en principios democráticos”⁴⁴.

Este obxectivo da axenda política governamental foi inicialmente exposto por CONPYMES, organización de PEME fundada por impulso tamén de Pimec, que desde 2022 viña reclamando a democratización do diálogo social e que en outubro de 2023 celebrou expresamente que o consenso político alcanzado incorporase a súa demanda⁴⁵. Posteriormente, o *Plan Anual Normativo (PAN) 2024*, aprobado o 3 de abril de 2024 polo Consello de Ministros, incluíu, entre as iniciativas lexislativas do Ministerio de Traballo e Economía Social –“X. Emprego e relacións

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.

⁴⁵ CONPYMES afirma que o acordo PSOE-SUMAR abre a porta da súa incorporación ao diálogo social, 25 de outubro de 2023, <https://www.conpymes.org/conpymes-afirma-que-el-acuerdo-psoe-sumar-abre-la-puerta-de-su-incorporacion-al-dialogo-social>

laborais”-, a “Lei reguladora da representatividade empresarial no ámbito das pequenas e medianas empresas”, con obxectivos idénticos aos expostos no acordo político de coalición governamental⁴⁶. A inclusión desta norma no PAN foi recibida con beneplácito por CONPYMES, que a vinculou á proposta de recomendación da Comisión ao Consello, do 25 de xaneiro de 2023, sobre o reforzo do diálogo social na Unión Europea⁴⁷. A elaboración da lei anunciada mantívose no plan normativo anual de 2025, aprobado o 15 de abril, no seu apartado sobre “Emprego e relacións laborais”, tal como figuraba no PAN anterior⁴⁸.

A Recomendación do Consello do 12 de xuño de 2023, como sabemos, non menciona nin esixe, en ningún momento do seu texto, unha diferenciación específica da representatividade para as PEME fronte ás grandes empresas. No seu considerando (24) e na Recomendación n.º 7, limítase a instar os Estados membros a establecer procedementos de recoñecemento da representatividade “*abertos e transparentes, baseados en criterios obxectivos e previamente definidos*”, tanto para interlocutores sociais sindicais como empresariais, co obxectivo de reforzar o diálogo social na Unión Europea⁴⁹. Sendo crave a súa conexión co Pacto Verde, a diversidade institucional dos

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

⁴⁷ CONPYMES valora positivamente que o Plan Anual Normativo do Goberno para 2024 asuma a aprobación dunha Lei reguladora da representatividade empresarial no ámbito das PEMES, 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>, páx. 74.

⁴⁹ O Ditame do CESE, de 27 de abril de 2023, *Strengthening social dialogue*. Opinión SOC/764-EESC-2023, fixo énfase en procedementos inclusivos, transparentes e baseados en criterios obxectivos: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/strengthening-social-dialogue>

países, e os criterios de capacidade técnica dos interlocutores sociais⁵⁰.

Certo que na súa Comunicación, do 25 de xaneiro de 2023, *"Reforzar o diálogo social na Unión Europea: aproveitar todo o seu potencial para xestionar transicións xustas"*, que constitúe o marco conceptual da Recomendación do Consello, no seu apartado 3.2 (*"Mellorar o papel e a capacidade dos interlocutores sociais"*), a Comisión recoñece que "nalgúns Estados membros, as Pemes e os traballadores autónomos están *infrarrepresentados no diálogo social e enfrontan dificultades para participar nas organizacións de interlocutores sociais". Por esta razón, a Comisión exhorta aos Estados para adoptar medidas dirixidas a reforzar a capacidade dos interlocutores sociais, incluíndo expresamente "a participación das pemes e dos traballadores en novas formas de emprego nas estruturas de diálogo social". Agora ben, esta referencia non supón o recoñecemento dunha representatividade diferenciada para as PEME, nin a recomendación dunha arquitectura institucional distinta, máis favorable para as asociacións destas empresas. O obxectivo expresado pola Comisión é o de favorecer a súa inclusión dentro dos marcos xa existentes, sen modificar os principios xerais sobre recoñecemento representativo, baseados en criterios obxectivos, democráticos e transparentes. En suma, a Comisión propugna unha mellora da súa participación efectiva, non unha segmentación formal ou xurídica do réxime de (maior) representatividade das organizacións de empregadores.

A Recomendación do Consello debe levar ao lexislador español a resolver o problema da falta dun procedemento de medición fiable da representatividade empresarial e dun

⁵⁰ Consideracións sobre a COM(2023)38 - Fortalecemento do diálogo social na UE, 12 de xuño de 2023, https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdlqlbmvdzx_i9vvik7m1c3qyxp/vm02hs5wxvvyq

sistema de certificación públicos, que, como quedou subliñado, constitúe a anomalía estrutural do noso ordenamento legal estatal de representatividade empresarial. O problema é a representatividade presuntiva, notoria, que converte a representatividade das organizacións empresariais nunha ficción institucional non apoiada por datos ou procedementos empíricos e públicos. Ten que terse en conta que esa representatividade presuntiva a todos desfavorece, e que, ao cabo, actúa contra os seus presuntos beneficiarios, contra CEOE e CEPYME, que, sendo *notoriamente* organizacións empresariais máis representativas, deben estar en condicións de acreditar as porcentaxes legais de asociación e de ocupación laboral, e de someterse ao sistema de comprobación que a lei esixa, como primeiros interesados na seguridade xurídica e transparencia do sistema. A Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, establece obrigacións de “publicidade activa” das “organizacións sindicais e organizacións empresariais” [art. 3.a)], cuxa finalidade non é -é notorio- satisfacer o cumprimento da disposición adicional 6ª do ET.

Ao ámbito de dispoñibilidade da función lexislativa pertence a decisión de modificar as porcentaxes de afiliación e ocupación esixidos ou de prever outros criterios atributivos da condición singular de (maior) representatividade das asociacións empresariais, cuestión sen dúbida esencial que retomarei no tramo conclusivo da análise. Pero, ante todo, corresponde ao lexislador democrático garantir que a representatividade empresarial susténtese en datos obxectivos proporcionados polas propias organizacións empresariais, validados a través dun sistema público e regrado, aberto e transparente, de avaliación pública e periódica dos resultados obtidos.

5. A (MAIOR) REPRESENTATIVIDADE DAS ASOCIACIÓNS EMPRESARIAIS DE COMUNIDADE AUTÓNOMA

Desde a súa primeira regulación no ET de 1980, a maior representatividade que a lei recoñece ás asociacións empresariais de ámbito territorial de comunidade autónoma esixe que esas asociacións empresariais –o mesmo para os sindicatos– non pertenczan a federacións ou confederacións estatais, porque, de ser tal o caso, a súa condición (máis) representativa ten que obtela no ámbito estatal, como pertencentes á federación ou confederación estatal en que se integran. A regulación legal excluín-te da condición de asociación empresarial máis representativa de comunidade autónoma por pertenza a organización empresarial de ámbito estatal non se limita ao caso de que esta última sexa máis representativa, senón que se estende á pertenza a calquera federación ou confederación empresarial de ámbito estatal: non son máis representativas de comunidade autónoma “as asociacións empresariais que estean integradas en federacións ou confederacións de ámbito estatal”, di inequivocamente a disposición adicional 6ª.2 do ET.

A interpretación literal da norma legal non permite engadir unha esixencia distintiva onde o lexislador non distinguiu, principio legal interpretativo (art. 3 CC) que enlaza co principio constitucional de igualdade do art. 14 CE. Coincide esta interpretación literal coa súa interpretación contextual, que se obtén da norma que regula a maior representatividade dos sindicatos de comunidade autónoma, que lles esixe, positivamente, acreditar nunha comunidade autónoma unha audiencia electoral mínima do 15 por 100 dos delegados de persoal e dos representantes dos traballadores nos comités de empresa, e nos órganos correspondentes das Administracións públicas, sempre que esa audiencia correspóndase cun mínimo de 1.500 representantes e, negativamente, que “*non estean federados ou confederados con organizacións sindicais de ámbito estatal*”, sen especificar que sexan máis representativas. Polo demais, é a

interpretación histórica da norma legal de 1980, común para sindicatos e asociacións empresariais: "Así mesmo poderán tamén estar representados os sindicatos ou asociacións empresariais de comunidade autónoma que contén nesta cun mínimo do quince por cento dos membros dos comités de empresa ou delegados de persoal ou dos empresarios. *Non estarán comprendidos neste suposto os sindicatos de traballadores e as asociacións empresariais que estean integradas en federacións ou confederacións de ámbito estatal*" (parágrafo. 2º disp. adicional 6ª ET).

A interpretación finalista ou teleolóxica da norma legal leva a igual resultado: a afiliación a unha federación ou confederación estatal ten o efecto impeditivo da obtención da condición xurídica de asociación empresarial máis representativa de comunidade autónoma. O designio expreso do legislador é identificar dous únicos ámbitos territoriais de obtención -e medición- da maior representatividade das asociacións empresariais -e dos sindicatos-: o estatal, exercéndose as facultades propias desa condición xurídica singular nese ámbito e no das comunidades autónomas, que son Estado, e demais entidades en que se organiza territorialmente o Estado (art. 137 CE); e o de cada comunidade autónoma como ámbito existencial da asociación empresarial, que non se expande máis aló dese ámbito territorial -se o fixese perdería a condición de máis representativa da comunidade autónoma para busca e obtela, de ser o caso, como integrante da federación ou confederación estatal da súa elección-, sen prexuízo de que a condición máis representativa de comunidade autónoma permítalle o exercicio das súas facultades propias, ademais de na súa comunidade autónoma, no Estado como conxunto de institucións centrais (disp. adicional 6ª, 1º e 2º parágrafos, e art. 87.4 ET). Son dous diferentes ámbitos territoriais, dúas distintas ligas xeográficas en que se xoga a maior representatividade.

A lóxica da distribución territorial do poder e o respecto das competencias de autoorganización institucional das

comunidades autónomas sobre os seus órganos públicos de participación institucional conducen á solución de que as asociacións empresariais máis representativas de comunidade autónoma, que por selo teñen atribuída a función para operar no ámbito estatal, haxan de soportar maiores esixencias para obter tal condición. Nin é irrazoable nin discriminatoria a esixencia, na delimitación da condición de maior representatividade de comunidade autónoma de sindicatos e asociacións empresariais, dunha porcentaxe superior, ao fixado para o ámbito estatal, que garanta a presenza desas asociacións no ámbito autonómico e no estatal, *esixencia á que se engade a exclusión da súa integración en federacións ou confederacións de ámbito estatal, "sen que se viole con iso o art. 22 CE [...]* Por outra banda, a maior representatividade nunha Comunidade Autónoma [...] actúa a efectos de representación institucional no seu propio ámbito e non no doutras Comunidades Autónomas" [STC 57/1989, FJ 1.a)]. En fin, non pode desatenderse a reiterada xurisprudencia constitucional que, respecto dos sindicatos, asociacións empresariais e organizacións profesionais de agricultores e gandeiros de maior representatividade en ámbitos autonómicos e con base no art. 149.1.18ª CE, admite que a regulación estatal da maior representatividade non é esgotadora, "podendo as Comunidades Autónomas con competencia para iso regular esa maior representatividade ante os seus propios órganos como estimen conveniente, respectando, está claro, os límites constitucionalmente esixibles". Obviamente, o que non está no ámbito de dispoñibilidade das comunidades autónomas é o recoñecemento da condición máis representativa destas organizacións representativas de intereses con efectos xerais e nas institucións estatais (SSTC 98/1985, FX 16; 57/1989, FX 1; 132/1989, do 18 de xullo, FX 28).

O resultado da aplicación da disposición adicional 6ª do ET é que *Pimec* e *PIMEB* non son confederacións empresariais máis representativas *das* comunidades autónomas de

Cataluña e Balears, pois, a pesar de ter recoñecido administrativamente neses ámbitos xeográficos o mínimo do 15 por 100 de afiliación asociativa empresarial e de ocupación laboral⁵¹, están integradas actualmente en CONPYMES. Advértase que a sentenza da Sala do contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Illes Balears 156/2012, do 28 de febreiro⁵², que confirmou a condición máis representativa de PIMEB, “para o efecto da representación institucional no ámbito da Administración Pública da CAIB”, constatada pola resolución da *Conselleria de Treball i Formació* do 24 de xuño de 2008 afirmou expresamente que, na data do seu ditado, PIMEB non estaba “integrada en federacións ou confederacións empresariais de ámbito estatal” (FD 1º).

Na relación pública de “asociados” a CONPYMES figuran PIMEC e PIMEB-PIME Balears⁵³.

Con todo, é preciso lembrar aquí que na *súa web* PIME Balears afirma a súa condición de “organización máis representativa das illas tras demostrar ter asociadas a máis do 15% das empresas de Balears e a máis do 15% dos traballadores da nosa Comunidade Autónoma. PIME Balears actúa nas negociacións de convenios colectivos, coordina as diferentes actuacións nas illas, participa en diversos órganos

⁵¹ Pimec di “té reconeguda a 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 de o Decret Llei 9/2020, de 24 de març, pel qual é regula a participació institucional, o diàleg social permanent i a concertació social de lles organitzacions sindicals i empresariais més representatives a Catalunya, de desenvolupament estatutari, estar present i exercir aquesta participació i representació de maneira activa en tots aquells consells, comissions, òrgans, institucions ou taules dirigides á participació, assessorament, negociació ou concertació en què é prenen decisions sobre a realitat socioeconòmica de Catalunya i é construeixen consensos altament rellevants per a moltes de lles institucions do país, en defensa dels interessos de lles empreses d’aquest”: <https://pimec.org/institucio/qui-som>, consulta o 30 de xuño de 2025.

⁵² ECLI:É:TSJBAL:2012:187

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

públicos de carácter autonómico, axuda ás Federacións asociadas naqueles asuntos que requiran, organiza actividades formativas, etc.". Engadindo: "En 2014 o Tribunal Supremo recoñeceu a legalidade da norma do Govern Balear que recoñeceu a Pime *Balears* como organización empresarial máis representativa"⁵⁴. A STS, Sala do contencioso-administrativo, do 21 de marzo de 2014, xa citada⁵⁵, recoñeceu, en efecto, a competencia da Administración autonómica -da Consellería de Treball i Formació do Govern Balear, en exercicio das súas competencias de execución da lexislación laboral estatal conforme ao art. 149.1.17ª CE e ao Estatuto de autonomía balear- para ditar a citada resolución do 24 de xuño de 2008, que declarara que a Confederació da Petita i Mitjana Empresa de Balears tiña a condición de asociación empresarial máis representativa, desestimando os distintos motivos esgrimidos pola Confederación de Asociacións Empresariais de Balears (CAEB), entre eles a arbitrariedade da proba dos requisitos da maior representatividade de PIME *Balears* na comunidade autónoma. En ningún deses motivos puido alegarse a integración de PIME *Balears* nunha confederación estatal, CONPYMES, que aínda non se produciu.

Pódese comprobar a exactitude do que aquí se afirma co texto da resolución citada da Administración balear, do 24 de xuño de 2008⁵⁶, de execución da disp. adicional 6ª do ET, en que PIMEC basea publicamente o recoñecemento da súa condición de organización empresarial máis representativa da comunidade autónoma balear, Di así:

"1. Es constata que la Confederació de la Petita i Mitjana Empresa de Balears (PIMEB) *és una associació empresarial d'ambit territorial circumscribit a la comunitat*

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

⁵⁵ A sentenza desestimou o recurso de casación contra a sentenza do TSX Illes Balears, que acaba de ser citada.

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

autónoma de les Illes Balears, que no està integrada en federacions o confederacions empresarials d'ambit estatal i que, per tant, està legitimada per sol·licitar 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 acredita una mitjana de 7.241 empreses que ocupen 61.392 treballadors [...], la qual cosa suposa, per comparació a les dades 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 percentatge 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" [...].

A Sentenza 127/2012, do 15 de febreiro, da Sala do contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Illes Balears⁵⁷, confirmou a proporción do 25% de representatividade de PIMEB e do 75% de representatividade de CAEB, membro de CEOE e CEPYME, en canto ao nomeamento de vogais do CES. Esa repartición rexeu en todos os órganos de participación institucional e para os efectos da Lei balear de Representación Institucional.

Polo exposto, as federacións ou confederacións autonómicas de CEOE-CEPYME non poden ser "asociacións empresariais [máis representativas] de comunidade autónoma" ao estar

⁵⁷ ECLI:É:TSJBAL:2012:161

integradas en confederacións estatais. Contan, con todo, co recoñecemento da súa representatividade *na* súa respectiva comunidade autónoma, non por outro mecanismo, paréceme, que polo da irradiación “de feito” da maior representatividade das confederacións estatais nas que están integradas, o que explican certificacións públicas como as de Cataluña, Baleares e Aragón que así o recoñeceron dentro da disposición adicional 6ª do ET, respecto de Foment e CAEB, membros de CEOE-CEPYME, nas resolucións e sentenzas xa coñecidas sobre representatividade en Cataluña e Baleares de asociacións empresariais integradas en confederacións estatais.

O exemplo de Aragón foi sintomático: nas certificacións, xa antigas, do Conselleiro de Presidencia e de Relacións Institucionais, do 12 de decembro de 1990, e do Secretario Xeral Técnico do Departamento de Economía, Facenda e Emprego do Goberno de Aragón, do 2 de novembro de 2000, sobre a maior representatividade da Confederación Rexional de Empresarios de Aragón (CREA) e da Confederación da Pequena e Mediana Empresa Aragonesa (CEPYME ARAGÓN), expresouse que as ditas confederacións tiñan a condición de “Organizacións empresariais máis representativas *no ámbito da Comunidade Autónoma de Aragón*”, para os efectos da designación dos seus representantes no Consello Económico e Social de Aragón. As ditas certificacións recorreron a apoiarse na noción indeterminada de “notoriedade”. A resolución posterior, do 5 de decembro de 2017, da Directora Xeral de Traballo do Departamento de Economía, Industria e Emprego do Goberno de Aragón, sobre “Representatividade de organizacións empresariais”, expresou as dificultades de acreditar esa representatividade a partir das esixencias da disposición adicional 6ª do ET, isto é, do número de empresas afiliadas -en ausencia dun censo oficial de empresas adaptado a esta función e ante a inadecuación como medio probatorio das autocertificacións de afiliación das organizacións empresariais, debendo recorrerse a outras probas documentais como as listaxes de empresas da

Tesourería Xeral da Seguridade Social, as follas estatísticas de convenios colectivos, ou as estatísticas do INE- e do número de traballadores de persoal das empresas afiliadas - a partir dos recibos de salarios ou dos boletíns de cotización á seguridade social-, con cita da STS do 25 de xaneiro de 2001. Logo do cal apelou ao feito “público e notorio que *en Aragón* recoñécese a condición de máis representativas ás organizacións empresariais CEOE-ARAGÓN e CEPYME-ARAGÓN [...]”⁵⁸.

Seguindo estes precedentes, Pimec e PIME Balears poderían ostentar igual condición se CONPYMES fose recoñecida como asociación empresarial máis representativa no ámbito estatal, o que sucedeu o pasado 1 de xullo de 2025.

No seu *Documento Marco*, no seu epígrafe relativo á súa constitución o 12 de novembro de 2020, en Madrid, afirma CONPYMES que foi “promovida por 23 organizacións empresariais, que ostentan a *representatividade de pemes e autónomos* nos seus diferentes ámbitos e sectores”⁵⁹. A súa *web* non proporciona datos sobre os criterios -volume asociativo e de ocupación- esixidos pola ordenación legal da (maior) representatividade das asociacións empresariais, nin houbo manifestación ningunha do recoñecemento público da súa representatividade por “notoriedade pública” ata a súa incorporación ao Consello Estatal da PEME e ao Observatorio Estatal da Morosidade Privada, órgano consultivo adscrito ao Ministerio de Industria e Turismo (a través da Secretaría Xeral de Industria e da PEME). Nas noticias que abren a súa *web* insírese un recente comunicado, datado o 2 de xullo de 2025, baixo o título “CONPYMES de “un paso de xigante” na democratización do diálogo social participando por primeira

⁵⁸ **Lei 9/1990, do 9 de novembro, do Consello Económico e Social de Aragón (CESA); STS, Social**, do 15 de xaneiro de 2001, rec. 1432/2000, ECLI:É:TS:2001:387.

⁵⁹ *Pola defensa real dos intereses das Pemes. Unha economía máis produtiva no marco dun novo capitalismo inclusivo, V. Constitución e Operativa de CONPYMES*, <https://www.conpymes.org/wp-content/uploads/2021/07/Documento-Marco-CONPYMES.pdf>

vez no Consello Estatal da PEME e no Observatorio Estatal da Morosidade Privada”⁶⁰, constituídos o 1 de xullo de 2025, en representación das “organizacións empresariais de ámbito estatal e intersectorial máis representativas, recoñecéndose o seu papel, o seu labor e o seu dereito para estar como interlocutor social (axente económico e social) *máis representativo das pemes* do noso país”⁶¹. Celebrou CONPYMES a ruptura do monopolio de CEOE-CEPYME “despois de máis de 45 anos de democracia”, insistindo en que se facía “en liña coa Recomendación da Comisión Europea que insta á democratización do Diálogo Social”, e propugnando o recoñecemento de organizacións empresariais máis representativas de PEME, recoñecemento que, á súa vez, debería seguir a Unión Europea e outros Estados.

PIMEC tamén se incorporou ao Consello Estatal da PEME e ao Observatorio Estatal da Morosidade Privada, co consecuente recoñecemento oficial da súa representatividade no ámbito estatal, “aliñándose co novo marco normativo que busca dar maior pluralidade á representatividade empresarial”⁶².

O camiño normativo aberto con tal propósito non se compadece coa disposición adicional 6ª do ET, como se expón a continuación; a constitución do Consello e do Observatorio, nos termos en que se levou a cabo, descoñeceu, ademais, a propia norma regulamentaria ditada a tal fin.

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/>

⁶² https://services.pimec.org/images/news/P/doc/6863f781051ee-10313-NdP%20-%20Constituci%C3%B3n%20Consejo%20Estatal%20de%20la%20Pyme.pdf?gl=1*cr1tlf*qa*MTY1NTEwMDAzNC4xNzUxODAxNzc4*qa_TL1GYGS_MWB*cze3NTMwOTMzMtAkBzckZzAkDDE3NTMwOTMzMtAkajYwJGwwJGgw&qa=2.223232287.504081905.1753002083-1655100034.1751801778

6. REFORMAS NORMATIVAS RECENTES: DESENVOLVEMENTO REGULAMENTARIO E APLICACIÓN DA LEI OU REFORMA DA LEI?

En 2024 viñéronse producindo reformas normativas polo Goberno coa finalidade de habilitar unha canle para a participación institucional de CONPYMES e de PIMEC.

6.1. A REGULACIÓN REGULAMENTARIA DO CONSELLO ESTATAL DA PEQUENA E MEDIANA EMPRESA E DO OBSERVATORIO ESTATAL DA MOROSIDADE PRIVADA

O Real Decreto 439/2024, do 30 de abril, modificou o Real Decreto 962/2013, do 5 de decembro, polo que se crea e regula o Consello Estatal da pequena e mediana empresa e crea e regula o Observatorio Estatal da morosidade privada do devandito Consello estatal. Reformou precisamente a composición do Consello e instituíu e regulou a do Observatorio.

Convirá expoñer literalmente a nova composición do Consello, en que se integran:

- “Cinco vogalías en representación das organizacións empresariais de ámbito estatal e intersectorial, *priorizando as que ostenten a condición de máis representativas da pequena e a mediana empresa. Entenderase que as organizacións empresariais máis representativas da pequena e a mediana empresa serán aquelas que teñan recoñecida a dita condición polas autoridades competentes a nivel nacional.* Cada organización empresarial non poderá contar con máis de dúas vogalías” [art. 3.1.h) RD 962/2013];
- “Unha vogalía en representación das organizacións empresariais de ámbito autonómico e intersectorial *máis representativas da pequena e a mediana empresa. No ámbito autonómico, entenderase que as organizacións empresariais máis representativas da pequena e a mediana empresa serán aquelas que teñan recoñecida a dita condición polas autoridades competentes das súas respectivas comunidades autónomas. Non estarán comprendidas neste suposto as*

asociacións empresariais integradas nas organizacións empresariais de ámbito estatal e intersectorial máis representativas da pequena e mediana empresa" [art. 3.1.i) RD 962/2013].

A regulación regulamentaria reformadora, cuxa finalidade -é evidente- non é desenvolver a LOLS, nin a disposición adicional 6ª do ET, crea novas categorías de organizacións *empresariais máis representativas da pequena e a mediana empresa* -advértase, no xogo da linguaxe, que *non se trata de organizacións empresariais máis representativas, que limitaron libremente a súa función representativa de intereses empresariais ás PEME, senón que ostentan "a condición de máis representativas da pequena e a mediana empresa"*- , tanto no ámbito estatal como no autonómico, que a disp. adicional 6ª do ET non admite⁶³. Non hai máis que regresar ao *dictum* literal da norma estatutaria, descoñecedora da categoría de asociacións empresariais máis representativas de PEME, para comprobar a extralimitación regulamentaria, pois, como quedou dito repetidamente, a referida disposición legal unicamente recoñece como máis representativas ás "asociacións empresariais que contén co dez por cento ou máis das empresas e traballadores no ámbito estatal" e ás "asociacións empresariais de comunidade autónoma que contén nesta cun mínimo do quince por cento dos empresarios e traballadores", non estando comprendidas neste último suposto "as asociacións empresariais que estean integradas en federacións ou confederacións de ámbito estatal"; medidos os ditos limiares sobre a totalidade de empresas e traballadores. Trátase de grandes empresas, de microempresas ou de PEME. Ao que debe engadirse o

⁶³ Sen que a obxección de ilegalidade sálvese polo feito de que a nova regulación regulamentaria seguiu, en parte, o precedente da norma regulamentaria reformada -tamén se refería ás "organizacións empresariais de ámbito estatal e intersectorial máis representativas da pequena e a mediana empresa" [art. 3.1.h)]-, que non foi impugnada ante a xurisdición contencioso-administrativa pola súa ilegalidade.

carácter imperativo, esgotador, pechado desa regulación, necesariamente legal (art. 53.1 CE), por canto, ao introducir técnicas selectivas de representatividade no conxunto das asociacións empresariais constituídas conforme á Lei 19/1977, limita o dereito fundamental das devanditas asociacións á igualdade de trato, respectado o seu contido esencial, con criterios obxectivos e proporcionados, isto é, sen inxerencias públicas inxustificadas (arts. 22 e 14 CE).

Que o Consello Estatal da PEME sexa un "órgano colexiado consultivo, asesor e de colaboración nas materias que afectan ás pequenas e ás medianas empresas para favorecer e facilitar a súa creación, crecemento e desenvolvemento de vantaxes competitivas" (art. 1.1 RD 962/2013), non apodera ao Goberno para crear *ex novo* unha condición xurídica de maior representatividade empresarial, descoñecida pola regulación legal. Ao constituír unha categoría de representatividade *empresarial* á marxe da lei -os sindicatos partícipes no Consello Estatal da PEME son, en cambio, os máis representativos "a nivel estatal", con 4 vogalías, 2 menos que as asociacións empresariais e sen sitio para os sindicatos máis representativos de comunidade autónoma, como na regulación anterior, que, en cambio, na nova, si posúe "unha" asociación empresarial de comunidade autónoma máis representativa das PEME-, estas organizacións empresariais non poden ter "recoñecida a dita condición polas autoridades competentes a nivel nacional" -o Ministerio de Industria e Turismo?, a autoridade laboral estatal?-, e "polas autoridades competentes das súas respectivas comunidades autónomas" -que, como a Administración laboral catalá, fixeron ese recoñecemento do carácter máis representativo das asociacións empresariais aplicando a disp. adicional 6ª do ET⁶⁴, non a categoría

⁶⁴ Decreto 206/2015, do 15 de setembro, do Goberno da Generalitat de Cataluña, "*relatiu al procediment d'acreditació i atribució de la quota de representativitat institucional de les organitzacions empresariais més representatives en l'àmbit de Catalunya*". Las organizaciones empresariales mas representativas de Cataluña lo son "*d'acord amb la disposició adicional*

construída *ad hoc* pola norma regulamentaria de asociacións empresariais máis representativas de PEME-, que a norma regulamentaria esixe para definir tautoloxicamente a “as organizacións empresariais máis representativas da pequena e a mediana empresa” no ámbito estatal intersectorial (“priorizándooas”) e no ámbito autonómico intersectorial, que o son por seren recoñecidas como tales polas respectivas autoridades competentes sen criterio previo ningún para iso. De modo que os procedementos “*abertos e transparentes, baseados en criterios obxectivos e previamente definidos*”, que reclama a Recomendación do Consello do 12 de xuño de 2023, disólvense aquí na presunción de notoriedade tan criticada, na nada. O dobre 10% e 15% de afiliación e ocupación afiliada medidos en PEME? Pero, que norma regula ese procedemento de medición? De ser legal, trataríase dun recoñecemento e dunha “representatividade” fachendosa por notoriedade pública?. Sen o rango debido para poder facelo, a norma regulamentaria rompe a arquitectura institucional da participación empresarial, á marxe da súa regulación legal. Chama tamén a atención que a exclusión da maior representatividade de organizacións empresariais máis representativas das PEME no ámbito autonómico prodúzase pola súa integración en organizacións empresariais estatais *máis representativas*, cando a disposición adicional 6ª do ET non esixe a maior representatividade da organización estatal de integración para imposibilitar a condición máis representativa da organización empresarial de ámbito autonómico integrada. Para a negación legal desa condición singular é suficiente coa integración dunha organización máis representativa de ámbito autonómico noutra estatal, sexa

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 empresariais i sindicats de treballadors” (art. 2). O Decreto autonómico non recoñece organizacións empresariais máis representativas de PEME, que non existen na lexislación do Estado, que executa, nin no Decreto da Generalitat de Catalunya, senón organizacións empresariais máis representativas “a” Catalunya.

esta última máis representativa ou non. Podía deducirse desta regulación regulamentaria a súa vontade de atribuír a condición de máis representativa de ámbito autonómico a PIMEC, integrada en CONPYMES, considerando a esta última como “non” máis representativa no ámbito estatal. Pero xa quedou dito que no Consello Estatal da PEME integrouse CONPYMES cunha vogalía de maior representatividade de PEME estatal e PIMEC coa vogalía de maior representatividade de PEME autonómica, desatendendo o mandato previsto no reformado art. 3.1.i) do RD 962/2013, a pesar da súa cuestionable adecuación legal.

E como proceder á selección entre as varias organizacións empresariais *máis representativas das pequenas e medianas empresas que puidesen existir en diferentes comunidades autónomas*? Rexería o principio de proporcionalidade representativa? Trátase dunha regulación regulamentaria de caso único, disposta para unha organización empresarial singular, que esgota a súa eficacia no asento no órgano administrativo colexiado desa organización empresarial predeterminada, á que serve esa única vogalía? Aplícase o prazo de 4 anos da disp. adicional 1ª.2 e 1.2º da LOLS?

A regulación regulamentaria da composición do Observatorio Estatal da Morosidade Privada expón tamén obxeccións en termos de conformidade coa disp. adicional 6ª do ET e a falta de cobertura legal para seleccionar asociacións empresariais con fins de participación institucional, necesaria ao afectar aos dereitos liberdade de asociación empresarial e de igualdade entre asociacións empresariais.

O Observatorio Estatal da Morosidade Privada intégrase por vinte vogalías pertencentes ao Consello Estatal da PEME, entre elas, “9.º As cinco persoas representantes das organizacións empresariais de ámbito estatal e intersectorial”, que, con redacción tan descoidada, teñen que entenderse referidas ás cinco vogalías do Consello Estatal da PEME, “en representación das organizacións empresariais de ámbito estatal e intersectorial, *priorizando as que ostenten a condición de máis representativas da pequena e a mediana*

empresa”; e “10.º A persoa representante da organización empresarial de ámbito autonómico e intersectorial máis representativa da pequena e a mediana empresa” [art. 14.1.b) do Real Decreto 962/2013, introducido polo artigo único.6. do Real Decreto 439/2024]. Esta persoa representante o é, en singular, de “a organización empresarial de ámbito autonómico e intersectorial máis representativa da pequena e a mediana empresa”, non preestablecida legalmente.

Engade a reforma regulamentaria respecto de a composición do Consello Estatal da PEME: “Dúas vogalías en representación de asociacións ou outras organizacións especializadas no ámbito da morosidade máis representativas. Entenderase que as organizacións especializadas no ámbito da morosidade máis representativas son aquelas que teñan recoñecida experiencia na análise e seguimento nesta materia a nivel nacional e multisectorial. Cada entidade non poderá contar máis que cunha vogalía” [art. 3.1.l) RD 926/2013, reformado]. O Observatorio Estatal da Morosidade Privada está composto tamén por “As dúas persoas representantes das asociacións ou outras organizacións especializadas no ámbito da morosidade. Cada entidade non poderá contar máis que cun vogal” [art. 14.1.v).¹¹ RD 926/2013].

O mandato legal ao Goberno foi que, no prazo de seis meses desde a entrada en vigor da lei, aprobara unha modificación do Real Decreto 962/2013, coa finalidade de que o Consello Estatal da PEME incluíse a representantes de asociacións especializadas no ámbito da morosidade, e crease e regulase o Observatorio Estatal da Morosidade Privada no marco do Consello Estatal da PEME (disp. ad. 11ª e disp. final 6ª da Lei 18/2022, do 28 de setembro, de creación e crecemento de empresas). Para seleccionar a presenza desas asociacións especializadas en morosidade, o RD 49/2024 volve utilizar con laxitude o concepto de maior *representatividade*, que erosiona a coherencia do sistema xeral de interlocución, aínda que aquí ese uso afástase da maior representatividade

empresarial a efectos institucionais, conforme á disp. adicional 6ª do ET. A “maior representatividade” predícase dunha especialización técnica, cunha lexitimidade funcional, non institucional. Con todo, non pode deixar de sinalarse que esta representatividade atribúese tamén a “asociacións ou organizacións de empresarios”, o que permitiría incluír entidades desa natureza por esta vía. De feito, a organización que ocupou unha destas vogalías na constitución tanto do Consello Estatal da PEME como do Observatorio da Morosidade, a Plataforma Multisectorial contra a Morosidade (PMcM), mantén estreitas relacións con CONPYMES e PIMEC, o que engade un matiz relevante á análise da súa posición institucional. Segundo a súa propia definición, é unha “confederación multisectorial que agrupa a organizacións empresariais e asociacións sectoriais e territoriais de ámbito estatal, constituída en 2008 co obxectivo de combater a morosidade nas operacións comerciais e promover unha cultura de pagos responsable”⁶⁵.

O reformador RD 439/2024 non buscou aplicar a disp. adicional 6ª do ET -nunca citada, tampouco polo reformado RD 962/2013-, ao seu ámbito propio de participación institucional. Reformouna. Sería difícil interpretar que considerou inaplicable a disp. adicional 6ª do ET aos órganos de participación institucional que regula, sendo aquela, ademais de imperativa, a norma básica do Estado sobre participación das asociacións empresariais máis representativas en órganos das Administracións públicas.

6.2. A REFORMA POR LEXISLACIÓN DE URXENCIA DA LEI DO CONSELLO ECONÓMICO E SOCIAL, DA COMPOSICIÓN DO SEU GRUPO SEGUNDO, EN REPRESENTACIÓN DAS ORGANIZACIÓNS EMPRESARIAIS

O Real Decreto-lei 2/2024, do 21 de maio, de medidas urxentes para a simplificación e mellora do nivel asistencial da protección por desemprego, e para completar a

⁶⁵ <https://pmcm.es/quen-son/>

transposición da Directiva (UE) 2019/1158 do Parlamento Europeo e do Consello, do 20 de xuño de 2019, relativa á conciliación da vida familiar e a vida profesional dos proxenitores e os coidadores, e pola que se derroga a Directiva 2010/18/UE do Consello, en vigor desde o pasado 23 de maio, sen relación ningunha coas materias obxecto da súa regulación de urxencia, modificou a Lei de creación do Consello Económico e Social 21/1991, do 17 de xuño.

A reforma legal respondeu, segundo a exposición de motivos do citado RDL 2/2024, IV, á adaptación da representación das organizacións empresariais, do Grupo Segundo do citado Consello, regulada no seu artigo 2.3, á disposición adicional 6ª do ET. O artigo 2.3, modificado, determina que "Os membros do Consello representantes do Grupo Segundo serán designados polas organizacións empresariais que teñan a condición de máis representativas conforme á disposición adicional sexta do texto refundido da Lei do Estatuto dos Traballadores, aprobado polo Real Decreto Lexislativo 2/2015, do 23 de outubro, en proporción á súa representatividade. *En todo caso estarán representadas as organizacións empresariais que gocen da condición de máis representativas a nivel de comunidade autónoma*". A reforma legal deu un prazo de tres meses ao órgano consultivo para adaptar o seu Regulamento de organización e funcionamento interno á nova composición do grupo segundo, establecendo outro prazo de tres meses, a partir da publicación da modificación do Regulamento, para que o Goberno proceda a nomear, mediante real decreto, aos membros do CES -os seus mandatos expiraban o 21 de xaneiro de 2025- a partir das propostas das organizacións que acrediten o dereito para formar parte deste (disp. transitoria 2ª RDL 2/2024).

Feito público o "profundo malestar" do Pleno do CES pola reforma da súa lei reguladora sen ser consultado

previamente⁶⁶, e de CEOE-CEPYME e ATA por “querer romper o diálogo social”⁶⁷, o Regulamento de organización e funcionamento interno do Consello Económico e Social foi adaptado á nova disposición legal, con efectos do 5 de xaneiro de 2025, de acordo á regulación da maior representatividade das asociacións empresariais de comunidade autónoma da disposición adicional 6ª do ET, interpretación que é a que aquí se sostivo como única posible, agás reforma legal da disposición estatutaria: “En todo caso estarán representadas as organizacións empresariais que gocen da condición de máis representativas no ámbito autonómico, *quedando excluídas deste suposto aquelas que estean integradas en federacións ou confederacións de ámbito estatal, todo iso conforme a disposición adicional sexta do texto refundido da Lei do Estatuto dos Traballadores, aprobado polo Real Decreto Legislativo 2/2015, do 23 de outubro*” (art. 4.3)⁶⁸.

Na súa Memoria correspondente a 2024⁶⁹ o CES non deixaría de referirse criticamente á “modificación de calado” da súa lei reguladora sobre a composición do Grupo Segundo do órgano consultivo. Nin o Real Decreto-lei 2/2004 xustificaba a urxencia e a extraordinaria necesidade da modificación legal, impedindo o preceptivo pronunciamento do órgano consultivo

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

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

⁶⁸ En sesión plenaria do 30 de outubro de 2024, o CES acordou modificar o artigo 4.3 do seu regulamento interno para adaptar a nova composición do Grupo Segundo, incluíndo ás patronais autonómicas sempre que non formen parte de federacións ou confederacións estatais. A Resolución da Secretaría Xeral do 26 de novembro de 2024 formalizou a modificación, incorporando o novo texto do artigo 4.3 ao Regulamento de Organización e Funcionamento Interno, que se publicou no BOE/BOE do 16 de decembro de 2024.

⁶⁹ Memoria sobre a situación socioeconómica e laboral de España 2024, Madrid, xuño 2025, páx. 284, https://www.ces.es/documents/10180/5361467/MEMORIA_CES_2024.pdf

sobre “os proxectos normativos «que afecten á organización, competencias ou funcionamento do Consello»”, nin había na norma de urxencia “unha motivación explícita suficientemente xustificativa do cambio”, que, “ao afectar á participación institucional de organizacións máis representativas nun órgano consultivo da natureza e funcións do CES, que percorren de forma transversal as políticas públicas económicas e sociais, faría necesario un tratamento específico deste tema no marco do diálogo social”. Ademais a modificación legal, expuña un “difícil encaixe” coa disposición adicional 6ª do ET, norma reguladora da maior representatividade das organizacións empresariais.

En efecto, a entrada dun representante de PIMEC no grupo segundo do CES choca coa inequívoca determinación excluín-te da disp. adicional 6ª do ET das asociacións empresariais máis representativas de comunidade autónoma que estean integradas en confederacións de ámbito estatal, sen esixir desas federacións ou confederacións de ámbito estatal que teñan a condición legal de maior representatividade no seu ámbito propio, no estatal. Esa regulación está en absoluta sintonía coa dos sindicatos máis representativos a nivel de comunidade autónoma, que, para ostentar esa condición xurídica, non poden estar “federados ou confederados con organizacións sindicais de ámbito estatal” (art. 7.1. da LOLS).

A integración de PIMEC en CONPYMES impide a súa condición xurídica de organización empresarial máis representativa no ámbito autonómico. O impedimento resólvese pola desvinculación de PIMEC da confederación estatal de PEMES. Ou pola reforma legal da disp. adicional 6ª do ET, o que non fixo a Real Decreto-lei 2/2024.

6.3. A MODIFICACIÓN, POR ORDE MINISTERIAL, DA COMPOSICIÓN DA COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL DE CONVENIOS COLECTIVOS

A Orde TES/904/2024, de o 7 de agosto, pola que se desenvolve, no que se refire ao nomeamento das vogalías

das organizacións sindicais e empresariais, o Real Decreto 1362/2012, de o 27 de setembro, polo que se regula a Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, dispuxo o procedemento que permitise a incorporación de PIMEC, como organización empresarial máis representativa de Cataluña, á devandita Comisión Consultiva Nacional.

O art. 4 do RD 1362/2012 regula a composición da CCNCC, integrada por un presidente, seis vocais en representación da Administración Xeral do Estado, designados pola persoa titular do Ministerio de Traballo e Economía Social, seis e seis vocais titulares -e seis e seis suplentes- en representación das organizacións empresariais e sindicais máis representativas, no Estado ou nas comunidades autónomas, nomeados polo titular do Ministerio de Traballo e Economía Social, a proposta vinculante daquelas, e un secretario.

A Orde TES/904/2024 afirma, na súa exposición de motivos, que o artigo 4 do RD 1362/2012 non regula as vogalías correspondentes ás organizacións sindicais e empresariais ante cambios nas súas composición debidos á perda ou á adquisición *ex novo* da condición de maior representatividade das devanditas organizacións, ou ao incremento ou diminución “sensible” da súa representatividade, “que deba provocar unha distribución dos vogais en representación dos mesmos diferente da existente”. Polo que, con fundamento na atribución de facultades de desenvolvemento e execución do RD 1362/2012 pola súa disposición final 4ª e co fin de proporcionar seguridade xurídica “e ofrecer a estas organizacións garantías para o correcto exercicio do seu dereito á representación institucional”, a citada Orde TES “configura un procedemento específico de nomeamento das persoas representantes das organizacións sindicais e empresariais”.

Existe na LOLS, na súa disp. adicional 1ª.1.2º e 2, con carácter de lei ordinaria, a regulación do “momento de exercicio” da condición máis representativa das organizacións sindicais e empresariais xustamente “en materia de participación institucional”, sendo o “momento de exercicio o

de constitución do órgano e, de ser o caso, o de renovación dos seus membros”, e para o caso de que o órgano non estea suxeito a unha renovación periódica dos representantes sindicais e das organizacións empresariais, o sindicato ou *a organización empresarial interesada “poderá solicitar no mes de xaneiro, e cada tres anos a partir desa data, a súa participación no órgano correspondente, achegando certificación acreditativa da súa capacidade representativa”*. A disposición final 1ª.2 da LOLS faculta ao Goberno, e non a unha Orde ministerial, para ditar as disposicións necesarias para o desenvolvemento do apartado a) do artigo 6.3 e do artigo 7.1 da propia LOLS e do previsto na disposición adicional 6ª do ET.

A Orde TES/904/2024 tampouco citou a LOLS, nin a disposición adicional 6ª do ET. Tampouco o fixo o RD 1362/2012. Pero, como ben di a Orde TES, o Regulamento 1362/2012 non procede a regular o exercicio ou a acreditación da condición máis representativa das organizacións sindicais e empresariais integrantes da Comisión Consultiva. Dá por observada e suposta as regulacións da LOLS e da disposición adicional 6ª do ET sobre a maior representatividade dos sindicatos e das asociacións empresariais no Estado e en cada Comunidade Autónoma, completadas polo principio xurisprudencial de proporcionalidade representativa.

A dita Orde regulou un procedemento administrativo de alteración da composición da Comisión Consultiva polos cambios na maior representatividade das organizacións sindicais e empresariais decidido pola autoridade pública sen remitir a solución dos desacordos entre organizacións sindicais ou empresariais máis representativas á intervención da autoridade xudicial competente.

O procedemento iníciase mediante solicitude, dirixida á Ministra de Traballo e Economía Social, dalgunha das organizacións lexitimadas para formar parte da Comisión, “acompañada da documentación acreditativa en que fundamenta a súa petición”. A solicitude é remitida pola DXT

ás organizacións do grupo de representación afectado, para que no prazo de dez días aleguen o que consideren oportuno, e informa favorable ou desfavorablemente a solicitude. O informe desfavorable da DXT conleva a desestimación da solicitude. Se o informe é favorable, a Ministra cesa as vogalías do grupo de representación correspondente, con notificación a todas as persoas e organizacións afectadas, incluída a iniciadora do procedemento, instando a alcanzar acordo de repartición de vogalías, vinculante para o Ministerio. En caso de desacordo, aplícanse as regras do art. 4 da Orde TES, das que a primeira e principal é a asignación dunha vogalía a cada organización máis representativa, xa sexa estatal ou de comunidade autónoma, repartíndose as vogalías restantes en forma distinta para as representacións empresariais e sindicais, acabando, no caso daquelas, nun sorteo público.

O 6 de setembro de 2024 PIMEC solicitou formar parte da Comisión Consultiva, na súa condición de organización máis representativa de ámbito autonómico. Emitido informe favorable pola DXT, a Orde TES/343/2025, do 4 de abril, recoñeceu a PIMEC lexitimación para formar parte da Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, acordou o cesamento dos representantes de CEOE e de CEPYME na Comisión -demorando a eficacia dos cesamentos ao momento en que se resolverse a nova composición da Comisión Consultiva de conformidade co procedemento regulado na Orde TES/904/2024-, e emprazou ás organizacións empresariais afectadas a alcanzar acordo unánime sobre a distribución de vogalías no prazo de 10 días. O acordo entre as organizacións empresariais non se alcanzou. A DXT determinou a distribución das vogalías e instou ás organizacións empresariais a propoñer as persoas titulares e suplentes para o seu nomeamento, formulando a proposta PIMEC. CEOE e CEPYME remitiron unha proposta conxunta que superaba o número de 5 vogalías asignadas pola DXT. A Ministra de Traballo e Economía Social procedeu a nomear ás persoas con máis antigüidade entre as

propostas, ata alcanzar as 5 vogalías, de conformidade co establecido no art. 4.3.2º da Orde TES/904/2024. O que fixo por Orde TES/683/2025, do 26 de xuño, pola que se nomean vogais do grupo de representación das organizacións empresariais na Comisión Consultiva Nacional de Convenios colectivos. Precisa a Orde: "Tendo en conta de que CEOE e CEPYME atenderon ao requirimento de forma conxunta, sen indicar que representante corresponde a cada unha das ditas organizacións en particular, procede o seu nomeamento en representación de ambas as organizacións e en orde de antigüidade ata o límite das cinco vogalías titulares e cinco vogalías suplentes que lles corresponden en conxunto, de conformidade co procedemento previsto" (exp. de mot.).

As dúas ordes procedementais, que poñen fin á vía administrativa, dan pé de recurso contencioso-administrativo. A Orde TES/904/2024 apartouse do mandato contido na disposición adicional 1.^a, apartados 2.^o e 2, da LOLS. Podería sosterse outra interpretación da norma da LOLS e outra conclusión, distinta da que aquí se alcanza - aínda que sexa difícil entender que a disp. adicional 1^a.1.2º da LOLS non regula o momento de exercicio da participación institucional-. Agora ben, non me parece discutible, na liña de interpretación do CES, que tanto a dita orde, como as que a desenvolveron, non son conformes á disposición adicional 6.^a do ET ao recoñecer como organización empresarial máis representativa de ámbito autonómico a PIMEC, a pesar de estar integrada na confederación estatal CONPYMES. A reforma da disp. adicional 6^a do ET é o procedemento que habería que seguirse.

7. REFLEXIÓNS, PROPOSTAS E CONCLUSIÓNS

7.1. UNHA NOVA LEI DE ASOCIACIÓNS EMPRESARIAIS E A SÚA REPRESENTATIVIDADE. DIÁLOGO SOCIAL E LEI ORDINARIA

No ámbito do diálogo social, o Goberno debería ponderar a súa iniciativa lexislativa, anunciada ultimamente no PAN 2025, e abrir ese diálogo ao desenvolvemento

reglamentario ou, preferentemente, á reforma legal da disposición adicional 6ª ET. Como sinalei, a estas alturas, coñecidas as disfuncións do sistema legal de representatividade das asociacións empresariais, a súa reforma non debería efectuarse de forma fragmentaria, senón que merecería abordarse no marco máis amplo de aprobación dunha nova lei de asociacións empresariais e a súa representatividade. Unha lei que incorporase o contido da Lei 19/1977, adaptado á Constitución, á doutrina do Tribunal Constitucional, e á Lei Orgánica 1/2002, do 22 de marzo, sobre os dereitos fundamentais de liberdade asociativa, fundacional e afiliativa, das asociacións empresariais, nas súas diversas dimensións e ámbitos estatais, europeos e internacionais, e da súa libre actividade, da súa estrutura interna e funcionamento democráticos, así como das súas garantías. O núcleo desa regulación tería que residir na determinación da representatividade das asociacións empresariais, a imaxe e semellanza da regulación da representatividade dos sindicatos contida na LOLS, coas necesarias diferenzas.

A lei aliñaríaase coa Recomendación do Consello, do 12 de xuño de 2023, *relativa ao reforzo do diálogo social na Unión Europea*, ao seleccionar a interlocutores sociais representativos de acordo con fins e criterios legais obxectivos e previamente definidos, e liquidar o noso mal sistémico recoñecendo a representatividade real das asociacións empresariais mediante procedementos de verificación públicos, abertos e transparentes. O logro deste obxectivo bastaría para xustificar a nova regulación legal, pois dotaría de seguridade xurídica e lexitimidade ao sistema de relacións laborais e favorecería o pluralismo asociativo como expresión estrutural da democracia social. Con todo, a lei debería ter maior ambición e proceder a substituír a regulación da disposición adicional 6ª, que, na súa esencia, presta adecuado apoio á pretensión do lexislador de diferenciar entre asociacións empresariais por razón da súa representatividade, ordenando as facultades desta singular

condición xurídica e a súa irradiación desde as federacións e confederacións estatais e autonómicas para acomodala á organización territorial do Estado e respectar a autonomía política das comunidades autónomas.

Esa eventual lei de asociacións empresariais e a súa representatividade non precisaría contar coa garantía normativa de lei orgánica para o desenvolvemento do dereito fundamental de libre asociación empresarial, pois o desenvolvemento do dereito fundamental de asociación do art. 22 da Constitución xa se produciu pola Lei Orgánica 1/2002, do 22 de marzo, que ditou as normas de réxime asociativo competencia do Estado, sendo a lei aquí proposta unha lei propia e específica do asociacionismo empresarial. A disposición final 2ª da devandita lei orgánica declara a súa aplicación supletoria, agás naqueles preceptos que teñen rango de lei orgánica, *"respecto de calquera outras que regulen tipos específicos de asociacións, ou que incidan no ámbito do dereito de asociación recoñecido no artigo 22 da Constitución, sen prexuízo das competencias das Comunidades Autónomas"*. Son orgánicas as leis de liberdade sindical e de partidos políticos. Pero importa ter presente que a LOLS desenvolve directamente o artigo 28.1 da Constitución, e que a regulación da representatividade das asociacións empresariais atópase contida na actualidade nunha lei ordinaria, como é o ET. Polo demais, a cuestión está resolta pola citada STC 67/1985, do 24 de maio, na que se le con total claridade: "O art. 22 da Constitución contén unha garantía que poderíamos denominar común; é dicir, o dereito de asociación que regula o artigo mencionado refírese a un xénero -a asociación- dentro do que caben modalidades específicas. Así na propia Constitución (arts. 6 e 7), contéñense normas especiais respecto de asociacións de relevancia constitucional como os partidos políticos, os sindicatos e as asociacións empresariais. Por iso debe sinalarse que a reserva da Lei Orgánica no art. 81.1 da Constitución en orde ás leis relativas «ao desenvolvemento dos dereitos fundamentais» refírese neste caso á Lei que

desenvolva o dereito fundamental de asociación en canto tal, pero non exclúe a posibilidade de que as leis ordinarias incidan na regulación de tipos específicos de asociacións, sempre que respecten o desenvolvemento efectuado na Lei Orgánica" [FX 3.C)].

7.2. SOBRE LIMIARES DE AFILIACIÓN E OCUPACIÓN E OUTROS CRITERIOS SELECTIVOS OBXECTIVOS

Corresponde á liberdade de configuración do lexislador valorar unha eventual revisión dos limiares de asociación e ocupación establecidos na disp. adicional 6ª do ET para recoñecer a condición xurídica de maior representatividade das asociacións empresariais, aínda que os ditos criterios presentan unha razoable proporcionalidade entre o volume afiliativo e o peso laboral. Poderían recollese axustes técnicos —como reforzar a consistencia asociativa e matizar o peso relativo da ocupación, tamén na lexitimación inicial e plena das asociacións empresariais para a negociación de convenios colectivos sectoriais de eficacia xeral— se se considerase conveniente favorecer unha maior presenza de asociacións de PEME e responder ás obxeccións sobre unha posible sobrerrepresentación das grandes empresas derivada do criterio ocupacional, mantendo sempre un sistema de cómputo unitario, sen segmentación por tamaño empresarial. Convén lembrar, con todo, que a ocupación cumpre unha función compensadora fronte ás dificultades da afiliación, tamén no ámbito empresarial e non só no sindical⁷⁰, e que, segundo estudos relativamente recentes, a afiliación non se explica tanto polo tamaño empresarial como pola capacidade das organizacións de ofrecer servizos, mobilizar recursos e

⁷⁰ M. SÁNCHEZ-MOSQUERA e 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, páx. 458, <https://doi.org/10.1177/00221856241248358>

xerar valor para os seus membros⁷¹. Esta liña de análise é coherente coas recomendacións das institucións da Unión Europea, que promoven a capacitación e o fortalecemento das asociacións de PEME para potenciar o diálogo social, aínda que procurando que iso non desincentive o crecemento empresarial, dado que a reducida dimensión empresarial é un desafío estrutural da economía europea. A iso súmase o dato obxectivo de que as microempresas e PEME, consideradas en conxunto, concentran unha porcentaxe moi elevada do emprego, que tamén debe ser ponderado ao valorar o criterio de ocupación no deseño institucional da representatividade empresarial.

Segue sendo unha decisión dispoñible para o lexislador a de flexibilizar os requisitos establecidos na disp. adicional 6ª do ET, que atribúen ás asociacións empresariais a especial posición xurídica que implica a súa maior representatividade e as correspondentes facultades de actuación (o dobre 10 % e o dobre 15 %). Tal flexibilización podería chegar ata o punto de considerar suficiente a acreditación dun só deses requisitos —afiliación ou nivel de ocupación—, moi “severos”⁷², formulando así a esixencia en termos disxuntivos. É certo que unha reforma neste sentido supoñería equiparar os requisitos da maior representatividade cos que actualmente rexen a lexitimación inicial subsidiaria de segunda orde, e de carácter excepcional, de cada asociación empresarial na negociación colectiva de eficacia xeral, prevista, non se esqueza, para “aqueles sectores nos que non existan asociacións empresariais que contén coa suficiente representatividade” [art. 87.2.c), 2º]. Dese modo, a *maior representatividade* das asociacións empresariais, no ámbito estatal ou nos autonómicos, como a

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, páx. 252, <https://doi.org/10.1177/09596801211015412>

⁷² STS, Sala do social, 1060/2016, do 15 de decembro de 2016, rec. 264/2015, ECLI:É:TS:2016:5736.

dos sindicatos, viría en auxilio da falta de lexitimación negocial, inicial e plena, das asociacións empresariais en determinados sectores, e non unha representatividade empresarial menor, como ocorre na regulación estatutaria vixente (á parte de dispensar esa maior representatividade lexitimación inicial negocial, do mesmo xeito que os sindicatos máis representativos). A lexitimación inicial primaria confiaríase ás asociacións empresariais que no ámbito xeográfico e funcional do convenio contén co 10% dos empresarios ou dean ocupación a igual porcentaxe de traballadores afectados, pois a opción de rebaixar numericamente os limiares impediría que o sistema de representatividade empresarial recuperase o seu paralelismo co de representatividade das organizacións sindicais, roto pola regulación dos arts. 87.3.c).2º e 88.2.3º en comparación coa regra do parágrafo 2º do propio art. 88.2.2º ET.

A regulación da lexitimación negocial cualificada ou negociadora das asociacións empresariais inicialmente lexitimadas podería reformarse para permitir a válida constitución das comisións negociadoras cando as ditas asociacións representen a empresarios que ocupen á maioría das persoas traballadoras afectadas ou á maioría das empresas incluídas no ámbito do convenio. A dificultade radica -o art. 88.2.4º acaba remitindo ao art. 87.3.c).2º ET- en articular un principio de proporcionalidade representativa, fixado aritmeticamente para as organizacións sindicais, pero nada sinxelo para as empresariais a partir de dous criterios de cómputo distintos —persoal e número de empresas—, sen fórmula de ponderación, o que será fonte de discrepancias e de impugnacións xudiciais. A reforma legal, con orixe no diálogo e a concertación social, debería aclaralo.

A lexitimación para negociar convenios de ámbitos estatal polas asociacións empresariais de comunidade autónoma está adecuadamente vinculada, á súa maior representatividade (art. 87.4 ET).

A aprobación dunha nova lei daría a oportunidade de reflexionar acerca da conveniencia de introducir criterios de maior representatividade empresarial, estatal e autonómica, adicionais ou substitutivos dos limiares vixentes, como número de convenios colectivos subscritos e/ou a porcentaxe da súa taxa de cobertura, de participación institucional en organismos públicos, e de presenza no dialogo social político. Esa renovación do noso modelo legal de representatividade empresarial, diferente ao da representatividade das organizacións sindicais, só podería ser eficaz cara a un tempo futuro. Unha lei que acollese esa pluralidade de criterios de acreditación da representatividade empresarial podería ser constitucionalmente cuestionada por vulnerar o dereito fundamental á igualdade ante a lei das asociacións empresariais (arts. 14 e 22 CE), resucitando o antigo debate sobre a selección das organizacións empresariais máis representativas, que clausurou no seu día o Tribunal Constitucional (STC 57/1989). Eses criterios, de non estar preestablecidos e ser medidos cara a períodos temporais xa transcorridos, levarían á lei a notoriedade pública de CEOE-CEPYME e a súa hexemónica presenza en defensa de intereses empresariais nas décadas transcorridas desde a vixencia do sistema de representatividade empresarial, incorrendo en desigualdade fronte ás patronais competidoras máis recentes.

7.3. GRAOS E ÁMBITOS TERRITORIAIS DA REPRESENTATIVIDADE DAS ASOCIACIÓNS EMPRESARIAIS; A MAIOR REPRESENTATIVIDADE DE COMUNIDADE AUTÓNOMA

Unha futura regulación legal na materia podería inspirarse na lóxica estrutural da LOLS, coas debidas singularidades - marcadas pola xurisprudencia constitucional desde o ATC 113/1984, do 22 de febreiro, que, por outra banda, tampouco deixou de recoñecer a semellanza do ámbito de inmunidade propio dos dereitos fundamentais en xogo e das súas

facultades organizativas⁷³-, sendo obxecto esencial da súa regulación os criterios e ámbitos territoriais de medición, e opción posible, como na LOLS, a distinción de dous graos de representatividade (máis representatividade ou maior representatividade e representatividade simple ou específica nun ámbito territorial e funcional determinado para a negociación colectiva de eficacia xeral, xa distinguido no ET), precisada, para ser realmente operativa e non permanecer no terreo das presuncións, de procedementos de acreditación e verificación da representatividade empresarial obxectivos e públicos.

A regulación legal habería de relacionar, como na LOLS, as facultades de acción da maior representatividade empresarial. E recoñecer expresamente a maior representatividade das asociacións empresariais, de ámbito estatal e autonómicas, por irradiación, de modo que a organización asociativa empresarial máis representativa no ámbito estatal ou no dunha Comunidade Autónoma irradie esa singular condición xurídica ás súas asociacións afiliadas, federadas ou confederadas para seren necesariamente exercida no “específico ámbito territorial e funcional” de implantación real e efectiva de cada asociación afiliada, federada ou confederada á organización empresarial que a posúe orixinariamente (STC 98/1985, FX 8; para os sindicatos). Esa regulación axustaríase perfectamente ao modelo constitucional de organización territorial e resultaría plenamente coherente coa atribución de facultades de acción no ámbito estatal ás asociacións empresariais máis representativas de comunidade autónoma, non pertencentes a federacións ou confederacións estatais (subida ao Estado desde os territorios autonómicos), funcionando

⁷³ Derivada dos instrumentos internacionais ratificados por España ex art. 10.2 CE e do propio art. 7 CE. A xurisprudencia constitucional sobre as disimilitudes e as similitudes entre unhas e outras organizacións é coñecida e escusa a súa cita pormenorizada. Por todas, STC 75/1992, do 14 de maio, FX 5.92

paralelamente a irradiación da maior representatividade das asociacións empresariais estatais ou de comunidade autónoma cara a todas as asociacións integrantes da súa cadea asociativa (baixada desde o Estado ás comunidades autónomas e provincias).

A hipotética nova regulación legal non debería cambiar a condición máis representativa das asociacións empresariais de comunidade autónoma, de forma que a pertenza a federacións ou confederacións empresariais de ámbito estatal, que, na lexislación vixente, impide recoñecer a condición de máis representativas ás asociacións empresariais de comunidade autónoma, deixase de ter ese efecto impeditivo e limitácese unicamente á pertenza a federacións ou confederacións empresariais de ámbito estatal á súa vez máis representativas, ou desapareciese totalmente. É signo de recoñecemento da vinculación á comunidade autónoma do sindicato ou asociación empresarial que libremente decidiu limitar a súa actuación ao ámbito xeográfico autonómico, coas atribucións legalmente engadidas para actuar e participar no ámbito estatal, engadindo, de ser o caso, a libre, lexítima e democrática adopción, dentro da Constitución, dun programa de acción que une a defensa de intereses laborais ou empresariais á dun maior autogoberno, ou á concepción desa comunidade como nación cultural ou política.

7.4. A NECESIDADE DUN SISTEMA OBXECTIVO E TRANSPARENTE DE ACREDITACIÓN DA MAIOR REPRESENTATIVIDADE EMPRESARIAL

Reiteradamente advertido, non debería a nova regulación legal subtraerse ao obxectivo imprescindible de establecer un sistema transparente e obxectivo de recoñecemento da representatividade das asociacións empresariais, que permita aplicar os limiares legais establecidos no ET—ou outros, ou outros criterios obxectivos—, asegurar un pluralismo asociativo empresarial efectivo e garantir o principio de proporcionalidade representativa real. As opcións

técnicas son variadas. Baste comprobar a regulación da comunidade autónoma catalá ou, noutra orde de comparacións, os modelos de Dereito comparado (Francia ou Italia). Aquí os froitos acordados do diálogo social xogarán un papel particularmente relevante.

Un sistema obxectivo e transparente de acreditación da maior representatividade empresarial require un procedemento administrativo formalizado, xestionado por unha autoridade pública competente —a autoridade laboral competente ou unha comisión técnica independente— encargada de recibir, verificar e resolver as solicitudes de recoñecemento, con garantías de publicidade e contradición. As asociacións empresariais que aspiren a tal condición deberían presentar periodicamente información documentada sobre o seu grao de implantación territorial e funcional, número de empresas afiliadas, volume de emprego representado (se é o caso, convenios colectivos subscritos e participación en órganos de diálogo social). A autoridade competente cotexaría estes datos conforme a criterios regrados, previamente establecidos e accesibles, podendo requirir aclaracións, abrir un trámite de audiencia ou realizar comprobacións adicionais. O procedemento culminaría cunha resolución motivada, susceptible de recurso, e cuxo resultado sería obxecto de publicidade oficial. A garantía xurisdiccional é, naturalmente, esencial. Esta verificación non tería carácter indefinido, senón que debería renovarse a intervalos periódicos para garantir a actualización dos datos e evitar situacións de representatividade ficticia ou discrecional, atribuída sen comprobación empírica, por presuncións fácticas.

7.5. A (MAIOR) REPRESENTATIVIDADE DAS ASOCIACIÓNS EMPRESARIAIS E A DIFERENCIACIÓN DE TRATO DAS PEQUENAS E MEDIANAS EMPRESAS; A FRAGMENTACIÓN DA REPRESENTATIVIDADE E OS SEUS PROBLEMAS

A categoría xurídica de representatividade das asociacións empresariais -do mesmo xeito que a dos sindicatos- construída polo lexislador para seleccionar aos suxeitos

asociativos con capacidade real de representación, defensa e promoción dos intereses xerais dos empresarios (art. 7 CE), é necesariamente xeral. A liberdade de configuración do lexislador democrático é amplísima, como as súas opcións de política lexislativa, sempre dentro da Constitución. Obviamente, non podería o lexislador recorrer ao criterio de exclusividade da representación das PEME para diferenciar o réxime xurídico da (maior) representatividade empresarial, pois, se imposta legalmente, esa esixencia de exclusividade representativa de determinadas empresas por razón do seu tamaño limitaría o contido esencial da liberdade de autoorganización das asociacións, neste caso o seu dereito para "cumprir unha finalidade tan esencial como a propia identificación do grupo" (SSTC 85/1986, do 25 de xuño, FX 4; 133/2006, do 27 de abril, FX 7). Desde logo, tampouco podería o lexislador constrinxir ás empresas, segundo a súa dimensión, a afiliarse unicamente a determinadas organizacións empresariais, o que de novo limitaría o contido esencial do seu dereito de liberdade e inmunidade asociativa. Pero non se trata disto. A cuestión é máis complexa.

Unha lei de representatividade das PEME podería limitar o exercicio do dereito de asociación empresarial como dereito de liberdade se as patronais máis representativas de grandes empresas, asociando tamén a PEME, non puidesen acceder a ese estatuto singular, e se as asociacións de PEME non puidesen afiliarse a asociacións de empresas grandes. E se poden facelo, como o dereito fundamental de libre asociación esixe, carecería de sentido o tratamento singular da representatividade das asociacións de PEME, por canto tamén tería que ser destinado ás asociacións de todo tipo de empresas, tamén representativas de PEME, fóra de que se illase a figura asociativa exclusiva de PEME. En tal caso, exercido libremente o dereito de afiliación das PEME a asociacións exclusivas desas empresas, e previamente o dereito de fundación desas asociacións, o tamaño empresarial -completado co volume de negocio e o balance xeral, como fai o Regulamento (UE) 651/2014, do 17 de xuño

de 2014, da Comisión –resultaría insuficiente para configurar un criterio razoable e adecuado de diferenciación xurídica da representatividade dunhas e outras asociacións empresariais, nin proporcional aos seus fins de seleccionar a asociacións empresariais de real consistencia para o exercicio das funcións que a Constitución e a lei encoméndanlles.

En suma, a maior representatividade empresarial cumpre unha función institucional de interese xeral, que esixe unha representación global, non fraccionada, do empresariado⁷⁴. Establecer limiares diferenciados de representatividade ou réximes específicos para asociacións exclusivas de PEME fronte a aquelas que agrupan a empresas de todos os tamaños implicaría fragmentar artificialmente a representación do empresariado, en contradición coa función institucional da maior representatividade que, conforme ao artigo 7 CE, esixe unha representación global e transversal do conxunto empresarial. Ademais, esta diferenciación alumaría un inxustificado modelo excluín-te de asociacións que agrupan tanto a PEME como a grandes empresas, podendo derivar nunha desigualdade normativa que penalizase a estas últimas, mesmo cando as PEME sexan maioría no seu seo. Dado que non existe un universo representado autónomo ou escindido que xustifique un trato diferenciado, non podería definirse unha lexitimidade propia e excluín-te das asociacións de PEME sen incorrer en superposicións representativas e duplicidades funcionais, que desnaturalizarían o sentido mesmo desta condición xurídica singular, comprometendo a obxectividade, razoabilidade, adecuación e proporcionalidade do criterio selectivo respecto da súa finalidade institucional.

Esta división da representatividade das asociacións empresariais daría lugar, polo demais, a un modelo asimétrico respecto do legal vixente de representatividade

⁷⁴ F.J. PRADOS DE REYES, "*Representación e representatividade das organizacións empresariais*", cit., páxs. 210-215.

sindical, construído ao redor da audiencia electoral obtida polos sindicatos no “total de delegados de persoal, dos membros dos comités de empresa e dos correspondentes órganos das Administracións públicas”, no nivel estatal e nos autonómicos, de modo que, aínda que os órganos de representación unitarios constitúense segundo o número de traballadores dos centros e empresas, as organizacións sindicais máis representativas ostentan esta calidade xurídica en todo o ámbito de medición territorial, estatal ou de comunidade autónoma, sen distinguir o tamaño das empresas. Construír un modelo de representatividade empresarial específico de PEME é desaxustado, rompe o paralelismo do tratamento da representatividade dos interlocutores sociais e alteraría a estrutura da negociación colectiva, sectorial e de empresa.

Ademais da asimetría do modelo co de maior representatividade das organizacións sindicais, a separación da categoría xurídica da representatividade empresarial por razón do tamaño podería levar insiro o xerme da diferenciación das lexislacións laboral e de seguridade social, con regulacións distintas segundo os tamaños de empresa (PEME fronte a gran empresa), ás que as persoas traballadoras prestan servizos, polo xeral, sen posibilidade de elección do seu tamaño, co consecuente risco de desigualdade no tratamento das condicións laborais. Foi esta unha aspiración reiterada, vinculada á evitación de cargas burocráticas e á “simplificación” da imposición de cargas normativas ou regulamentistas ás PEME, que se penetra nas “cargas” laborais e sociais. Renovada ciclicamente en contextos de crises económicas, cobrou especial forza durante a gobernanza da crise financeiro-global de 2008⁷⁵ — que aplicou a idea de que un Dereito do traballo atenuado e principalista favorecería a creación de emprego—, reaparece na nova era de cambios que vivimos, en certos sectores do

⁷⁵ D. PÉREZ DEL PRADO, *O impacto social da gobernanza económica europea*, Tirant lo Blanch, Valencia 2021, páxs. 165, 169-170, 191.

pensamento económico e en informes de relevancia como o elaborado por M. Draghi -a regulación obstaculiza a innovación⁷⁶-, co fin, dise, de facilitar a transformación dixital da economía e do traballo, despregar a IA, permitir o emprego dunha man de obra madura e afrontar a emerxencia climática e a transición ecolóxica.

Dalgunha maneira esa escisión estivo presente nas recentes críticas de CONPYMES e de PIMEC, citadas ao comezo deste traballo, que non dubidaron en enlazar o modelo actual de (maior) representatividade empresarial con regulacións que “impiden” o “crecemento” e “dificultan” a competitividade das PEME e autónomos.

Un factor de diversidade tan potente supoñería un xiro radical do ordenamento laboral e de protección social, que, no noso Estado social e democrático de dereito, non podería converterse nun ordenamento laboral de PEME, con normas excepcionais para empresas grandes. É difícil sequera imaxinar a compatibilidade de tal modelo coa Constitución, o seu art. 35 e a aprobación pola lei dun estatuto dos traballadores, no marco dos dereitos fundamentais que consagra, e o principio estrutural de igualdade ante a lei, completado coa prohibición de desigualdades arbitrarias e co mandato aos poderes públicos, principalmente ao lexislador, de lograr a igualdade substantiva das persoas e dos grupos en que se integran (arts. 14 e 9.2 CE).

⁷⁶ *The future of European competitiveness -A competitiveness strategy for Europe, Part A A competitiveness strategy for Europe*, 9 de setembro de 2024, páxs. 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;