La promesa aún incumplida de participación laboral en los consejos de administración en España

por Sara Lafuente

En los últimos años, ha surgido en España, por impulso político, un renovado interés por la democracia en la empresa y la participación laboral en los órganos de gobierno empresarial. Siguiendo los anuncios de la ministra de trabajo Yolanda Díaz sobre su intención de promover una legislación sobre participación de las personas trabajadoras en España, el Ministerio de Trabajo y Economía Social nombró a comienzos de 2025 a una comisión internacional de expertos en democracia en el trabajo, cuya misión era hacer un diagnóstico y una propuesta legislativa y de política pública para avanzar en la participación de los y las trabajadoras a través de su implicación en las decisiones y a través de la propiedad, publicado a comienzos de 2026 (Ferreras et al., 2026).

La democracia en el trabajo ha resurgido como respuesta a las crisis democrática, climática y demográfica, al debilitamiento del modelo social europeo, y como necesaria para regular las grandes transformaciones que atraviesan el mundo del trabajo, especialmente las impulsadas por la tecnología y la inteligencia artificial. Estudios sobre cogestión en los órganos del gobierno empresarial, sobre todo en Alemania, muestran que esta forma de participación permite a los trabajadores y sus sindicatos influir en las decisiones estratégicas al acceder más temprano a información de calidad sobre la empresa. Así, pueden anticipar y gestionar mejor los efectos de dichas decisiones sobre la organización, el empleo y las condiciones de trabajo, además de orientar a las empresas hacia objetivos más sostenibles y de largo plazo, e influir positivamente en otras variables, como la innovación o la productividad (ver Scholz y Armeli, 2026; Telljohann, 2022). Otras investigaciones han mostrado cómo la presencia de consejeros laborales puede mejorar el diálogo social en otros niveles de la empresa, cuando estos se comunican con otras instancias de representación (Lafuente et al. 2022; Rosenbohm y Kuebart, 2022).

Sin embargo, la democracia industrial quedó durante décadas olvidada en España, pese a que la Constitución republicana de 1931 ya reconocía la participación de los trabajadores en la gestión y los beneficios empresariales (artículo 46.2). La dictadura franquista impuso después una pseudoparticipación, muy alejada de la cogestión efectiva. La Ley 41/1962 obligaba a integrar a los trabajadores en la gestión de las sociedades anónimas y cooperativas de más de 500 trabajadores, así como de empresas públicas. Se buscaba con ello la colaboración entre capital y trabajo en el marco corporativista nacional-sindicalista: la representación laboral oficial recaía en los jurados de empresa controlados por el Sindicato Vertical, único autorizado por el régimen, mientras se reprimían otras formas de representación. No sorprende que, en la transición democrática iniciada en 1975 en España, no se tomara esa experiencia como modelo. La cogestión alemana despertó más interés, vigente desde los años cincuenta en los sectores del acero y minería, y extendida en 1976 a las grandes sociedades de capital.

La Constitución de 1978, hoy vigente en España, instó a los poderes públicos en su artículo 129.2, a promover y fomentar "eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas", así como a establecer "los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción". Sin embargo, a pesar de este anclaje constitucional, España sigue siendo uno de los pocos países europeos en los que hoy no existe ninguna ley que regule la participación laboral en los consejos de administración.

El artículo 129.2 tuvo cierto desarrollo legislativo, pero centrado en la economía social, las cooperativas y los derechos de información y consulta de las personas trabajadoras en la empresa, a través de comités de empresa, comités de seguridad y salud y delegados de personal, regulados por el Estatuto de los Trabajadores. La Ley Orgánica de Libertad Sindical completa el marco jurídico de la participación laboral en la empresa, en lo que respecta a la negociación colectiva y la libertad sindical, derechos derivados de otros artículos constitucionales. Pero lo cierto es que los derechos amparados por el artículo 129.2 no se agotan ahí y la ley podría ir más allá.

No han faltado intentos legislativos desde entonces, pero sin muchos resultados. En 2002, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), entonces en la oposición, planteó una propuesta legislativa en el Congreso que incluía un derecho concreto de participación laboral en los consejos de administración de las empresas, pero finalmente no fue debatida durante aquella legislatura conservadora, ni reactivada por el propio PSOE cuando accedió al gobierno.

Por otro lado, en las cajas de ahorros, la Ley 31/1985 regulaba las normas básicas sobre sus órganos rectores permitiendo al personal de las cajas elegir a sus propios representantes en el consejo de administración, la comisión de control y de obras sociales, así como en la asamblea general de las cajas. Este marco básico se desarrolló de manera diferente en cada territorio regional (o Comunidad Autónoma), dando lugar a un sistema muy descentralizado, donde una pluralidad de grupos de intereses y fuerzas políticas se repartían cuotas de poder a nivel territorial. En la práctica, el sistema llegó a parecerse más a un sistema de participación institucional en los órganos de gobierno de las cajas que a uno de implicación de las personas trabajadoras en la toma de decisiones estratégicas. Con la crisis financiera de 2008-2010 y la restructuración del sector bancario español, y a continuación de algún episodio de corrupción que dañó la reputación del sistema de gobierno de las cajas, la inmensa mayoría de ellas desapareció. La Ley 26/2013 de cajas de ahorros y fundaciones bancarias derogó la de 1985, sin reestablecer el derecho de participación laboral en sus consejos de administración, lo que pasó bastante inadvertido socialmente y no provocó ninguna movilización.

Una experiencia más positiva, aunque dispersa y poco conocida, existe en algunas empresas del sector público estatal. En el acuerdo de 16 de enero 1986 sobre participación sindical en empresa pública (estatal), derivado de la concertación social de finales de los años ochenta entre el PSOE y el sindicato Unión General de Trabajadores (UGT), el gobierno socialista de entonces se comprometió a negociar una representación sindical minoritaria en los consejos de administración, o paritaria en las comisiones de información y seguimiento, de empresas públicas estatales que contaran con más de 1000 trabajadores. Así, estos compromisos se basaban en un pacto político. No tenían los efectos normativos de un convenio colectivo o de una ley, sino que debían trasladarse a los convenios colectivos de empresa según el contexto y la correlación de fuerzas en cada empresa pública concreta. Además, el compromiso se refería únicamente a empresas públicas estatales, no a empresas regionales (de las Comunidades Autónomas) ni a empresas municipales. Por último, establecían dos formas alternativas de participación sindical: a través de representación en el consejo, o a través de representación en la comisión de información y seguimiento - excepto para las filiales del grupo INI-TENEO que pertenecieran al sector del metal y contaran con más de 500 personas trabajadoras, donde estas dos formas eran acumulativas gracias a un acuerdo específico del grupo, que también incluía otros derechos para los trabajadores.

Cuando el pacto político llegó a su fin y expiraron los convenios colectivos de empresa, no fue siempre posible mantener las condiciones en su renegociación, y, por lo general, se perdió la participación sindical en el consejo. El sistema pudo, sin embargo, mantenerse en algunas empresas públicas estatales, como en Renfe y ADIF (sector de transporte ferroviario), Paradores Nacionales (sector turístico), Navantia (construcción naval), Hunosa (energía y minería), ENSA (sector nuclear) o el Grupo TRAGSA (servicios en medio ambiente, desarrollo rural y emergencias). Sin embargo, falta investigación exhaustiva sobre cómo se establecieron y desarrollaron estos derechos en el sector público y en cada una de las empresas, qué implicaron, y cómo se perdieron. Los procesos de privatización de los años noventa asestaron un duro golpe a un sistema negociado, que no había llegado a afianzarse como modelo para el propio sector público, y mucho menos para el sector privado.

Por último, la legislación de la Unión Europea, de Francia y de Alemania, permite a representantes de los trabajadores en España ocupar puestos en los consejos de administración o de vigilancia de grupos multinacionales con sede en otros países. Entre otros, los grupos Alstom o Imerys, franceses, o Volkswagen y Fresenius SE, cuentan con representantes sindicales con mandato español entre sus consejeros. El número podría haber aumentado desde que la sentencia de 18 de octubre de 2022 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en el caso C-677/20 IG Metall y ver.di vs SAP SE, dictaminó que, en sociedades anónimas transformadas en europeas conforme a ley alemana, los dos o tres puestos hasta entonces reservados a los sindicatos alemanes en el consejo de vigilancia corresponden a todos los sindicatos activos en la sociedad europea. Pero ¿de qué sirve la mera presencia sindical en los consejos de administración y vigilancia, sin recursos ni protecciones garantizadas por ley, que permita una actuación laboral independiente y conectada con su base?

En ese sentido, PSOE y Sumar se comprometieron, en su acuerdo de gobierno de coalición de 2023, a impulsar “una participación más eficaz de las trabajadoras y trabajadores en el ámbito de sus respectivas empresas” (…) “en línea con el artículo 129 de la Constitución y en el marco del diálogo social”, con la idea de ir más allá de los mecanismos de información, consulta y negociación ya existentes. Pero los partidos de derecha rechazaron en bloque en el Congreso una proposición no de ley sobre democracia en el trabajo, presentada por el grupo de Sumar en marzo de 2024, y que incluía, entre otras cosas, la idea de una participación sindical en los consejos de administración. Se hizo evidente que la democratización del lugar de trabajo dividía profundamente a los bloques políticos en el eje izquierda-derecha, y que aprobar una ley al respecto no sería fácil sin una preparación previa. Así, el Ministerio de Trabajo nombró a la comisión experta sobre democracia en el trabajo, cuyo informe buscaba ante todo proponer cambios realistas, que los agentes sociales pudieran discutir en las mesas de diálogo social. Se trataba también de promover un debate y movilización más amplios, allanando el terreno hacia una legislación que redistribuyera mejor el poder en el gobierno empresarial. Por último, la comisión buscaba inspirar iniciativas similares en otros países.

El informe sostiene que las empresas son entidades políticas y que sus trabajadores, como inversores de trabajo, deben participar en su gobierno para completar la transición democrática española. En su parte de diagnóstico, el informe detecta un régimen de poder extractivista dominante en las empresas españolas, y lagunas en el desarrollo del artículo 129.2 de la Constitución, tanto en su dimensión de voz como en la de propiedad laboral. Abordarlas ayudaría a afrontar nueve desafíos de la economía española: la sucesión en las PYMES, la competitividad e innovación, la gobernanza de la inteligencia artificial, la resiliencia territorial, la informalidad e impacto laboral de las cadenas de valor, la renovación sindical y de la sociedad civil, la pobreza y desigualdad, la fatiga democrática y la crisis planetaria. El informe propone una trayectoria hacia la democratización empresarial, tomando como referencia las mejores prácticas institucionales en Europa, y utilizando un nuevo índice de desarrollo democrático como instrumento de reporte

empresarial capaz de medir la participación laboral en la voz y la propiedad. Entre las propuestas del informe figuran derechos de participación financiera, derechos de cogestión y acceso a expertos para los comités de empresa, derechos de representación de los trabajadores de subcontrata en la empresa matriz, representación laboral en grupos de empresa, y representación sindical y sanciones relacionadas con los procesos de información y consulta. Para este artículo, destaca la propuesta de un derecho de representación laboral en los consejos de administración negociable en convenio colectivo. Como mínimo, alcanzaría un tercio en empresas de 50 a 100 trabajadores, y la mitad en las de más de 1000, conforme a las disposiciones subsidiarias. Con todo, el informe no llegó a debatirse por los agentes sociales: la principal confederación empresarial de España (CEOE) rechazó participar en la primera mesa de diálogo social sobre la democracia en la empresa, convocada por el Ministerio en marzo de 2026.

Sin duda, desde 2024, el contexto geopolítico ha cambiado y reorientado las agendas europeas y mundiales hacia la competitividad y la seguridad, iniciándose un nuevo periodo de austeridad y desregularización que pone en tela de juicio la política social y las oportunidades para avanzar hacia modos gobernanza más democráticos, también en el lugar de trabajo. En España, la convocatoria anticipada de elecciones generales para el 29 de noviembre de 2026, y la huelga general convocada para el 11 de noviembre por los grandes sindicatos CCOO y UGT, en plena campaña electoral, con movilizaciones multitudinarias por el derecho a la vivienda como telón de fondo, reflejan la importancia de la inflación, los salarios, el tiempo de trabajo y la crisis de la vivienda en las prioridades socio-políticas. La democracia empresarial parece haber sido relegada a un segundo plano en esta legislatura, pero el informe de la comisión experta sobre democracia en el trabajo y sus propuestas podrán aún tener algún recorrido si se constituye de nuevo un gobierno progresista en España. Si esto ocurre, avanzar en promover la democratización de la empresa, de la economía y del trabajo seguirá siendo una tarea pendiente, pero existirá un punto de partida.

Sara Lafuente
Investigadora principal, Instituto Sindical Europeo (ETUI)[1] y asociada de la Universidad Libre de Bruselas (ULB)
slafuentehernandez@etui.org

[*] Partes de este artículo se basan en Lafuente S. (2025) "La participación laboral en los consejos de administración en España: la mecha que aún no ha prendido", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 115 (noviembre), pp. 137-72. Las opiniones expresadas en este artículo son exclusivamente las de la autora y no comprometen a ETUI ni a la ULB.

Para más detalles, véase:

Ferreras I. et al. (2026) Dos promesas a quienes trabajan: voz y propiedad. Informe final de la Comisión internacional de expertos y expertas de alto nivel sobre la democracia en el trabajo, establecido por la Videpresidencia Segunda y el Ministerio de Trabajo y Economía Social de España, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Lafuente S., De Spiegelaere S. y Jagodzinski R. (2022) Friends in high places. Relations between European works councils and board-level employee representatives, ETUI Policy Brief, 2022.02.

Scholz R., y Armeli N. (2026) The economic effects of board-level codetermination in Germany – a literature review, Mitbestimmungsreport nº 88.10, IMU.

[1] ETUI recibe financiación de la Unión Europea.

Rosenbohm S. y Kuebart J. (2022) Can access to company boards improve transnational employee representation? Insights from employee representation in European Companies, Transfer vol.28(4), pp. 423-440.

Telljohann V. (2022) Recent trends in German co-determination: a critical assessment of new research evidence, Studi Organizzativi nº1/2022, pp. 83-107.