INFORME

COMISIÓN INTERNACIONAL DE EXPERTOS Y EXPERTAS DE ALTO NIVEL

SOBRE LA DEMOCRACIA EN EL TRABAJO.

Comisión internacional de expertos y expertas

de alto nivel sobre la democracia en el trabajo

en relación con el artículo 129.2 de la Constitución Española

Dos promesas a quienes trabajan: voz y propiedad

Informe encargado por la Vicepresidencia Segunda y

el Ministerio de Trabajo y Economía Social de España

Isabelle Ferreras et alii.

Madrid, 2026

Este documento no debe considerarse representativo de la posición oficial del Ministerio de Trabajo.

Salvo que se indique lo contrario, la reutilización de este documento está autorizada bajo la licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0) (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Esto significa que se permite su reutilización, siempre que se otorgue el debido reconocimiento a los autores y se indiquen los cambios realizados.

Tabla de materias

Tabla de materias 3
Resumen ejecutivo 12
Resumen completo 16
1. Misión de diagnóstico: 19
Historia, contenido y aplicaciones actuales 19
Hallazgos 20
Conclusión de la misión de diagnóstico 33
2. Misión estratégica 34
3. Misión práctica 36
A nivel de españa 37
A nivel europeo 42
Declaración final 43
Introducción 45
por la Profesora Isabelle Ferreras, Presidenta 45
La visión 45
Las misiones de la Comisión y el informe 47
España, al igual que todos los países, tiene un mandato claro 48
Encontrar esperanza para un futuro mejor 52
El trabajo de la comisión: miembros, reuniones y audiencias 54

Parte I: La situación actual y la relevancia de la democracia en el trabajo en España y más allá 59

I.A. Medio siglo de ambición incumplida 59
1. La participación laboral en España: medio siglo de ambición frustrada 60
Resumen 60
Introducción 61
1. El artículo 129.2 de la Constitución española de 1978: contenido, contexto y antecedents 62
2. Legislación favorable a la participación laboral en la empresa 66
2.1 Participación a través de la «voz» 67
Derivada de la legislación laboral 67
Derivada de normas laborales complementarias a, o integradas en, el derecho mercantil o administrativo 74
2.2. Participación a través de la propiedad 81
Las cooperatives 81
Sociedades Laborales y Participadas 83
2.3. Otras iniciativas institucionales 88
Iniciativas fallidas, de desarrollo limitado o sin concluir 88
Experiencias derivadas de pactos sociales, negociación colectiva y legislación de otros países con efectos en España 90

Conclusión: un enfoque articulado de la voz y la propiedad 92
Referencias bibliográficas 96
2. La vía de la voz desde una perspectiva europea 99
Resumen 99
1. Acceso a la voz en las decisiones estratégicas a nivel del gobierno corporativo 101
Acceso a la voz en el nivel estratégico: la representación laboral en el gobierno corporativo en Alemania 107
Tres claves de la codecisión alemana 110
2. Acceso a la voz en cuestiones operativas 114
3. Acceso a la voz en las decisiones laborales cotidianas, a nivel del «puesto de trabajo» 116
Conclusión 117
Referencias bibliográficas 118
3. La vía de la propiedad: un contexto de capitalismo financiero transnacional 122
Resumen 122
1. Concentración empresarial 122
2. Tendencias de concentración empresarial 122
Productividad e inversión en I+D 124
Poder de mercado y desigualdad 125
Evaluación 126
3. Concentración accionarial y financiera 126
¿Quién es el propietario del capital social de las empresas que cotizan en bolsa? 127
Las instituciones financieras como accionistas y el régimen del valor para el accionista 129
Gobierno corporativo: límites existentes al régimen de valor para los accionistas 130
¿Quién es el propietario de las empresas no cotizadas? 130
4. La «crisis de sucesión» de las pymes: una oportunidad generacional para el capital riesgo 132
Referencias bibliográficas 134
4. Un campo de experimentación prefigurativo: las empresas de la economía social están poniendo en práctica el mandato constitucional 138
Resumen 138
1. El sector de la economía social y la menor proporción de empresas propiedad de los trabajadores y las trabajadoras 139
2. Las fortalezas de la economía social, ya que persigue múltiples objetivos e internaliza las externalidades 143
3. Estudios de casos de España y de todo el mundo 145
Mondragón, España 146
Stapelstein, Alemania 148
Amul, India 149
Manos del Uruguay, Uruguay 150
Un campo en expansión de modelos empresariales alternativos 150
Referencias bibliográficas 153

I.B. De un compromiso constitucional a una relevancia contemporánea: Enfrentando 9 desafíos **157**

Desafío 1: La crisis de sucesión en las Pymes
129.2 como salvaguarda del tejido productivo español 158

Resumen *158*

1. El reto de la sucesión de las Pymes en España y en Europa 159

2. La propiedad de los empleados como solución al reto de la sucesión en las Pymes 160

Desafío 2: La crisis de competitividad y innovación
129.2 como puente hacia una mejor calidad del empleo y la reducción de la brecha de innovación 167

Resumen *167*

1. Explicaciones macro y micro de la calidad del empleo y la innovación 170

2. Participación de los trabajadores y las trabajadoras, calidad del empleo e innovación 173

3. Políticas públicas 175

4. Contribuciones al trabajo de la Comisión 179

Apéndice: Evidencia adicional para enmarcar el análisis de la calidad del empleo *181*

Estudio ISEAK 186

Estudios sobre la calidad del empleo promovidos por la UE 191

Referencias bibliográficas *193*

Desafío 3: La crisis de gobernanza de la IA
129.2 como herramienta para construir conjuntamente el futuro del trabajo 195

Resumen *195*

1. La inteligencia artificial y el futuro del trabajo *196*

Exposición de los hechos 197

2. Gestión algorítmica y poder en el lugar de trabajo *198*

La IA como herramienta de poder y vigilancia 198

Contrarrestar las amenazas a la democracia en el lugar de trabajo y los derechos fundamentales 199

El lugar de trabajo como punto ciego democrático 200

Fortalecimiento de la negociación colectiva 201

3. (Re)formulando la relación entre la IA y el trabajo *201*

Dos preguntas fundamentales 202

Un camino optimista hacia el futuro 202

Del conocimiento de quienes trabajan a la voz de quienes trabajan 203

De adversario a socio estratégico 204

Respuestas políticas 204

Referencias bibliográficas 206

Desafío 4: La crisis de la resiliencia territorial
129.2 como pilar del florecimiento territorial 208

Resumen *208*

1. La deslocalización y sus efectos en los territorios *209*

Retos y oportunidades de la democracia en el lugar de trabajo frente a la deslocalización 211

2. Retos de la deslocalización para la democracia en el lugar de trabajo a la luz de tres casos *213*
El Grupo IAG: las dificultades ante el plan de despido colectivo de 12.000 empleados 213
El grupo Stellantis: movilización colectiva para renegociar un plan de reestructuración 214
Volkswagen AG: el compromiso con el diálogo social y los mecanismos de democracia en el lugar de trabajo 215
3. La situación de la deslocalización en España *216*
El caso Nissan-Barcelona 217
4. La democracia laboral como motor de la resiliencia territorial *220*
Referencias bibliográficas *223*
Desafío 5: La crisis de la informalidad y trabajo oculto
129.2 como instrumento para reconstruir la cadena de valor global (Detrás de la IA) 223
Resumen *224*
1. El trabajo oculto detrás de la IA: informalidad y cadenas de valor globales *225*
Definición del trabajo con datos 225
Las personas trabajadoras de datos y la brecha global entre el Norte y el Sur 226
Cartografía de los patrones de flujo del trabajo primario con datos 227
Respuestas de políticas públicas 228
2. Afrontar la informalidad y el trabajo no remunerado *228*
Respuestas en forma de políticas públicas 234
Referencias bibliográficas *236*
Desafío 6: La crisis de la sociedad civil
129.2 como recurso para la renovación sindical 237
Resumen *237*
1. El sindicalismo como agente de progreso económico y social *238*
2. La crisis y la marginación del sindicalismo *240*
3. La situación reciente del sindicalismo en España *242*
4. El sindicalismo y la democratización del trabajo y la empresa *245*
Conclusión: ¿Democratizar el trabajo o democratizar la empresa? *246*
Desafío 7: La crisis de la pobreza y la desigualdad
129.2 como camino hacia una mayor igualdad 248
Resumen *249*
1. Pobreza *250*
Explicación de la pobreza laboral 252
Los límites del crecimiento económico y la redistribución para erradicar la pobreza 253
2. Desigualdad *255*
Datos sobre la desigualdad económica 255
Explicaciones de la desigualdad económica 258
Educación y tecnología 260
Poder de mercado y desigualdad 263
Innovación tecnológica y desigualdad 264
Relaciones laborales, participación y desigualdad 265
3. ¿Cómo podría la mejora de la participación de quienes trabajan reducir la pobreza y la

desigualdad? 266
Corregir la desigualdad económica 267
Reflexiones finales 268
Apéndice 270
Referencias bibliográficas 272
Desafío 8: La crisis de la democracia
129.2 como antídoto contra el cansancio democrático 274
Resumen 274
1. Efectos políticos de la organización del mundo laboral 276
2. Condiciones laborales favorables para la sociedad democrática y la democratización del lugar de trabajo 279
Referencias bibliográficas 282
Desafío 9: La crisis del planeta
129.2 como motor de la renovación ecológica 283
Resumen 283
Introducción: Navegando por la sostenibilidad global 284
1. El marco de los límites planetarios: definición del espacio operativo seguro de la Tierra 285
2. El enfoque de los fundamentos sociales y la dona 287
3. Integración de los límites y los fundamentos 289
4. Retos para la transición: desacoplamiento, acciones empresariales y cuestiones sistémicas 289
Desacoplamiento del PIB y las presiones planetarias 289
Priorización de las acciones empresariales 290
Naturaleza sistémica del problema y obstáculos para la transición 290
5. El camino a seguir: estrategias clave para la transición 290
6. Las transformaciones a las que apunta la economía del donut 291
7. Ejemplos de empresas que reorientan su misión 293
Conclusión: El papel clave de los inversores laborales para que la humanidad entre en el Doughnut 296
Referencias bibliográficas 299
Parte I. Conclusión: una clara necesidad de una vía regenerativa para las empresas españolas a través del acceso de quienes trabajan a la voz y a la propiedad 303
El estado actual no está preparado para afrontar la policrisis 303
Más allá de la dicotomía entre el mercado y el Estado 304
Una economía resiliente centrada en empresas participativas integradas en una arquitectura democrática renovada 304
Una trayectoria dinámica anclada en el acceso de quienes trabajan a la voz y a la propiedad 305

Parte II Forjar una nueva trayectoria de democratización 307

II.A Propuesta: Una estrategia integral para que todas las empresas emprendan una trayectoria de democratización en las vías de la voz y de la propiedad 307

1. Recuperar el gobierno corporativo al servicio de la voz y de la propiedad 308
Introducción 308
1. Gobierno corporativo para una era en la que los activos intangibles son la clave de una

economía impulsada por la innovación *310*
Explicación de las diferencias en la participación laboral 315
2. Responsabilidad social y medioambiental en el mundo empresarial *318*
La espiral de la búsqueda de beneficios corporativos 319
La evolución de la empresa 320
La corporación como casa de la moneda del capital 320
3. Herramientas jurídicas y codificación del capital *321*
Financiarización y capital privado 322
Erosión del propósito corporativo 322
4. El camino regenerativo: las vías de la voz y de la propiedad *323*
El demos de la empresa: quién disfruta de los derechos políticos para gobernar la empresa 327
Referencias bibliográficas *330*
2. Una estrategia para fortalecer las empresas españolas en el camino hacia el acceso de las personas trabajadoras a la voz y a la propiedad: la trayectoria 335
Resumen *335*
Marco para la aplicación de la doble promesa constitucional *336*
Introducción: Objetivos de la reforma: responder a la ambición constitucional *337*
A. Nuevas normas mínimas: emular las mejores prácticas de la Unión Europea 340
A.1. Acceso a la voz: refuerzo de los derechos existentes *340*
Refuerzo de las competencias del comité de empresa: El legislador debería reforzar las competencias de los comités de empresa existentes. 341
Refuerzo de las competencias de representación unitaria 342
Redefinición de los derechos de participación 342
Ampliación de la consulta y la mediación obligatoria 342
Ampliación de las competencias del comité de empresa y aplicación del cumplimiento 343
Apoyo de expertos y remuneración de los mismos 344
A.2. Acceso a la voz: quienes trabajan participan en las decisiones estratégicas *344*
Estructura de gobierno monista o dual 346
Representantes de las personas que trabajan en el consejo 347
Procedimientos electorales y perfil de los consejeros 347
Derechos, obligaciones y cumplimiento de los consejeros laborales 348
Estatus jurídico y apoyo 348
Efectividad y nulidad de las decisiones 348
Mejora de la gobernanza y puntos de veto 348
Armonización legislativa 349
A.3. Acceso a la propiedad: nuevo mínimo para abrir el acceso a la propiedad *349*
B. Trayectoria dinámica: avanzar con el mandato constitucional español 351
B.1. El índice de desarrollo democrático corporativo: escalas de puntuación de participación dual que miden el acceso de los trabajadores y las trabajadoras a la voz y a la propiedad *352*
B.2. El papel del Gobierno y el impacto de la reforma en la economía *354*

B.3. Mecanismos de incentivo *356*
Impuesto de sociedades: Se podría establecer un sistema de bonificaciones/penalizaciones fiscales, un mecanismo de política pública que ha demostrado su eficacia para orientar el comportamiento, a través del impuesto de sociedades. 356
Instrumentos financieros dependientes del Ministerio de Trabajo 357
Compensación financiera específica 357
Exenciones totales de cotizaciones 357
Incentivos vinculados al compromiso a largo plazo 357
Programas piloto sectoriales y regionales 358
B.4. Instrumentos políticos para fomentar un entorno propicio para las empresas que desean reforzar su enfoque regenerativo 358
Financiación de los sindicatos para su labor de representación *358*
Reforma de las obligaciones fiduciarias *359*
Reforma de la remuneración de los ejecutivos *360*
La «Policy Toolbox»: véase la Parte II. B. *360*
Para concluir *361*
C. Contexto político y trayectoria a nivel de la UE: el papel de la UE en el apoyo al liderazgo de España 363
Introducción: El contexto político a nivel de la UE *363*
C. 1. La Brújula de la Competitividad, la nueva agenda política de la Comisión Europea 364
Un 28.º régimen para empresas innovadoras 365
El Pacto Industrial Limpio 367
El paquete de simplificación Ómnibus 368
El marco financiero plurianual 370
C.2. La democracia en el trabajo: una tendencia política significativa en Bruselas 371
Directiva sobre los comités de empresa europeos (CEE) 373
Diálogo social 374
Economía social 375
C.3. Condicionalidades sociales: amplio acuerdo, avances limitados *376*
Conclusión: Una trayectoria habilitadora a nivel de la UE hacia una democracia regenerativa *377*
II. B. La caja de herramientas de políticas: Instrumentos de política y transformación cultural **381**
Nueva herramienta de información: Índice de Desarrollo Democrático Corporativo basado en las dos escalas de puntuación de participación que miden el acceso de los inversionistas laborales a la voz y a la propiedad 382
1. A nivel español 386
(1) Propuesta de ley para la promoción de la participación de las personas trabajadoras en las empresas *386*
Exposición de motivos 387
CAPÍTULO I. Disposiciones generales 393
CAPÍTULO II De la participación de las personas trabajadoras en la toma de decisiones de la

empresa y sobre los órganos de representación de las personas trabajadoras 396
CAPÍTULO III De la participación de las personas trabajadoras en los órganos de gobierno de la empresa 402
CAPÍTULO IV. De la participación de las personas trabajadoras en la propiedad de la empresa 406
CAPÍTULO V Otras medidas para la promoción de la participación de las personas trabajadoras en la empresa 409
CAPÍTULO VI. Garantías 412
DISPOSICIONES TRANSITORIAS. 413
DISPOSICIÓN DEROGATORIA. 414
DISPOSICIONES FINALES. 414
(2) Propuesta de fiscalidad corporativa para fomentar la democracia en la empresa por las vías de la voz y de la propiedad 416
A. Objetivo 417
B. Mecanismo 418
C. Beneficios potenciales 422
D. Consideraciones sobre a la aplicación 427
(3) Contratación pública para estimular el acceso de quienes trabajan a la voz y a la propiedad 431
A. Objetivo 431
B. Mecanismo 432
C. Beneficios 433
D. Consideraciones sobre la aplicación 433
(4) Nuevos fondos ciudadanos para apoyar el acceso a la propiedad y acelerar la transferencia 434
A. Objetivo 435
B. Mecanismo 436
C. Beneficios potenciales 438
D. Consideraciones sobre la implementación 439
(5) Identificación precisa de los inversores laborales y su acceso a la voz y a la propiedad 443
A. Objetivo 443
B. Mecanismo 444
C. Beneficios potenciales 445
D. Consideraciones sobre la aplicación 446
(6) Un Observatorio sobre el Acceso a la Voz y a la Propiedad 448
(7) Adaptación de la movilización de las infraestructuras de formación para empoderar a las empresas y a los inversores laborales con vistas a una gobernanza participativa 450
A. Objetivo 451
B. Mecanismo 451
C. Beneficios potenciales 453
D. Consideraciones sobre la aplicación 454
2. Instrumentos políticos pertinentes a nivel europeo 455
(1) Un fondo soberano europeo para abordar la crisis de sucesión y apoyar las adquisiciones por parte de los trabajadores y las trabajadoras 456
A. Objetivo 456

B. Mecanismo 457
C. Beneficios potenciales 459
D. Consideraciones sobre la aplicación 461
(2) Derechos de los Consejos Europeos de Empresa para influir y dar su consentimiento en el despliegue de la IA en el trabajo 462
A. Objetivo 462
B. Mecanismo 463
C. Beneficios 464
D. Consideraciones sobre la aplicación 464
(3) Transposición completa y equitativa de la Directiva de Información sobre Sostenibilidad Corporativa (CSRD) y de la Directiva de Diligencia Debida en Sostenibilidad Corporativa (CSDDD) 466
A. Objetivo 466
B. Mecanismo 467
C. Beneficios potenciales 468
D. Consideraciones sobre a la aplicación 468
(4) Construir consenso en torno a una política unificada del impuesto corporativo europeo basada en la doble escala de valoración del acceso de quienes trabajan a la voz y a la propiedad 470
A. Objetivo 470
B. Mecanismo 471
C. Beneficios potenciales 471
D. Consideraciones sobre a la aplicación 471
(5) Un mecanismo unificado de incentivos y condicionalidad en todos los fondos de la UE, ayudas estatales y contratación pública, vinculado al Índice de Desarrollo Democrático Corporativo, basado en la Escala de Valoración Dual del Acceso de los Inversores Laborales a la Voz y a la Propiedad 472
A. Objetivo 472
B. Mecanismo 473
C. Beneficios potenciales 479
D. Consideraciones sobre la aplicación 480
(6) Un 28º régimen para las empresas democráticas europeas 483
A. Objetivo 483
B. Mecanismo 483
C. Beneficios potenciales 487
D. Consideraciones sobre la aplicación 488
(7) Programas de apoyo clave para ayudar a las partes interesadas a prosperar en el nuevo entorno político, incluida la creación del observatorio de la UE sobre el acceso a la voz y a la propiedad 489
Creación del Observatorio de la UE sobre el acceso a la voz y a la propiedad 489

En conclusión 491

Resumen ejecutivo

El siguiente informe ha sido elaborado por la **Comisión de Personas Expertas de Alto Nivel sobre la Democracia en el Trabajo**, convocado por la **Vicepresidencia Segunda y el Ministerio de Trabajo y Economía Social en febrero de 2025**.

A pesar de los notables logros alcanzados en los últimos años—destacando especialmente una reforma laboral multidimensional que redujo el desempleo y fomentó el crecimiento económico, posicionando a España como una de las economías líderes de la Unión Europea—el Gobierno español aspira aún más. De hecho, la propia Constitución llama a una mayor ambición.

La Comisión de Personas Expertas de Alto Nivel sobre la Democracia en el Trabajo tenía como misión examinar la aplicación del artículo 129.2 de la Constitución española como posible solución a la situación de crisis múltiple a la que se enfrentan España y todos los países del mundo, caracterizada por el aumento de la desigualdad económica y social y el agotamiento de los recursos naturales, lo que amenaza el futuro sostenible de todos.

El trabajo de la Comisión de Personas Expertas se dividió en tres mandatos:

- **Diagnóstico**: examinar la historia, el contenido y las aplicaciones actuales del artículo 129.2 e identificar los problemas contemporáneos para los que su aplicación podría ofrecer soluciones.

- **Estrategia:** proponer una trayectoria para la aplicación del artículo 129.2 en el futuro.

- **Política:** Identificar herramientas legislativas y otros recursos que ofrezcan soluciones rigurosas, basadas en la investigación, innovadoras, económicas y adaptables a la cultura de diversidad territorial y económica de España, así como al contexto más amplio de la Unión Europea.

El artículo 129.2 hace una doble promesa a todos los trabajadores y trabajadoras de España: acceso a la voz y acceso a la propiedad. El estudio de los expertos concluyó que el artículo 129.2 no se está aplicando actualmente a través de una legislación eficaz. De hecho, España se encuentra entre los países menos desarrollados de la Unión Europea en cuanto al reconocimiento de las personas trabajadoras como componentes clave de la economía, tanto en términos de estructuras institucionales que permiten la participación democrática en el lugar de trabajo como en términos de acceso de quienes trabajan a la propiedad de acciones en las empresas. Al mismo tiempo, la Comisión también observó una serie de empresas españolas que son ejemplos de aplicación ejemplar del artículo 129.2, en particular las cooperativas de las personas trabajadoras, que se encuentran entre las más sólidas del mundo. Los miembros de la Comisión coincidieron en que una aplicación más rigurosa del artículo 129.2 podría resultar muy eficaz para ayudar a España a

situarse entre los líderes de la UE en términos de buenas prácticas y a ascender en la escala de productividad identificada como el principal reto de la Unión Europea por el Informe Draghi (2024). En concreto, la Comisión recomendó la democratización de las empresas como medio para cumplir los mandatos del artículo 129.2, abriendo el camino para que todos los inversores laborales tengan voz y participación, y reunió pruebas objetivas y sólidos argumentos económicos y políticos para explicar la necesidad de la intervención pública en este sentido.

La Comisión concluyó que la democratización de la empresa ofrece posibilidades importantes para abordar los principales desafíos y revertir las tendencias negativas actuales, en particular:

- La **crisis de sucesión** a la que se enfrentan las pymes españolas (se estima que un tercio de los propietarios de Pymes se jubilará en la próxima década, lo que pondrá en riesgo aproximadamente 600.000 puestos de trabajo cada año; una gran mayoría no tiene un plan de sucesión);

- El **retraso en competitividad** (especialmente en la calidad del empleo y la innovación; a pesar de las inversiones, la economía española ha tenido dificultades para aprovechar las innovaciones de manera que aumenten la productividad de los trabajadores y las trabajadoras, en lugar de simplemente sustituirlos, externalizarlos o precarizar sus puestos);

- **Los abusos y usos indebidos de la IA** en el lugar de trabajo (los sectores están implementando y atravesando cambios masivos de formas que amenazan la autonomía y la privacidad de las personas trabajadoras, con planes insuficientes para involucrarlos en el despliegue seguro y eficaz de las nuevas tecnologías);

- **La pérdida de soberanía económica y de resiliencia territorial** (el capital transnacional es móvil, mientras que las personas que trabajan y las comunidades locales están en gran medida anclados a un territorio específico, lo que hace que las regiones soporten una parte desproporcionada del riesgo derivado de decisiones de inversión y desinversión corporativa en las que no tienen voz);

- **La fragmentación de la cadena de valor y la informalidad laboral** (inversores lejanos extraen beneficios mediante la “comparación coercitiva” entre regímenes fiscales y a partir de trabajadores y trabajadoras ocultos, no remunerados o mal remunerados);

- **El debilitamiento de la sociedad civil y de los sindicatos** (la marginación de los sindicatos se correlaciona directamente con el aumento de la desigualdad y el empeoramiento de las condiciones laborales, y deja a gobiernos y empresas sin socios constructivos);

- **La pobreza y la desigualdad** (la tasa de pobreza laboral en España es del 13,7 % y se duplica entre la población inmigrante);

- **La desafección hacia las instituciones democráticas** (las instituciones democráticas se están debilitando por el auge del autoritarismo y la desafección ciudadana, alimentados por prácticas de gestión no participativas o autocráticas en el trabajo);

- **El deterioro del medio ambiente natural** (de los nueve límites biofísicos dentro de los cuales la humanidad debería interactuar de forma segura con el planeta Tierra, siete ya han sido sobrepasados, y las empresas no democratizadas son responsables de una parte desproporcionada del daño al medio ambiente y al cambio climático global, mientras que tres cuartas partes del territorio español están en riesgo de desertificación).

En vista de estas conclusiones, y basándose en la investigación científica y los datos, los testimonios de expertos y las comparaciones con las mejores prácticas en otros países de la UE, **la Comisión identificó opciones prácticas para equilibrar las consideraciones sociales, medioambientales y económicas en las organizaciones empresariales.** Estas se presentan en forma de resultados de investigación detallados, proyectos de legislación y propuestas políticas concretas.

RECOMENDACIONES CLAVE:

La Comisión de Expertos sobre Democracia en el Trabajo recomienda que el Gobierno español y sus interlocutores sociales apliquen el siguiente enfoque estratégico, **diseñado para transformar las empresas españolas en las más participativas e innovadoras organizaciones de Europa**. Esta estrategia promueve la participación de las personas trabajadoras estructurada en torno a los dos pilares complementarios identificados en el artículo 129.2: **voz y propiedad**, y proporciona herramientas y recomendaciones para su uso a nivel nacional y europeo.

VOZ:

1. Refuerzo y nuevos requisitos legales para la **participación de los trabajadores y trabajadoras en las decisiones operativas de la empresa**, incluyendo el fortalecimiento de las prerrogativas de los Consejos de Empresa y los Delegados de Personal, en particular mediante un **nuevo derecho de co-decisión para influir y dar su consentimiento en el despliegue de la inteligencia artificial en el trabajo**

2. **Inclusión de los trabajadores y trabajadoras en las decisiones estratégicas a través de los Consejos de Administración, con umbrales estatutarios mínimos** diseñados en consonancia con las mejores prácticas europeas en materia de cogestión y con el objetivo de ir más allá de ellas (un tercio de los puestos del consejo para quienes trabajan en empresas con entre 50 y 1.000 empleados; a partir de 1.000 empleados, la mitad de los puestos del consejo para las personas trabajadoras)

PROPIEDAD:

- **Umbrales mínimos legales** que comienzan con la apertura del acceso al 2 % de la *propiedad* de las acciones a quienes trabajan.
- Nuevos **Fondos Ciudadanos diseñados para adquirir acciones y acelerar la transferencia** con el fin de hacer que las empresas españolas sean más resilientes y menos dependientes de actores financieros extractivos, así como un plan de **transición apoyado por un nuevo mecanismo de financiación tipo ESOP para que las personas trabajadoras** puedan adquirir las acciones de su empresa en previsión de la jubilación del fundador o propietario

IMPLEMENTACIÓN: Una trayectoria dinámica basada en incentivos para cada empresa

Más allá del cumplimiento legal mínimo, el gobierno debería implementar mecanismos que animen a las empresas a avanzar en la trayectoria propuesta. **A tal fin, la Comisión ha propuesto una nueva herramienta de reporte, el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo, basado en dos Escalas de Puntuación de Participación que miden el acceso de los trabajadores/trabajadoras-inversores a la voz y a la propiedad.** Los datos recopilados a partir del **Índice de Desarrollo Democrático Corporativo** se utilizarán luego en un mecanismo de incentivos tipo **bonus/malus**, diseñado para recompensar niveles superiores de acceso a la voz y la propiedad (y desalentar niveles inferiores). **Este mecanismo orientará un marco de políticas que movilizará subsidios públicos, tasas de impuestos corporativos, beneficios fiscales, acceso privilegiado a la contratación pública, etc., con el fin de incentivar un mayor progreso.**

***

Resumen completo

La Constitución española comienza así: «La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo.». A continuación, afirma la voluntad de la nación española de «promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida» y «establecer una sociedad democrática avanzada».

El título preliminar de la Constitución aclara: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

La Parte VII de la Constitución desarrolla estos principios tal y como deben aplicarse a la economía española y a sus finanzas. El primer artículo de la Parte VII afirma: «Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general»; y «Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.». Más adelante, **la Parte VII especifica en el artículo 129.2: «Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción».**

Durante la reciente crisis de la COVID y desde entonces, España ha demostrado una notable resiliencia, registrando de forma constante elevadas tasas de crecimiento del PIB y superando a otras economías de la Eurozona. Durante 2023, el crecimiento anual del PIB de España se situó notablemente por encima de la media de la Eurozona, estimándose en torno al 2,5 % frente a aproximadamente el 0,5 % del conjunto de la Eurozona. Este rendimiento sostenido, que a menudo se traduce en revisiones al alza de las previsiones iniciales, sitúa a España como un motor clave del crecimiento agregado de la UE.[1]

El mercado laboral español ha experimentado una destacada recuperación estructural, dando lugar a niveles de empleo históricamente altos. El número de personas ocupadas alcanzó máximos históricos, mientras que la tasa de desempleo descendió de forma significativa, situándose a menudo por debajo del 12 % en los últimos trimestres, una cifra cercana a los niveles previos a la crisis, aunque todavía superior a la media de la Eurozona. Esta estabilidad se debe en parte a los

[1] 'How Spain Became Europe's Fastest Growing Major Economy' (July 2025) *Goldman Sachs*. Acceso a URL: https://www.goldmansachs.com/insights/articles/how-spain-became-europes-fastest-growing-major-economy

efectos de la reforma laboral de 2022 impulsada por la Vicepresidencia Segunda y el Ministerio de Trabajo y Economía Social.[2]

España logró una desaceleración de la inflación más rápida que la de muchos países homólogos de la Eurozona, especialmente en lo relativo al Índice Armonizado de Precios de Consumo (IPCA). En la segunda mitad de 2023 y a comienzos de 2024, la inflación medida por el IPCA se situó con frecuencia por debajo del 3 %, manteniéndose de manera constante varios puntos porcentuales por debajo de la media de la Eurozona. Esta relativa estabilidad de precios ha sido crucial para salvaguardar el poder adquisitivo real de los hogares.[3]

El rápido y significativo repunte del sector turístico ha sido uno de los principales motores de la aceleración económica. Las llegadas de turistas internacionales y los ingresos por turismo no solo se han recuperado, sino que a menudo han superado los niveles prepandemia de 2019. Las cifras de ingresos muestran regularmente aumentos interanuales superiores al 15 % en períodos clave, contribuyendo de forma importante al superávit de la cuenta corriente.[4]

El Gobierno de España ha trabajado de manera eficiente para que su país sea uno de los principales beneficiarios del instrumento NextGenerationEU,[5] de la UE, con importantes fondos comprometidos. La movilización efectiva de esta inversión pública ha alcanzado elevadas tasas de ejecución en el caso de las subvenciones, que estimulan directamente la inversión en proyectos estratégicos de transformación industrial y digital (PERTE), impulsando así las cifras de crecimiento nacional.

A pesar de estos éxitos, destacados por la última Encuesta Económica de la OCDE[6]: «la economía española ha crecido de forma sostenida en los últimos años, superando a sus homólogas europeas. El crecimiento ha estado respaldado por una fuerte inversión, el aumento de las exportaciones de servicios y la expansión de la fuerza laboral», **el Gobierno de España no se da aún por satisfecho.**

---

[2] «El PIB de España creció un 2,3 % en 2023, frente al 0,3 % en el Reino Unido. En 2024, el crecimiento británico fue del 1,1 %, mientras que la economía española creció un 3,1 %. (…) Sánchez y su decidida ministra de Trabajo, Yolanda Díaz, han impulsado leyes de equidad a favor de los trabajadores, reduciendo la jornada laboral, eliminando los contratos de cero horas e introduciendo la llamada «Ley Rider», que establece que los repartidores tienen los mismos derechos que los empleados a tiempo completo». Véase: MacShane, D. (28 de noviembre de 2025), «Sir Keir Starmer Wants Growth—Perhaps He Should Learn Spanish», *Social Europe*.
Acceso URL: https://www.socialeurope.eu/sir-keir-starmer-wants-growth-perhaps-he-should-learn-spanish

[3] Acceso a URL: https://cpram.com/fra/en/individual/publications/experts/article/spain-a-growth-rate-significantly-higher-than-the-european-average

[4] Acceso a URL: https://www.caixabankresearch.com/en/sectoral-analysis/tourism/current-state-and-outlook-tourism-spain-strength-and-resilience

[5] Acceso a URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1761

[6] OECD Economic Surveys: *Spain 2025* (26 November 2025). Acceso a URL: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-spain-2025_abc5c435-en.html

Ha buscado beneficiarse del conocimiento académico sobre un ámbito de la Constitución del país que reconoce como central para su modelo económico de prosperidad: la doble promesa hecha a las personas trabajadoras en el artículo 129.2 de su Constitución: «Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción».

A la luz de esta promesa al pueblo español, en una época de crisis crecientes e interconectadas, y con el objetivo de reforzar la participación real y efectiva de sus ciudadanos en la vida de su nación, la Vicepresidencia Segunda y el Ministerio de Trabajo y Economía Social convocaron una Comisión Internacional de Personas Expertas de Alto Nivel en Democracia en el Trabajo para examinar las aplicaciones actuales del artículo 129.2 y proponer vías y recursos para armonizar la legislación española con la promesa constitucional.

La misión de la Comisión se dividió en tres mandatos:

1. **Diagnóstico**: examinar la historia, el contenido y las aplicaciones actuales del artículo 129.2, e identificar los problemas contemporáneos para los que su aplicación podría ofrecer soluciones: *¿Cuál es el alcance de su promesa?*

2. **Estrategia:** proponer una trayectoria para la aplicación del artículo 129.2 en el futuro: *¿cómo se puede cumplir esta promesa?*

3. **Recomendaciones políticas:** Identificar herramientas legislativas y otros recursos que ofrezcan soluciones rigurosas, basadas en la investigación, innovadoras, económicas y adaptables a la cultura de diversidad territorial y económica de España.

La Comisión estuvo compuesta por doce expertos científicos de distintas disciplinas, estuvo presidida por la profesora Isabelle Ferreras (FNRS/Universidad de Lovaina, investigadora senior en las universidades de Harvard y Oxford) y contó con el apoyo de un equipo de investigación dedicado. Se reunió en un total de quince sesiones entre diciembre de 2024 y septiembre de 2025 y celebró una serie de audiencias con académicos de reconocimiento internacional, expertos de campo, líderes empresariales y sindicales, interlocutores sociales y representantes relevantes de la sociedad civil española para examinar el artículo 129.2, su historia, su aplicación, su significado y alcance, su pertinencia en el contexto actual y los mecanismos relevantes utilizados en otros países de la UE. La Comisión analizó qué ha cambiado en el mundo desde que se redactó el artículo 129.2 y cómo una aplicación más amplia podría contribuir a avanzar los compromisos fundamentales de la Constitución. La Comisión trabajó de manera conjunta para proponer una trayectoria hacia una aplicación más profunda del artículo 129.2, mediante instrumentos legislativos y de política pública innovadores, éticos, económicamente viables y con base histórica, con el fin de que puedan ser fácilmente aplicables por las distintas regiones y comunidades autónomas del país,

empoderando a los gobiernos regionales para trabajar con las disposiciones constitucionales de manera que generen beneficios reales sobre el terreno. El resultado fue un informe detallado que traza un camino claro y con el máximo respaldo para quienes trabajan y para empresas, sin agotar las arcas públicas, y que ofrece un conjunto de herramientas para construir un mejor futuro económico para España y su ciudadanía.

Este informe resumido ofrece una visión general del informe completo de la comisión, cuyas conclusiones y recomendaciones incluyen un exhaustivo estudio histórico, un análisis detallado de cada uno de los ámbitos de aplicación del artículo, definiciones completas, una amplia bibliografía, actas de todas las audiencias, una propuesta política detallada y un proyecto de ley.

1. Misión de diagnóstico:

- Examinar la historia, el contenido y las aplicaciones actuales del artículo 129.2, e identificar los problemas contemporáneos para los que su aplicación podría ofrecer soluciones: *¿Cuál es el alcance de su promesa?*

Historia, contenido y aplicaciones actuales

El artículo 129.2 establece tres mandatos distintos para las autoridades públicas: promover la participación de los trabajadores y trabajadoras en las empresas, fomentar las cooperativas y facilitar el acceso de las personas trabajadoras a la propiedad de los medios de producción. Por lo tanto, este informe resumido comienza llamando la atención sobre estos mandatos distintos, que sustentan las investigaciones y propuestas del Comité:

La participación de las personas que trabajan se entiende como el conjunto de formas mediante las cuales las personas participan en la vida de la empresa, ya sea en el ámbito de la gestión o del gobierno del lugar de trabajo (decisiones operativas relativas a la seguridad laboral, la organización y la logística, la remuneración, etc.) o en el ámbito del gobierno corporativo (decisiones estratégicas relativas a los objetivos, las normas y las decisiones de la empresa en su conjunto).

Se entiende por **cooperativas** las entidades empresariales propiedad de sus miembros y controladas democráticamente por ellos, que pueden utilizar o no los servicios o bienes que producen, con una personalidad jurídica distinta de la de sus miembros, quienes tienen los mismos derechos de voto dentro de la entidad (principio de «una persona, un voto»).

Por **propiedad de los medios de producción** se entiende el acceso, a través de derechos de propiedad, a la posesión de acciones en entidades que producen bienes, productos, servicios u otras formas de valor económico.

Se recuerda además a los lectores que el artículo 129.2 utiliza la palabra «*trabajador*», y no «*empleado*», es decir, que reconoce *a las personas* que trabajan fuera de los puestos asalariados tradicionales. Los derechos colectivos (reunión, asociación, petición, sindicato, huelga, negociación colectiva y medidas de conflicto, etc.) se reconocen por separado, en el Título I. La legislación laboral española mantiene esta distinción, reconociendo formalmente los derechos de los trabajadores y las trabajadoras a la información, la consulta y la participación en la empresa a través de órganos representativos, *sin perjuicio de otras formas de participación.*

Si bien las tres consideraciones establecidas en el artículo 129.2 están estrechamente relacionadas entre sí, la Comisión trató de orientar esta fase de su trabajo teniendo en cuenta estas distinciones, recopilando datos sobre el grado en que España está cumpliendo *actualmente* su mandato constitucional.

Hallazgos

A pesar del carácter programático del artículo 129.2, no existe una ley general que regule su aplicación a nivel nacional y, pese al importante papel que desempeñan los gobiernos autonómicos, tampoco existe ninguna disposición legal que establezca una coordinación adecuada entre los diferentes niveles de gobierno. Como resultado, la aplicación del artículo 129.2 es, en el mejor de los casos, limitada. Las personas trabajadoras en España tienen un acceso en gran medida superficial a la participación y un acceso escaso a la propiedad, tanto en términos concretos (la aplicación de los instrumentos legislativos y políticos actualmente en vigor en España a nivel nacional, regional y de la UE en relación con otros países de la UE) como en términos teóricos (la intención declarada de la Constitución). El número de cooperativas en España ha disminuido ligeramente en los últimos años.

Participación: Más allá de los derechos y libertades sindicales regulados por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS) (arts. 2.2.d) y 8 y siguientes), que, como se ha señalado, se recogen en otras partes de la Constitución, dos leyes principales establecen los parámetros actuales de la participación de quienes trabajan en el lugar de trabajo: el Estatuto de los Trabajadores (ET), aprobado por la Ley 8/1980, de 10 de marzo, cuyo texto revisado, actualmente en vigor, fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre; y la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales **(**artículos 12, 18 y 34), que amplía ligeramente los derechos de los trabajadores y las trabajadoras más allá de los previstos en el Estatuto de los Trabajadores.

El Estatuto de los Trabajadores — «sin perjuicio de otras formas de participación»- establece el derecho de las personas a la información, la consulta y la participación en la empresa para la que trabajan mediante la elección de representantes del personal en empresas o centros de trabajo con

más de 10 y menos de 50 empleados (o más de 6 si así lo decide la mayoría de los trabajadores) y mediante comités de empresa y (cuando proceda) comités intercentros para empresas con 50 o más empleados. No hay disposiciones para la participación en otros niveles de las empresas. La información y la consulta no son vinculantes y abarcan una amplia gama de temas, desde previsiones económicas y consideraciones medioambientales hasta medidas de bienestar y preparación para catástrofes. En determinados casos, la ley reconoce a los comités de empresa derechos y responsabilidades similares a los de los sindicatos (huelga, negociación colectiva). La Ley 31/1995 amplía estos derechos en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. En particular, el artículo 18 menciona específicamente la «participación de los trabajadores» en las decisiones que afectan a la seguridad y la salud en el trabajo, incluido el derecho a proponer ideas al empresario y a participar a través de representantes elegidos o delegados en los órganos previstos por la ley.

Si bien la mayoría de los países de la UE han reconocido legalmente los derechos de las personas que trabajan a participar en la gobernanza empresarial a través de la representación en los consejos de administración de las empresas (cogestión), España es uno de los seis únicos países en los que la cogestión se limita a las entidades estatales. La legislación española transpone la normativa europea relativa a las sociedades europeas (tanto de responsabilidad limitada como cooperativas), de modo que los derechos de participación que existen en dichas sociedades a nivel empresarial pueden transferirse a los empleados que trabajan en sus unidades de negocio o filiales españolas, lo que permite a los empleados de estas empresas en España participar en el nombramiento de los miembros de su consejo de administración y/o consejo de supervisión. Sin embargo, la transposición tiene por objeto proporcionar el mayor grado de flexibilidad en la elección de las estructuras de gobierno de un país de la UE a otro, en lugar de tratar de normalizar la participación de las personas trabajadoras en los consejos de administración.

La comisión constató que la aplicación de las leyes vigentes es extremadamente débil: la representación laboral en las empresas a través de los canales establecidos por la legislación española es aproximadamente la mitad de lo que podría ser si se agotaran las posibilidades previstas en la legislación actual. Además, eran escasas las experiencias concretas de representación laboral que superaran las estructuras y los umbrales mínimos de representación de los trabajadores y las trabajadoras previstos en la legislación española, por ejemplo, en los consejos de administración de empresas estatales y multinacionales. Estas existían debido a la legislación extranjera, la negociación colectiva o los pactos sociales, y no como cumplimiento de ninguna iniciativa legislativa programmatical basada en el mandato constitucional.

Cooperativas: La legislación española reconoce varios tipos de empresas cooperativas, no todas ellas cooperativas «puras» en el sentido de ser propiedad exclusiva de sus trabajadores y trabajadoras, gobernadas por una asamblea general y funcionar según el principio de «una persona, un voto». Entre ellas se incluyen las cooperativas de las personas trabajadoras asociados,

las empresas laborales y las empresas «participadas» propiedad de quienes trabajan. Además de identificar ciertas cuestiones relacionadas con la participación de las personas trabajadoras en estas empresas, sobre todo en lo que se refiere a qué trabajadores y trabajadoras pueden participar (miembros y no miembros, personas trabajadoras empleados directamente y subcontratados, etc.), la Comisión señaló el riesgo potencial de asociar la propiedad *y* la participación en la misma entidad, señalando que la propiedad de los medios de producción no debe limitarse necesariamente a la empresa para la que se trabaja (la diversificación de la propiedad de las acciones es un principio de inversión prudente). Si bien existen incentivos (en particular fiscales) a nivel regional y nacional, parecen haberse estancado en lo que respecta a fomentar un crecimiento significativo de la forma cooperativa.

Propiedad de los medios de producción: Dado que el artículo 129.2 específica el acceso de quienes trabajan a la propiedad de los medios de producción como algo distinto del fomento de las empresas cooperativas, la Comisión se centró en la legislación, las políticas y los datos de España y la UE relativos a la participación de los empleados en diversas formas de propiedad financiera de las empresas (individual, planes de propiedad de acciones tipo ESOP, participación en los beneficios, etc.). La UE ha promovido y apoyado estas formas de propiedad de las personas que trabajan desde la década de 1990, en particular a través de su programa PEPPER (Promoción de la participación de los trabajadores y las trabajadoras en los beneficios y los resultados de la empresa). Los datos mostraron que existe una tendencia al alza en toda la UE en cuanto al porcentaje de las personas trabajadoras incluidos en planes de participación en los beneficios. Si bien España ha seguido esta tendencia al alza, otros indicadores muestran que la proporción de trabajadores y trabajadoras que participan en estos planes en España es notablemente inferior a la de los principales países de la UE; de hecho, España es el país con mayor diferencia entre la proporción de empresas que cuentan con planes de participación en los beneficios y el número de personas trabajadoras que se benefician de ellos. Esto sugiere que las empresas españolas con planes de participación en los beneficios incluyen a un número relativamente pequeño de trabajadores y trabajadoras en la participación real. Además, la Comisión constató que la tendencia global al alza de la concentración del mercado y de la propiedad de acciones, participaciones en fondos y activos empresariales, tanto en empresas cotizadas como en empresas privadas, está muy presente en España, lo que significa que, en la práctica, sólo un puñado de familias, particulares y fondos (con un predominio cada vez mayor de las empresas extranjeras de gestión de activos) poseen la gran mayoría del capital, es decir, los medios de producción.

La «economía social» de España

Esta falta más amplia de participación y de propiedad puede ocultar el hecho de que España cuenta con numerosos modelos y recursos aprovechables dentro de su propio territorio. La Comisión constató que numerosas empresas en España encarnan efectivamente los objetivos

formulados en el artículo 129.2, conformando un sector activo y productivo de la economía ampliamente conocido como la «Economía Social», que agrupa a más de 369.000 entidades y emplea a más de 1,3 millones de personas. Las empresas de este sector destacan por abordar de forma anticipada, dentro de sus propios modelos de negocio, cuestiones que otras empresas tratan como externalidades funcionales (impacto ambiental, pobreza, resiliencia económica y social, etc.), centrándose de manera destacada en la formación de quienes trabajan, la gobernanza democrática y la solidaridad salarial. Esto se observa de manera especialmente clara en la minimización de los empleos mal remunerados y de la informalidad, en el empoderamiento de los trabajadores y las trabajadoras para defender sus propios intereses y en la reducción de la desigualdad salarial mediante el establecimiento de límites a las disparidades de ingresos o el desarrollo de mecanismos más inclusivos que combaten la pobreza, por ejemplo entre las mujeres. Las cooperativas de trabajo asociado en todo el territorio español ofrecen ejemplos excelentes y duraderos en este sentido. La Comisión señaló que, además de demostrar que existen múltiples alternativas viables en el ámbito del gobierno de las empresas, estas entidades proporcionan herramientas y modelos valiosos para legisladores y responsables de políticas públicas.

Conclusión: La mayoría de los países europeos, además de los derechos a la información y a la consulta, reconocen legalmente el derecho de las personas trabajadoras a estar representados en los consejos de administración de las empresas y a participar en las decisiones estratégicas a nivel de gobierno corporativo, una práctica conocida como cogestión. En 13 países europeos, estos derechos se extienden tanto a las empresas privadas como a las de titularidad pública. España se sitúa en un grupo minoritario de 6 países en los que estos derechos sólo se reconocen y de forma débil en las empresas públicas. Esta situación, junto con el ejercicio limitado de los derechos existentes de información y consulta y la ausencia de un marco legislativo más amplio, coloca a España en un claro contraste con la mayoría de los países de la UE y de la OCDE, que cuentan con marcos jurídicos más consolidados. Aunque España dispone de un sistema dual de representación laboral mediante comités de empresa y sindicatos, así como de participación institucional en organismos públicos, la falta de un mandato legislativo que garantice la representación de quienes trabajan en el nivel estratégico en los consejos de administración de las empresas privadas **supone una desventaja significativa.** La literatura empírica demuestra el impacto positivo de la representación de las personas que trabajan en los consejos sobre la innovación, la productividad, la inversión y el empleo. Los estudios sobre el modelo alemán de cogestión muestran que este fomenta la cooperación y el intercambio de información y puede generar impactos positivos, aunque moderados, en la productividad y el rendimiento empresarial. Las investigaciones indican asimismo que distintos niveles de representación laboral como los comités de empresa y la representación en los consejos son más eficaces cuando están coordinados. Por su parte, los estudios sobre el comportamiento de los trabajadores y las trabajadoras en la economía social muestran que, cuando estos tienen voz, tienden a reducir los empleos precarios y mal remunerados, limitar la externalización y aumentar la inversión en formación para ampliar las

competencias de la plantilla. La investigación también demuestra que un diálogo social sólido contribuye a mejoras de productividad y garantiza que todos los trabajadores y las trabajadoras se beneficien de los cambios tecnológicos y económicos. Se ha comprobado igualmente que la participación directa en la gestión del lugar de trabajo enriquece el sentido de propósito y la autoestima de quienes trabajan, lo que impulsa la productividad. Un estudio basado en la encuesta de 2018 del ETUI sobre los Comités de Empresa Europeos (CEE) concluyó que los miembros de los CEE que se comunicaban con los representantes de las personas trabajadoras en los consejos de administración de sus empresas informaban de un mejor funcionamiento del propio CEE, de un acceso a información más útil y oportuna y de una mayor apertura de la dirección a la negociación. A la luz de todos estos hallazgos, **la Comisión concluye que la ausencia de una legislación integral no solo constituye una carencia en relación con la Constitución española, sino que también puede obstaculizar el progreso de la economía española.**

En cumplimiento de la segunda parte de su misión de diagnóstico, la Comisión exploró las vías mediante las cuales una iniciativa legislativa que establezca la representación de las personas que trabajan en los consejos de administración de las empresas podría alinear a España con sus homólogos europeos, servir como palanca para mejorar la innovación, la productividad y la cohesión social, y generar respuestas eficaces a los desafíos complejos e interrelacionados a los que España se enfrenta en la actualidad.

Ampliar la aplicación, adaptarse a las necesidades presentes y futuras

Para identificar los problemas contemporáneos para los que una aplicación más sólida del artículo 129.2 podría ofrecer soluciones, la Comisión identificó nueve temas en torno a los cuales orientar su investigación: sucesión de las pymes, competitividad, gobernanza de la IA, resiliencia territorial, trabajo informal y cadena de valor, sociedad civil, pobreza y desigualdad, democracia y el planeta. La Comisión concluyó que una iniciativa legislativa en aplicación del artículo 129.2 que amplíe la participación y la propiedad de quienes trabajan en las empresas, incluyendo, entre otras cuestiones, la representación en los consejos de administración, podría servir de palanca para mejorar la innovación, la productividad y la cohesión social, al tiempo que ayudaría a dar respuesta a las presiones medioambientales. En aras de la claridad, la Comisión presentará los retos que ha identificado por orden de «granularidad», desde el impacto local al global y desde el impacto concentrado al difuso, señalando algunos puntos clave de interconexión a lo largo del camino.

Desafío 1: La crisis de sucesión de las pymes: el artículo 129.2 como salvaguarda del tejido productivo español

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) son la columna vertebral de la economía española y también de la europea: las pymes representan más de la mitad del valor añadido total, dos tercios

del empleo del sector privado y el 70 % del crecimiento del empleo en el sector no financiero. Se prevé que, en la próxima década, un tercio de los propietarios de pymes se jubilarán, lo que pondrá en peligro unos 600.000 puestos de trabajo al año.

La inmensa mayoría de las empresas familiares españolas no cuentan con un plan de sucesión formal (entre el 70 % y el 90 %). Los datos disponibles indican que hasta 175.000 empresas en España se verán directamente afectadas por una sucesión no planificada en los próximos años, lo que supone una amenaza para la continuidad de estas empresas, así como para las economías locales, nacionales e internacionales en las que están integradas. Está bien documentado que la venta de empresas a fondos de capital privado y otros inversores estratégicos tiende a favorecer las decisiones empresariales a corto plazo que perturban el capital relacional y ejercen una presión desfavorable sobre los salarios, la calidad de los productos y la seguridad en el lugar de trabajo. Además, es poco probable que estas ventas tengan en cuenta los impactos y los efectos secundarios positivos a nivel local. Igualmente importante es que el rápido aumento de las adquisiciones extranjeras suscita serias preocupaciones sobre la pérdida de soberanía económica y de poder de decisión en sectores clave de la economía europea. En España, los inversores extranjeros ya poseen el 49 % de las acciones de la Bolsa española.

La urgente necesidad de que la UE y sus países miembros cuenten con estrategias de sucesión eficaces para preservar la soberanía económica y la integridad del tejido económico de cada nación ha sido objeto de estudios, iniciativas e informes a nivel de la UE, muchos de los cuales han destacado el gran potencial de la propiedad de los empleados como una forma eficaz de lograrlo.

Las barreras estructurales representan un importante impedimento para la aplicación de esta solución, especialmente en situaciones en las que las presiones de la edad, las necesidades familiares o la jubilación inminente pueden empujar a los propietarios de empresas a buscar las opciones más rápidas. Las adquisiciones por parte de las personas trabajadoras tienen más éxito cuando se logran de forma gradual, a través de conversiones graduales. Además, los planes de sucesión basados en los trabajadores y las trabajadoras se enfrentan a una falta crónica de acceso a la financiación, ya que los bancos comerciales muestran un interés limitado en este tipo de transacciones.

Este es un claro campo de aplicación del mandato articulado en el artículo 129.2, a través del cual las autoridades públicas pueden promover el acceso a la propiedad de los medios de producción de manera beneficiosa tanto para quienes trabajan como para los propietarios de empresas, reforzando la soberanía regional y nacional de acuerdo con un orden económico y social justo.

Desafío 2: La crisis de competitividad: el artículo 129.2 como puente hacia una mejor calidad del empleo y la reducción de la brecha de innovación

Al igual que muchos países europeos, España ha dado prioridad al gasto en I+D; sin embargo, hasta ahora solo ha logrado modestos avances en productividad e innovación, y se encuentra por detrás de Estados Unidos y de algunas economías de Asia Oriental en este sentido. La regulación excesiva, la falta de integración financiera y fiscal y las políticas industriales poco ambiciosas se han señalado a menudo como las causas, pero cada vez hay más pruebas de que la concentración del mercado es un obstáculo importante para la competitividad económica. La concentración del mercado aumenta el poder de mercado de un pequeño número de empresas, lo que debilita la competencia y crea patrones de monopolio y monopsonio que hacen subir los precios al consumo y bajar los salarios. Una de las consecuencias de estos patrones es la disminución de la calidad del empleo. Se reconoce ampliamente que un empleo de calidad es aquel que proporciona una remuneración suficiente para permitir un nivel de vida estable y cómodo, no perjudica el bienestar físico o mental de las personas que trabajan y ofrece oportunidades de desarrollo profesional. La calidad del empleo también se ha relacionado con el sentido de propósito, la equidad y la confianza en el lugar de trabajo. Lo más significativo para la investigación realizada por la Comisión es que también se ha relacionado con la participación de quienes trabajan. La calidad del empleo es motivo de preocupación para el interés público debido a las externalidades sociales que se derivan de ella, y para las empresas porque refuerza la productividad y la innovación, sobre todo al contribuir a mantener una mano de obra estable.

La principal conclusión de la Comisión fue que se observó una relación entre la participación de los trabajadores y trabajadoras, la calidad del empleo y la innovación, que puede resumirse de la siguiente manera: la participación de las personas que trabajan mejora la calidad del empleo, aumentando el valor social e intrínseco del trabajo mientras se realiza y, a menudo, también el valor empresarial de los resultados obtenidos de ese trabajo.

Los expertos entrevistados por la Comisión advirtieron que los enfoques actuales para restaurar la calidad del empleo tienden a limitarse a la «reindustrialización» de las economías o a ampliar el recurso a mecanismos existentes, como la negociación colectiva o la formación y la educación. Señalaron que las empresas carecen actualmente de acceso a modelos alternativos y no cuentan con un apoyo o incentivos claros para cambiar sus estructuras de gobernanza con el fin de ampliar la participación de quienes trabajan.

Las externalidades negativas de los empleos de baja calidad son suficientes para justificar la aplicación de políticas públicas desde la perspectiva del Estado, y se ha demostrado que la participación de las personas trabajadoras tiene un impacto positivo en términos de estas externalidades, al tiempo que ofrece ventajas a las empresas en términos de productividad e innovación. Este es un segundo campo de aplicación claro del mandato articulado en el artículo

129.2, que proporciona a las autoridades públicas una palanca para estimular la innovación y, al mismo tiempo, contribuye a garantizar una calidad de vida digna para todos.

Desafío 3: La crisis de la gobernanza de la IA: el artículo 129.2 como herramienta para construir conjuntamente el futuro del trabajo

Si bien los temores de un desempleo generalizado impulsado por el rápido crecimiento del uso de la inteligencia artificial (IA) han resultado hasta ahora infundados, la IA intensifica el problema de la calidad del empleo discutido en la sección anterior. En particular, la gestión algorítmica de recursos (ARM, por sus siglas en inglés), que automatiza las funciones tradicionales del empleador, ya está intensificando el control y la vigilancia de la dirección, con una supervisión humana limitada, amenazas continuas a la privacidad y poca transparencia en la forma en que se toman las decisiones. En este sentido, la mayor capacidad de los empleadores para supervisar y sancionar a los empleados supone una amenaza para la participación actual de los trabajadores y las trabajadoras. Al mismo tiempo, los expertos entrevistados por la Comisión señalaron que esta amenaza para la participación de las personas que trabajan es un problema potencial tanto para las empresas como para quienes trabajan, debido a los riesgos inherentes al uso de sistemas de IA creados por terceros con poca o ninguna aportación de las personas trabajadoras que conocen en detalle sus puestos de trabajo, entornos laborales e industrias. Dado que los trabajadores y las trabajadoras poseen conocimientos tácitos cruciales sobre los problemas contextuales cotidianos de los que suelen carecer los ingenieros externos, una participación insuficiente de quienes trabajan en la implementación de los sistemas de IA puede, en el mejor de los casos, dar lugar a desperdicio e ineficiencia y, en el peor, a problemas de seguridad.

Si se implementa correctamente, estos expertos señalaron que la IA tiene el potencial de mejorar la productividad de las personas que trabajan, ampliar las capacidades humanas, mejorar la seguridad laboral e incluso ampliar la participación de los trabajadores y las trabajadoras mediante herramientas específicas de IA que se encuentran actualmente en desarrollo. Advirtieron que la sensación de desempoderamiento que impera en las empresas en las que las personas trabajadoras no tienen voz en la adopción de nuevas tecnologías provoca estrés, alienación y sentimientos de inutilidad que son perjudiciales para el lugar de trabajo y para la sociedad en su conjunto. Todos los expertos entrevistados por la Comisión coincidieron en que la IA requiere una actualización de la legislación laboral para equilibrar eficazmente las relaciones de poder en las empresas, establecer controles adecuados sobre la autoridad de los empleadores y proteger los principios democráticos dentro y fuera del lugar de trabajo.

La Comisión observa que el mandato articulado en el artículo 129.2 de promover la participación en las empresas parece no solo aplicable, sino urgente en el ámbito de la IA, para salvaguardar el bienestar y la privacidad de quienes trabajan, garantizar la convivencia democrática preservando

un equilibrio de poder saludable en el lugar de trabajo y asegurar que esta nueva y poderosa tecnología se implemente de manera beneficiosa para todos los ciudadanos.

Desafío 4: La crisis de la resiliencia territorial: el artículo 129.2 como pilar del florecimiento territorial

El modelo organizativo de las empresas transnacionales concentra las decisiones estratégicas y operativas de la empresa en una única entidad. Sus decisiones de inversión o desinversión, que pueden afectar a regiones o sectores de actividad enteros, se toman en función de cálculos financieros estructurados en torno al valor de las acciones. Tanto las personas trabajadoras como los territorios son vulnerables a las decisiones de las empresas que explotan las diferencias en materia de normativa laboral, fiscal y medioambiental entre países con el fin de aumentar sus beneficios financieros. Esta táctica, conocida como «arbitraje regulatorio» o «deslocalización productiva», enfrenta a los territorios entre sí en una espiral descendente. España no es el único país que carece de un marco regulatorio adecuado para abordar este problema. Mientras que el capital es móvil, las personas que trabajan y las comunidades locales no lo son, y ni los gobiernos locales ni las instituciones laborales tradicionales están preparados para hacer frente a las decisiones financieras y estratégicas de los holdings transnacionales, que están diseñadas para operar a una escala que escapa a su alcance.

Al igual que en otros países, las negociaciones emprendidas con las empresas transnacionales por las autoridades públicas o los representantes de los trabajadores y las trabajadoras a menudo han dado lugar a concesiones (gasto público, calidad del empleo, etc.) que, en última instancia, no logran evitar las pérdidas que se pretendía prevenir. En los casos en que las empresas transnacionales cuentan con instituciones transfronterizas que fomentan la participación laboral, como las previstas en la normativa de la UE, estas instituciones no están diseñadas ni equipadas para responder a estos enfoques dinámicos de gestión de activos, y los representantes quienes trabajan suelen carecer de interlocutores competentes. Tanto las personas trabajadoras como los gobiernos territoriales se ven aún más obstaculizados por la ausencia de mecanismos sancionadores eficaces para las empresas que incumplen sus obligaciones legales; en los casos en que las organizaciones o las autoridades públicas han recurrido a los tribunales para influir en las decisiones de los empleadores transnacionales, las sentencias han llegado demasiado tarde para reparar el daño causado por la pérdida de puestos de trabajo y otros efectos negativos provocados por la reestructuración empresarial.

En este sentido, el compromiso del artículo 129.2 de promover la participación de los trabajadores y las trabajadoras tiene múltiples aplicaciones. Por ejemplo, la Comisión señaló que la deslocalización productiva suele ir precedida de cambios organizativos menores, como pequeñas transferencias de producción, que debilitan progresivamente las capacidades operativas. La participación de las personas trabajadoras en las primeras fases proporcionaría, como mínimo, plazos más largos para hacer frente a los efectos de la deslocalización y, en el mejor de los casos,

ofrecería a los trabajadores y trabajadoras una mayor libertad para identificar y defender alternativas a la deslocalización, basadas en su propio conocimiento de los procesos productivos y las realidades locales. En términos más generales, la Comisión señaló que los representantes de las personas que trabajan probablemente se comprometerían más a aportar consideraciones a largo plazo arraigadas en sus comunidades locales a los debates relacionados con las decisiones de deslocalización de sus empleadores. Sin embargo, la participación en la gobernanza de la empresa no es solo una cuestión de justicia social. En términos de eficiencia económica, las personas que trabajan que se sienten escuchados y valorados son más propensos a comprometerse con la mejora de la productividad y la innovación, lo que hace que las operaciones locales sean más competitivas. Por lo tanto, fomentar la participación de quienes trabajan podría brindar la oportunidad de forjar vínculos más productivos entre las empresas transnacionales y los territorios.

Desafío 5: La crisis de la informalidad: el artículo 129.2 como instrumento para reconstruir la cadena de valor

La economía informal, en términos generales, comprende a todas las personas que realizan trabajos sin la protección de los derechos laborales. Esta categoría incluye muchas formas de trabajo esencial, como el trabajo de cuidados no remunerado que se realiza en el contexto del hogar o la familia, el trabajo no remunerado asociado a diversas formas de autoempleo, el trabajo realizado por migrantes indocumentados, los «torneos digitales» en los que un pequeño número de trabajadores y trabajadoras de alto rendimiento obtienen la totalidad o una parte desproporcionada de los ingresos, las tareas realizadas por las personas que trabajan de datos a cambio de nada o casi nada en los sistemas de producción de inteligencia artificial y, sencillamente, el robo de salarios.

Dado que el artículo 129.2 incluye a todos los trabajadores y trabajadoras sin especificar si están protegidos o no por contratos de trabajo formales, la Comisión entrevistó a expertos en una serie de estos tipos de trabajo en sus audiencias.

Dado que las investigaciones demuestran que cuando las personas trabajadoras tienen voz, tienden a minimizar los empleos precarios y mal remunerados, a limitar la externalización y a aumentar la inversión en formación para ampliar las competencias de su mano de obra, la principal cuestión que se planteó no fue si se podían ampliar las protecciones constitucionales a estas personas trabajadoras, sino *cómo* hacerlo. Los expertos entrevistados señalaron que algunos de estos abusos se ven intensificados por un círculo vicioso en el que el acceso a mano de obra informal, a menudo fuera de las fronteras de España, facilita una concentración excesiva del mercado, lo que crea una competencia desleal y desestabilizadora con las empresas que no recurren a ella.

La adopción de medidas concretas para identificar a todos los miembros de las diferentes cadenas de valor e incluirlos en la información, la consulta y la toma de decisiones podría ofrecer una oportunidad para localizar y limitar esas «fugas» de competencia; al mismo tiempo, la experiencia práctica y el conocimiento de quienes trabajan sobre cada eslabón de la cadena de valor podrían ofrecer a las empresas información valiosa para mejorar la productividad y la competitividad. El desarrollo de herramientas e incentivos para ayudar a las personas trabajadoras de las categorías más informales de la economía (trabajadores y trabajadoras de plataformas, trabajadores y trabajadoras temporales, trabajadores y trabajadoras del sector asistencial) a formar y unirse a cooperativas ofrece otra vía prometedora para ampliar el acceso de las personas que trabajan a los medios de producción, al tiempo que se mitigan ciertos riesgos, por ejemplo, en sectores en los que estas personas trabajadoras, si se deja que las empresas decidan por su cuenta, deben realizar inversiones de capital en forma de vehículos de reparto o dispositivos de comunicación.

Desafío 6: La crisis de la sociedad civil: el artículo 129.2 como recurso para la renovación sindical

Históricamente, los sindicatos son el motor de algo más que las negociaciones sobre salarios o condiciones de trabajo: también han impulsado el progreso social, económico y democrático. Sin embargo, los sindicatos y la cultura sindical se han enfrentado a la marginación debido a la fragmentación del mercado laboral, los cambios económicos que se alejan de la industria manufacturera y las estrategias políticas y de presión que han reducido sus derechos. Numerosas investigaciones han demostrado que la marginación de los sindicatos está directamente relacionada con el aumento de la desigualdad. En el pasado, el sindicalismo español ha dado prioridad a la acción colectiva y se ha centrado en la función reguladora de los convenios colectivos, en lugar de abogar por la participación en la gestión empresarial o en los órganos de gobierno. En términos más generales, los sindicatos tienden a representar al conjunto de los trabajadores y las trabajadoras de las empresas de un sector determinado, en lugar de estructurar la participación individual en cada empresa.

Por estas razones, la Comisión observó que una aplicación más exhaustiva del artículo 129.2 tiene dos implicaciones para los sindicatos: en primer lugar, la protección de la condición de los sindicatos debe incluirse explícitamente en una legislación exhaustiva; y, en segundo lugar, otras aplicaciones del artículo 129.2, en forma de representación de quienes trabajan en los órganos de gobierno y gestión de la empresa, complementarían la labor de los sindicatos.

Desafío 7: La crisis de la pobreza y la desigualdad: el artículo 129.2 como vía hacia una mayor igualdad

Como se ha señalado anteriormente, existe una relación inversa entre el poder de mercado de las empresas y la competencia en el mercado, y el poder de mercado tiene efectos negativos sobre la actividad, el empleo y la inversión; en particular, hace bajar los salarios. Además, reduce la

participación de los salarios en la renta nacional, al tiempo que aumenta la participación de la renta del capital. El resultado es una mayor desigualdad económica: hoy en día, el 10 % más rico de Europa posee el 55 % de toda la riqueza, mientras que el 50 % más pobre apenas posee el 5 %. Esto se ve agravado por fenómenos como la innovación tecnológica, que es un mecanismo clave para ganar poder de mercado; una vez más, la Comisión señaló los efectos perjudiciales de la concentración del mercado entre unas pocas empresas influyentes. Los bajos salarios y el estancamiento salarial conducen a lo que se conoce como pobreza laboral, un problema especialmente grave en España, que tiene la tercera tasa de pobreza laboral más alta de Europa, con un 13,7 % de los trabajadores y las trabajadoras españoles y de las personas activas en busca de empleo que viven en el umbral de la pobreza o por debajo de él. Esta cifra se duplica con creces entre los migrantes, hasta alcanzar el 29,5 %, al igual que en los sectores agrícola y del trabajo doméstico, donde se sitúa en torno al 30 %. Para muchas personas trabajadoras españolas, tener un empleo, o incluso varios, no garantiza un nivel de vida digno, ni siquiera la satisfacción de las necesidades básicas. Los datos económicos muestran que la estrategia tradicional de confiar en el crecimiento económico y la redistribución (impuestos y subvenciones) está demostrando ser una solución incompleta, y sugiere que se necesitan estrategias predistributivas como complemento, para distribuir más equitativamente la riqueza cuando y donde se crea.

Fomentar el acceso de quienes trabajan a la propiedad mediante diversas formas de planes de participación accionarial es una estrategia de predistribución evidente, y las investigaciones han demostrado sus efectos positivos. Además, como ya se ha señalado en este resumen, las investigaciones sobre la participación de las personas que trabajan muestran que contribuye a limitar las diferencias salariales dentro de las empresas, a minimizar los empleos precarios y mal remunerados y a aumentar la inversión en formación para los trabajadores poco cualificados, lo que la convierte también en una estrategia predistributiva prometedora. Además, aunque la participación de quienes trabajn no es una causa directa de la distribución igualitaria de las rentas de mercado, está correlacionada con factores institucionales que reflejan un Estado del bienestar más redistributivo, y los países con una alta participación de los trabajadores y las trabajadoras tienen índices de distribución de la renta más equitativos. Por lo tanto, el artículo 129.2 tiene un mandato claro en este ámbito, tanto en lo que se refiere al acceso a la propiedad de los medios de producción a través de la participación accionarial como a la promoción de la participación de las personas que trabajan.

Desafío 8: La crisis de la democracia: el artículo 129.2 como antídoto contra el cansancio democrático

La precariedad y la volatilidad de los entornos laborales contemporáneos se reflejan en un mundo político con estructuras debilitadas para la participación pública sostenida. El descontento ciudadano, la marginación política y la disminución de la participación en actividades cívicas[7] son

[7] Source: Eurostat, 'European quality of life indicators' – October 2024

síntomas de una crisis cada vez mayor de compromiso y confianza en las instituciones democráticas.

Hay cinco requisitos previos para la participación cívica y política que están relacionados con el trabajo: independencia económica, tiempo libre, autoestima, flexibilidad creativa y espíritu de cooperación. Las investigaciones han demostrado que la ausencia de estos requisitos en el mundo laboral, especialmente cuando se correlaciona con altos niveles de vigilancia y falta de autonomía en el lugar de trabajo, puede conducir al desinterés político y a la falta de confianza, incluso en la propia voz cívica, e incluso a una tendencia cuantificable a desconfiar de las instituciones democráticas y sociales en favor de posturas políticas autoritarias. Lo contrario también es cierto: las investigaciones económicas subrayan la fuerte correlación positiva entre el clima de confianza generalizada en el contexto social de un país y el grado de autonomía y participación que se concede a los trabajadores y las trabajadoras en las empresas. El trabajo precario, el trabajo de mala calidad y la pobreza laboral afectan aún más la aptitud y el interés por diversas formas de participación cívica. La promesa constitucional de ciudadanía a través de la igualdad de voz, la participación y una distribución justa de los recursos, los derechos y las responsabilidades en la esfera pública contradice directamente las realidades vividas en la mayoría de los lugares de trabajo, que se caracterizan por la subordinación y la ausencia de estas prácticas. Las investigaciones han demostrado que, más allá de las consideraciones materiales más básicas (remuneración adecuada, seguridad), las personas trabajadoras consideran que el sentido de la justicia en el lugar de trabajo es uno de los factores más importantes que determinan la calidad percibida del empleo, lo que convierte la participación, una vez más, en un factor a tener en cuenta como medio para impulsar la productividad y la competitividad.

Por estas razones, la Comisión sostiene que una aplicación más amplia del artículo 129.2 tiene el potencial de crear ciclos virtuosos de participación dentro y fuera del lugar de trabajo que podrían ayudar a reforzar la confianza y la participación en la vida democrática y cívica de España.

Desafío 9: La crisis del planeta: el artículo 129.2 como motor de la renovación ecológica

Dada la urgencia de las presiones ecológicas sobre las poblaciones, la economía y el planeta en su conjunto, y considerando la importancia de la huella ecológica de las actividades empresariales, la Comisión concluyó examinando la cuestión de si y cómo el artículo 129.2 podría aplicarse para mitigar estas presiones. Esta situación es particularmente relevante para España, ya que una publicación reciente del Banco de España certifica: "España es también uno de los países occidentales más vulnerables al cambio climático, enfrentando graves amenazas tanto por desertificación como por incendios forestales. Con casi tres cuartas partes de su territorio

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Quality_of_life_indicators_-_governance_and_basic_rights#:~:text=In%202022%2C%2012.3%25%20of%20the%20EU%20adult%20population%20aged%2016,this%20data%20was%20last%20collected.

compuesto por tierras áridas propensas a la desertificación, España es uno de los países más expuestos a este riesgo en Europa. Mientras tanto, los incendios forestales se han vuelto cada vez más destructivos en los últimos años, situando a España como uno de los países más afectados de Europa. De hecho, en 2022 alrededor del 40 % de las hectáreas arrasadas por incendios forestales en la UE se encontraban dentro de las fronteras españolas."[8]

Las investigaciones ponen de relieve que un número relativamente pequeño de empresas transnacionales son responsables de una parte significativa de los impactos ambientales mundiales, en particular las emisiones de gases de efecto invernadero y la pérdida de biodiversidad. Los modelos de gobernanza que otorgan el poder de decisión mayoritario o exclusivo a los accionistas y directivos, que en gran medida están alejados de los impactos causados por las actividades empresariales de una empresa y cuyo diseño favorece el crecimiento del capital por encima de la protección de las poblaciones o los territorios, tienen pocos o ningún incentivo por sí mismos para frenar o cambiar sus prácticas. La participación de quienes trabajan, que son más propensos a vivir y trabajar en zonas donde se experimentan todos los efectos del impacto medioambiental, diversificaría, como mínimo, los criterios utilizados por las empresas para tomar decisiones. Más concretamente, hay pruebas significativas y cada vez más evidencias[9] de que las soluciones centradas en la mano de obra, como los cambios de diseño de los sistemas de diseño pasivo (de bajas emisiones de carbono), las mejoras de eficiencia, incluido el trabajo de mantenimiento rutinario, y las operaciones básicas de modernización, podrían reducir el consumo de energía en casi tres cuartas partes. En este caso, es aún más probable que la participación de los trabajadores y trabajadoras anime a las empresas a ampliar su enfoque medioambiental para incluir una gama más amplia de respuestas prácticas a las presiones medioambientales, especialmente cuando crean puestos de trabajo.

Los modelos exitosos de la economía social que combinan la participación y la propiedad de las personas trabajadoras con una idea de misión que va más allá del mero rendimiento de la inversión de capital, por ejemplo, incluyendo consideraciones ecológicas, ofrecen una gama considerable de opciones organizativas para estructurar la gobernanza que podrían ayudar a las personas que trabajan, junto con otras partes interesadas, a garantizar que las actividades empresariales estén en consonancia con el bienestar a largo plazo de las personas y del planeta.

Dado que cualquier enfoque serio para limitar el daño adicional a nuestro medio ambiente y regenerar las comunidades y territorios afectados por los daños actuales debe ser necesariamente sistémico, es lógico utilizar las herramientas que ofrece el artículo 129.2 para elaborar una

[8] Álvarez L., Broto C., Hubert O., Mayordomo S. (2025), "Desertification and wildfires in Spain. The impact of climate change on bank lending," *Banco de Espana Blog*, 05/09/2025, URL: https://www.bde.es/wbe/en/noticias-eventos/blog/desertificacion-e-incendios-en-espana-el-impacto-del-cambio-climatico-sobre-el-credito-bancario.html

[9] Cullen JM, Allwood JM, Borgstein EH. (2021) 'Reducing energy demand: what are the practical limits?' *Environ Sci Technol.* Feb 15; 45 (4):1711-8.

legislación que incluya incentivos para modelos de negocio menos extractivos con respecto a los inversores laborales y al planeta.

Conclusión de la misión de diagnóstico

Nuestras sociedades se enfrentan a una serie de retos interrelacionados, todos ellos vinculados directa o indirectamente a la ausencia o insuficiencia de la participación de los trabajadores y las trabajadoras en las empresas. **La Constitución española, de forma más amplia en su Preámbulo y Título preliminar, y luego de forma explícita en la Parte VII, artículo 129.2, contiene un mandato claro de intervenir a favor del acceso de las personas trabajadoras a la voz y la propiedad. Dada la naturaleza sistémica de estos retos, el Ministerio de Trabajo tiene motivos para identificar y defender soluciones sistémicas, incluidas intervenciones políticas y legislación programática para dar voz a quienes trabajan en las decisiones estratégicas de sus empresas, garantizar un futuro económico más equilibrado y equitativo, y permitir que España sea un modelo para otros países que buscan construir economías más resilientes y justas que sirvan mejor a sus ciudadanos.** La Comisión señala que estas soluciones sistémicas deben basarse en un enfoque económico que funcione desde la base, dando prioridad al fomento de la confianza en el entorno laboral, la colaboración estratégica con las regiones, los territorios autónomos y las empresas para mantener y crear puestos de trabajo de calidad, especialmente en el sector servicios, y aprovechar la tecnología para complementar y enriquecer (o «aumentar», en la jerga industrial), en lugar de sustituir, el trabajo humano. Al promover una participación sustantiva de las personas trabajadoras, una aplicación más sólida del artículo 129.2 podría proporcionar herramientas concretas para ayudar a las autoridades públicas y a las empresas a desarrollar modelos económicos con planes de sucesión funcionales que contribuyan a mantener la resiliencia territorial y a salvaguardar las condiciones necesarias para el crecimiento humano y la prosperidad compartida.

2. Misión estratégica

- Proponer una trayectoria para la aplicación del artículo 129.2 en el futuro: *¿cómo se puede cumplir esta promesa?*

Repensar el gobierno corporativo al servicio de la voz y la propiedad

En la segunda parte de su misión, la Comisión centró su atención en los aspectos prácticos de la ampliación de la voz y la propiedad de los trabajadores y las trabajadoras: la empresa. Señaló que la estructura jurídica de las empresas no es neutral: las empresas son entidades políticas que ejercen poder y en cuyo seno se ejerce el poder. Las empresas, en su forma actual más prevalente, están diseñadas para dar prioridad a los intereses de los inversores de capital y crear asimetrías de poder a su favor, extrayendo el máximo valor de todos los recursos disponibles, incluidos los

recursos humanos, mientras externalizan el riesgo a quienes trabajan, los gobiernos estatales, la sociedad y el medio ambiente.

El control exclusivo de los accionistas se ha justificado en el pasado con el argumento de que los accionistas o propietarios son los únicos actores que tienen un incentivo natural para aumentar el valor de la empresa, ya que son los beneficiarios residuales de los beneficios de la empresa una vez cumplidas todas las obligaciones contractuales. Además, según este argumento, los inversores de capital están sujetos al mayor riesgo y son más prudentes que las personas que trabajan, cuya tendencia natural es convertir los activos de la empresa en salarios cada vez más altos en detrimento de nuevas inversiones. Este razonamiento ignora los otros tipos de inversión que, junto con las inversiones de capital, son necesarios para que una empresa funcione. Estos se agrupan mejor en la categoría de «inversión en mano de obra». A medida que las empresas dependen cada vez más de activos intangibles, que van desde la identidad de marca hasta la propiedad intelectual, pasando por los conocimientos acumulados y las habilidades altamente especializadas y el capital organizativo, estructurar las empresas con un enfoque tan exclusivo en el poder y los intereses de los inversores de capital parece no solo anticuado, sino también ineficaz a la hora de generar rendimiento de la inversión para los inversores de capital.

Como ya ha establecido la Comisión, la Constitución española otorga un mandato claro para reducir estas asimetrías. Dado que las investigaciones han demostrado que la participación exigida por ley no tiene inconvenientes económicos, habría bastado con concluir que promover una mayor participación de las personas que trabajan en las empresas está plenamente justificado por razones de democracia, dignidad y distribución. Sin embargo, como ya se ha observado, las ventajas potenciales de cambiar las estructuras de poder de las empresas para incluir a más participantes (tanto inversores laborales como inversores de capital) en todos los niveles son diversas. Las investigaciones económicas han demostrado que las empresas más descentralizadas y con mayores niveles de participación de las personas trabajadoras son más productivas e innovadoras.

Los marcos jurídicos sientan las bases de la estructura de gobierno dominante de la empresa, que favorece la protección de los activos, la extracción de rentas y el gobierno jerárquico. Los grupos de presión empresariales llevan mucho tiempo tratando de influir en la legislación con argumentos a favor de los efectos indirectos de la acumulación de capital. El caso de Lehman Brothers es emblemático, tanto por el éxito de estos grupos de presión como por su fracaso a la hora de producir efectos indirectos positivos: las estructuras jurídicas a través de las cuales Lehman Brothers creó una red de más de 200 filiales, entidades con fines especiales y entidades fiduciarias permitieron a la empresa aislar el riesgo, mantener calificaciones crediticias favorables y canalizar los beneficios hacia su sociedad matriz; su colapso contribuyó a una crisis financiera mundial cuyos efectos adversos se dejaron sentir intensamente en la mayor parte de la población del mundo. Los

principios jurídicos que sustentan estas estructuras no se limitan a las empresas financieras, sino que se aplican cada vez más en todos los sectores.

Sin embargo, en todas las jurisdicciones existe un interés creciente por formas alternativas de organización empresarial que tratan de integrar las misiones sociales como consideraciones fundamentales y ampliar la gobernanza más allá de los inversores de capital. Estas formas y estructuras jurídicas incluyen cooperativas, empresas propiedad de fundaciones, empresas de beneficio público, empresas propiedad de los empleados y empresas propiedad de administradores, así como innovaciones en materia de gobernanza, como las acciones de oro o la inclusión de un representante de la naturaleza en los consejos de administración de las empresas para garantizar que los aportadores de capital no puedan anular unilateralmente los compromisos sociales o medioambientales.

Si las innovaciones jurídicas y el liderazgo gubernamental han dado forma a las empresas en el pasado, también son capaces de identificar y apoyar otros modelos más adaptados a los tiempos y al mandato constitucional del artículo 129.2.

La Comisión identificó una amplia gama de ejemplos históricos y contemporáneos en España, la UE y otros lugares, modelos que no sólo son deseables desde el punto de vista social y medioambiental, sino que han demostrado ser comercialmente viables. Los diferentes modelos aprovechan la propiedad, la participación, el control, la rendición de cuentas y la preservación de la misión de diferentes maneras, algunos con un mayor enfoque en la participación de los trabajadores y trabajadoras, otros con un mayor enfoque en la propiedad de las personas trabajadoras y otros con un enfoque igual en ambos. Este amplio grado de experimentación permitió a la Comisión investigar una serie de posibilidades con el fin de ofrecer un conjunto innovador de recursos, herramientas y sugerencias de políticas. Basándose en datos de otros países, la Comisión concluyó que para cumplir la promesa de la Constitución a quienes es necesario establecer un umbral mínimo obligatorio que garantice el acceso de los trabajadores y las trabajadoras a la participación y la propiedad. Esto debe ir acompañado de un paradigma político dinámico que incentive a las empresas a avanzar hacia estos objetivos, de manera que los territorios, las empresas y los ciudadanos tengan flexibilidad para adaptar los requisitos a sus necesidades específicas, al tiempo que se construye un futuro económico más resiliente, equitativo y democrático.

3. Misión práctica

- Identificar herramientas legislativas y otros recursos que ofrezcan soluciones rigurosas, basadas en la investigación, innovadoras, económicas y adaptables a la cultura de diversidad territorial y económica de España.

Tras examinar los riesgos y deficiencias del marco jurídico actual, la Comisión se propuso abordar posibles modificaciones y correcciones del mismo basándose en los mandatos de la Constitución española. A partir de estas conclusiones, la Comisión ha elaborado un conjunto de propuestas y reformas políticas que pueden ayudar a alinear mejor a las empresas con las promesas de la Constitución a las personas trabajadoras españolas, utilizando las mejores prácticas de otros países de la UE, con el objetivo de crear puntos de referencia y mecanismos de apoyo a nivel europeo.

En primer lugar, la Comisión identificó dos conjuntos diferenciados de umbrales mínimos para el acceso a la participación en la toma de decisiones y a la propiedad, en consonancia con las mejores prácticas europeas. En segundo lugar, propuso un conjunto de instrumentos para promover, fomentar e incentivar nuevos avances, con el fin de continuar la trayectoria hacia un mayor acceso de quienes trabajan a la participación y a la propiedad. En ambos casos, la Comisión se basó en mecanismos concretos para orientar a todas las empresas, con independencia de su tamaño o condición, hacia una aplicación más sólida del mandato constitucional. En tercer lugar, la Comisión formuló recomendaciones sobre los instrumentos de política pública pertinentes a nivel europeo.

A la luz de la magnitud de los retos a los que se enfrenta España en la actualidad, en particular ante el cambio climático y las amenazas de colapso democrático, **la Comisión comprende el papel facilitador del Estado a la hora de fomentar la capacidad compartida entre las empresas individuales y los actores sociales para orientar su comportamiento en una dirección deseable y nivelar el terreno de juego para que las empresas y quienes trabajan puedan prosperar. La estrategia para la democratización de las empresas que se propone en el presente documento podría sentar las bases de una economía española más innovadora, justa y sostenible. Al recompensar la cooperación, la inteligencia colectiva y la resiliencia, España podría convertirse en un modelo en Europa para una transición económica que beneficie a todos**.

No entra dentro del alcance de este resumen ejecutivo proporcionar un informe exhaustivo sobre la propuesta detallada y completa del Comité; a título informativo, a continuación se ofrece una breve descripción general:

A nivel de españa

Fortalecimiento de las normas de los comités de empresa en consonancia con las mejores prácticas de la UE, en particular en lo que se refiere a los derechos de información y consulta. El ámbito de competencias de los comités de empresa debería ampliarse para incluir el derecho a la información y la consulta en los procesos de toma de decisiones relativos a la reconfiguración de sus modelos organizativos o de producción, en particular cuando su objetivo sea lograr una mayor eficiencia, sostenibilidad medioambiental y responsabilidad social corporativa. La participación en

la gestión debería llevarse a cabo de acuerdo con los procedimientos acordados por ambas partes. Para apoyar la participación de los trabajadores y las trabajadoras en los comités de empresa y aumentar su comprensión de lo que está en juego, la Comisión recomienda que tengan el derecho y los medios financieros para recibir el asesoramiento de dos expertos en el curso de sus deliberaciones, uno de los cuales será experto en sistemas de IA en el trabajo y el otro en el impacto de las prácticas empresariales en los nueve límites planetarios que, a su vez, configuran el entorno en el que operan las empresas.

Un nuevo derecho de los comités de empresa a configurar y dar su consentimiento a la IA. La magnitud del impacto que tiene en las personas trabajadoras la introducción de sistemas de IA justifica el derecho a configurar y dar su consentimiento a las herramientas de IA, que la Comisión recomienda que ejerza el comité de empresa, con derecho a vetar, si es necesario, todas las decisiones relacionadas con el despliegue y la introducción de sistemas de IA. Esta sugerencia también se hace a nivel de los comités de empresa europeos.

Introducción de trabajadores y trabajadoras en los consejos de administración: umbrales legales mínimos basados en el tamaño de la plantilla, nuevamente alineados con las mejores prácticas de la UE y adaptados a los umbrales reconocidos en el sistema español de relaciones laborales. Para las empresas con entre 50 y 1.000 empleados, un tercio de los puestos en el consejo se asignará a los representantes de las personas que trabajan; para las empresas con más de 1.000 empleados, la mitad de los puestos. Las empresas podrán elegir, mediante convenio colectivo, entre tres opciones para organizar esta representación: incluir a los representantes de quienes trabajan directamente en el consejo existente, de manera independiente al comité de empresa; otorgar al comité de empresa el peso de voto correspondiente junto al peso otorgado al consejo; o incluir en el consejo existente el mismo número de personas trabajadoras ya representados en el comité de empresa, lo que implica que estos trabajadores y trabajadoras tendrán un doble nombramiento.

Nuevos umbrales mínimos para el acceso de las personas trabajadoras a la propiedad. En las empresas con entre 25 y 1.000 empleados, más del 2 % de las acciones deben ser propiedad y/o estar gestionadas por quienes trabajan (a través de un fideicomiso u otro vehículo adecuado); en las empresas con más de 1.000 empleados, más del 10 % de las acciones deben ser propiedad y/o estar gestionadas por los trabajadores y las trabajadoras.

Herramienta de reporte: Dado que la Constitución no establece un límite rígido, sino más bien una intención, se requieren herramientas para evaluar qué tan bien se alinean los compromisos y políticas del país con las disposiciones constitucionales. Específicamente, el Comité propone dos escalas de puntuación para medir la alineación de las empresas con los mandatos constitucionales de promover la participación y la propiedad, tanto en términos de la presencia de las personas

trabajadoras en los órganos de toma de decisiones como de su participación en el capital de la empresa.

Dado que la Constitución de España no establece un límite rígido, sino más bien una intención, se requieren herramientas para evaluar qué tan bien se alinean los compromisos y políticas del país con las dos promesas constitucionales hacia quienes trabajan. Específicamente, el Comité propone dos escalas de puntuación para medir la alineación de las empresas con los mandatos constitucionales de promover la participación y la propiedad, tanto en términos de la presencia de las personas que trabajan en los órganos de toma de decisiones como de su participación en el capital de la empresa.

Índice de desarrollo democrático corporativo basado en las dos escalas de puntuación de participación

Calificación	Escala de voz (V) Categorías
0	Una empresa en la que quienes trabajan poseen **entre el 0 % y el 1 % de los derechos de voto** en el consejo de administración de la empresa.
1	Una empresa en la que quienes trabajan poseen **entre 2 puestos y menos de 1/3 de los derechos de voto** en el consejo de administración de la empresa.
2	Una empresa en la que quienes trabajan poseen **entre un tercio y menos de la mitad de los derechos de voto** en el consejo de administración (o el comité de empresa equivale a un órgano que representa al menos el 30 % de los votos del consejo de administración, pero menos de la mitad).
3	Una empresa en la que quienes trabajan poseen **al menos la mitad de los derechos de voto** en el consejo de administración de la empresa (o el comité de empresa es equivalente a un colegio que posee al menos el 50 % de los votos en el consejo de administración de la empresa (también conocido como cogestión alemana Montan)).
4	Una empresa en la que el consejo de administración funciona bajo **una regla de doble mayoría**, en la que al menos una de las mayorías es ejercida por quienes trabajan o por el comité de empresa

Calificación	Escala de propiedad (P) Categorías
C	**0 %** de las acciones en manos de quienes trabajan.
B	**Más del 0 % y menos del 2 %** de las acciones están en manos de quienes trabajan.
Ba	**Entre el 2 % y menos del 25 %** de las acciones son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan.
A	**Entre el 25 % y menos del 50 %** de las acciones son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan.
Aa	**El 50 % de las acciones** son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan.

	(también conocido como bicameralismo económico).			
5	Empresa en la que **quienes trabajan poseen todos los derechos de voto** en el consejo de administración (también conocida como cooperativa de trabajadores y trabajadoras o *sociedad laboral*).		**Aaa**	**Más del 50 % de las acciones** son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan, **y el resto** es propiedad y/o está administrado por quienes trabajan o por «propietarios administradores»

Ejemplo:	**Puntuación de voz (V) para una empresa específica = 4**			**Puntuación de propiedad (P) para una empresa específica = A**
	Calificación total de desarrollo democrático corporativo para esta empresa específica = 4^{V} A^{P} = 4A			

Cada empresa recibirá una calificación que situará sus logros a lo largo de las dos escalas. El **Índice de Desarrollo Democrático Corporativo** se utilizará posteriormente en un mecanismo de incentivos tipo *bonus/malus*, diseñado para recompensar niveles mayores de acceso a la participación y la propiedad (y desincentivar niveles más bajos). **Este índice guiará un marco político** que movilizará subsidios públicos, tipos impositivos corporativos, beneficios fiscales, acceso privilegiado a la contratación pública, etc., para incentivar un mayor progreso, alentando a las empresas menos democráticas del país a transformar sus estructuras organizativas.

Los fondos de inversión controlados por personas que trabajan y ciudadanos pueden ayudar a las pymes a gestionar la crisis de sucesión mediante la propiedad democrática y a adquirir y administrar progresivamente participaciones mayoritarias en empresas medianas y grandes. Esta es una oportunidad para promover un paisaje financiero más equilibrado y descentralizado que fomente la prosperidad generalizada basada en los territorios locales, incentive la innovación y contribuya a la transición más allá del modelo de gobernanza corporativa centrado en el valor para el accionista. Además, diversifica los riesgos de inversión asociados a que los empleados posean acciones únicamente en las empresas para las que trabajan. Este nuevo instrumento financiero abriría la propiedad de los trabajadores y trabajadoras a acciones de otras empresas, al tiempo que ofrecería al pueblo de España acceso a fondos de inversión diversificados y gestionados democráticamente.

Los deberes fiduciarios deberían reformarse para abarcar más que las obligaciones hacia los accionistas, incluyendo un deber de deliberación respecto a las personas que trabajan, los accionistas y el medio ambiente. Los directores tendrían que tener en cuenta a estos distintos grupos de interés en sus decisiones, señalar la consideración de alternativas y describir los resultados asociados para cada grupo.

Reformas a la compensación ejecutiva. En lugar de basarse únicamente en consideraciones financieras orientadas a la maximización del valor para el accionista, la Comisión recomienda rediseñar la compensación ejecutiva para reflejar los impactos de la empresa sobre las personas trabajadoras y el medio ambiente, junto con los resultados financieros. Estas estructuras de compensación deberían informarse mediante estándares de terceros ya existentes sobre bienestar laboral, como los construidos por la Global Reporting Initiative y B Lab, así como por trabajos previos sobre medición del desempeño ambiental. Se recomienda además considerar el establecimiento de límites en la proporción de remuneración entre el CEO y los trabajadores y las trabajadoras con menor salario para garantizar una distribución más equitativa de los beneficios de la empresa.

Implementación de programas de formación para líderes sindicales, personas trabajadoras y directivos para apoyar su labor como catalizadores de cambio democrático positivo: dado que las habilidades necesarias para trabajar, gestionar y negociar en empresas más democráticas son necesariamente diferentes de las desarrolladas en contextos centrados únicamente en el beneficio de los accionistas, el éxito de la transición hacia una mayor participación y propiedad de quienes trabajan dependerá de la construcción de estas nuevas competencias. Por ello, el Comité ha propuesto métodos para adaptar estratégicamente la infraestructura de formación existente, preparando a trabajadores y trabajadoras, sindicatos y empleadores para esta transición.

Compensación para representantes sindicales y otros representantes de personas trabajadoras: la amplia experiencia de los sindicatos en la organización colectiva de quienes trabajan es esencial para una aplicación más completa del artículo 129.2, y el Comité recomienda que, en paralelo con la implementación de programas estratégicos de formación adaptados, el trabajo de los miembros sindicales sea debidamente remunerado.

Nueva obligación de reporte para identificar a todos los inversionistas laborales: debido a que los marcos legales y corporativos actuales se caracterizan por la subcontratación y las cadenas de valor complejas, dejando con frecuencia a una porción significativa de los inversionistas laborales de una empresa fuera de sus fronteras formales y, por lo tanto, potencialmente excluidos de la participación y la propiedad, el Comité propone estándares de reporte que identifiquen adecuadamente a todos los que contribuyen con su trabajo a las empresas.

Creación de un Observatorio sobre Acceso a la Participación y la Propiedad, bajo la supervisión de agentes sociales, científicos, y otras partes interesadas relevantes. Este observatorio garantizaría un monitoreo continuo del acceso de los trabajadores y las trabajadoras a la voz y la propiedad en las empresas españolas. Su labor incluiría medir el progreso (utilizando métricas como las escalas de cinco niveles), identificar buenas prácticas y destacar obstáculos estructurales. Mediante la producción, sistematización y difusión de investigación innovadora de alta calidad

científica, sus hallazgos serían fundamentales para informar políticas públicas basadas en evidencia y fomentar un debate público informado.

Promoción de la participación de las personas que trabajan como criterio clave en la contratación pública, de manera que la contratación pública y la ayuda estatal sirvan como palancas para implementar el artículo 129.2 y fortalecer la voz y la propiedad de quienes trabajan.

La Comisión enfatizó que, más allá del nuevo mínimo legal que el Gobierno establecería, cada empresa debería **elegir su propio ritmo en esta trayectoria de democratización, incentivada por el Gobierno**, reconociendo la diversidad de modelos de negocio y la necesidad de una transición gradual y flexible adaptada a las estructuras organizativas y culturas corporativas.

La reforma no busca aumentar la carga fiscal total de las empresas, sino redistribuirla de manera más equitativa entre empresas de "impacto positivo" e "impacto negativo". El objetivo es crear un sistema **neutro en términos presupuestarios mediante la fijación de tasas *bonus* y *malus* que equilibren los ingresos.**

En lugar de imponer una ley rígida, la Comisión señala que **el Gobierno puede proceder anunciando objetivos con plazos definidos, otorgando a las empresas margen de maniobra para adaptar sus estructuras y cultura**.

Alcance: La reforma se aplicaría al 100 % de las empresas españolas, con una posible exención en la escala de voz/estándares para las pequeñas y medianas empresas (PYMES) con menos de 50 empleados.

Mecanismo de reporte y validación: las calificaciones de las empresas deberían medirse anualmente y validarse por el Comité de Empresa. Ya existen herramientas de reporte basadas en IA que alivian la carga de las empresas y agilizan el proceso. Una estructura de apelación, alojada en el Ministerio de Trabajo, validaría las calificaciones en caso de disputa entre personas trabajadoras o la dirección de la empresa.

Resultados esperados: según simulaciones macroeconómicas, un sistema de *bonus-malus*, combinado con un marco regulatorio asociado, podría generar efectos económicos positivos, incluyendo aumento de la actividad empresarial, inversiones y salarios; reducción del desempleo; y una posible disminución de la deuda pública.

A nivel europeo

La Comisión señala que son necesarios instrumentos de política concretos también a nivel europeo, y recomienda que, como respuesta a esta necesidad, España promueva siete instrumentos de política que denominamos **Brújula Europea de Democracia Regenerativa,** que

complementa la **Brújula Europea de Competitividad.** Usadas en conjunto, estas dos herramientas podrían reforzar la coherencia y solidez de la política económica europea.
Anclada en la **nueva herramienta de reporte: el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo, que mide el doble acceso de las personas que trabajan a la voz y a la propiedad,**

1. **Un Fondo Soberano Europeo para abordar la crisis de sucesión y apoyar la compra de empresas por parte de los trabajadores y las trabajadoras.**

2. **Derechos de los Comités de Empresa Europeos para influir y dar su consentimiento sobre la implementación de la IA en el trabajo**

3. **Transposición completa y justa de la Directiva de Información sobre Sostenibilidad Corporativa (CSRD) y de la Directiva de Diligencia Debida en Sostenibilidad Corporativa (CSDDD)**

4. **Construir consenso sobre una política unificada de impuesto sobre sociedades en Europa, basada en la escala dual de evaluación del acceso de los trabajadores y las trabajadoras a la participación y la propiedad.**

5. **Un mecanismo unificado de incentivos y condicionalidad en todos los fondos de la UE, ayudas estatales y contratación pública, vinculado al Índice de Desarrollo Democrático Corporativo, basado en la Escala de Evaluación Dual del Acceso de los Inversores Laborales a la Participación y la Propiedad**

6. **Un 28º régimen para las empresas democráticas europeas**

7. **Programas clave de apoyo para ayudar a las partes interesadas a prosperar en el nuevo entorno normativo, incluida la creación del Observatorio de la UE sobre el Acceso a la Participación y la Propiedad**

Declaración final

La Constitución española obliga al Gobierno de España a promover «*las condiciones que garanticen la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos a los que pertenecen*, y a *facilitar su participación en la vida política, económica, cultural y social*, con el fin de *garantizar una calidad de vida digna para todos*». Al investigar qué se podía hacer para salvaguardar y promover estas condiciones, así como los compromisos centrales adquiridos por la Constitución con las personas trabajadoras españolas, algunas observaciones eran incontrovertibles: **España, y todos los países del mundo, se enfrentan a un conjunto sin precedentes y entrelazado de crisis de múltiples**

capas a las que nuestros marcos jurídicos y las estructuras organizativas de nuestras economías no están preparados para responder adecuadamente.

Sin embargo, es con verdadera esperanza que la Comisión desea recordar a los lectores de este informe que la Constitución española contiene mandatos claros para guiar a los legisladores en estos tiempos de tensión y crisis. Será necesario un trabajo coordinado entre todos los ministerios del Gobierno español para identificar y aplicar respuestas adecuadas a estas crisis, y teniendo esto en cuenta, laVicepresidencia Segunda y el Ministerio de Trabajo y Economía Social de España convocaron a nuestro grupo: para proporcionar al Ministerio de Trabajo un enfoque personalizado y científicamente riguroso, basado en el artículo 129.2 de la Constitución, con el fin de orientar su trabajo.

El artículo 129.2 establece el mandato de garantizar a los ciudadanos una vida de libertad e igualdad en una sociedad democrática avanzada de tres maneras específicas: 1) la promoción efectiva y eficiente de «*diversas formas de participación en las empresas*», 2) el fomento de «*las sociedades cooperativas*» y 3) la facilitación del «*acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción*». A la luz de este mandato, las conclusiones y recomendaciones expuestas por la Comisión en este resumen y en su informe hablan por sí solas: **el Gobierno español tiene una oportunidad histórica para liderar el mundo en la adopción de medidas concretas para salvaguardar su tejido productivo, mejorar la calidad del empleo, cerrar la brecha de innovación, co-construir el futuro del trabajo con tecnologías seguras y adaptables, apoyar el florecimiento territorial, reconstruir la cadena de valor, reforzar la igualdad, fortalecer la democracia e impulsar la renovación ecológica. Las conclusiones y recomendaciones políticas de esta Comisión no son utópicas. Sin duda, son optimistas, pero también realistas, basadas no solo en una investigación minuciosa, sino también en herramientas, enfoques y prácticas presentes desde hace tiempo en suelo español.** Las conclusiones y recomendaciones políticas son las herramientas de los investigadores y científicos, y cuando hacen bien su trabajo, los resultados sirven al pueblo. Esperamos que los resultados de nuestro trabajo ayuden a los legisladores y a las autoridades públicas españolas a avanzar en la tarea de garantizar la libertad y la igualdad de todos en un orden económico y social justo y democrático.

El liderazgo de España será vital a nivel europeo, ya que la UE se encuentra en una encrucijada entre una carrera hacia la degradación de los estándares sociales y medioambientales, en la que Estados Unidos y China están mejor posicionados para ganar, o una transición justa, anclada en estándares éticos, sociales y medioambientales que impulsarán la capacidad de innovación de España y Europa, al tiempo que protegerán sus empresas, en la búsqueda de un futuro sostenible y democrático.

Introducción

por la Profesora Isabelle Ferreras, Presidenta

La visión

Este informe se presenta en respuesta al **compromiso histórico del Gobierno de España de abordar finalmente el artículo 129.2 de la Constitución**, una disposición programática que lleva casi medio siglo a la espera de su plena aplicación. El objetivo principal de este trabajo es presentar una propuesta convincente para construir un nuevo futuro económico que supere las crisis actuales **e inaugure un círculo virtuoso de regeneración para el planeta y prosperidad para todos**. En medio de los rápidos avances de la IA y de una significativa inestabilidad política global, *Power and Progress*[10] de los premios Nobel Daron Acemoglu y Simon Johnson ofrece una advertencia crucial: **las consecuencias de los avances tecnológicos no están predeterminadas ni son intrínsecamente beneficiosas para todos y todas.** Por el contrario, el futuro depende de nuestra capacidad colectiva para gobernar el cambio tecnológico y su implementación. En lo que tradicionalmente se ha definido como el ámbito de la distribución del poder, **los derechos y las instituciones —en particular, el diseño de la empresa— reside nuestra capacidad para determinar estos resultados de una manera acorde con nuestras expectativas democráticas**.

El informe se estructura en dos partes con el fin de ofrecer una visión general de la aplicabilidad del mandato constitucional a los retos a los que se enfrenta España, y un plan práctico y viable para la democratización de las empresas a través de dos vías: la voz y la propiedad.

La primera parte del informe ofrece un diagnóstico exhaustivo de las crisis críticas a las que se enfrentan hoy en día España y las economías de todo el mundo, desde la erosión de las instituciones democráticas y el aumento de la desigualdad hasta la inestabilidad de la deslocalización y la amenaza del colapso climático. Estos retos están interrelacionados y obstaculizan el progreso. Si no se abordan, amenazan la estabilidad misma de nuestros sistemas económicos y sociales. Este análisis sirve como punto de partida constructivo, ya que muestra que **la actual trayectoria extractiva de la economía no es sostenible ni deseable, ya que es perjudicial para España, su población, su democracia y nuestro planeta.**

La segunda parte cambia el enfoque del diagnóstico para ofrecer una hoja de ruta estratégica para el cambio. Propone una estrategia integral para la democratización de todas las empresas, abriendo el acceso a la voz y la propiedad a todos las personas trabajadoras de las empresas, a quienes el informe reconoce como inversores laborales. Esta es la **trayectoria regenerativa** que sugiere la Comisión Internacional de Personas Expertas de Alto Nivel sobre la Democracia en el

[10] Acemoglu D. and S. Johnson (2023) *Power and Progress*. NYC: Public Affairs

Trabajo. Permite a las empresas internalizar las externalidades sociales y medioambientales, fomentar una cultura de cooperación e innovación, y seguir trabajando de forma no solo rentable, sino también equitativa y sostenible.

Una de las piedras angulares de la estrategia propuesta es **un nuevo instrumento, el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo, basado en dos escalas de puntuación que mide el doble acceso de los inversores laborales a la voz y la propiedad,** las dos promesas que la Constitución española hace a todos quienes trabajan. Dado que la voz y la propiedad son consideraciones distintas (aunque interrelacionadas) para una organización empresarial, pueden abordarse por separado, proponemos dos escalas de seis niveles, una para la voz y otra para la propiedad. La escala de **Voz** mide el grado de acceso de los trabajadores y las trabajadoras a la participación en la empresa, y va desde una empresa no democrática, gobernada por el capital (Calificación 0), hasta una empresa gobernada por los inversores laborales, ya sea a través de una *sociedad laboral* o de una cooperativa de trabajo asociado (Calificación 5a). La escala de **Propiedad** mide el grado de participación de las personas que trabajan en el capital, desde la ausencia total de participaciones en manos de los inversores laborales (Calificación C) hasta la plena propiedad por parte de los trabajadores y las trabajadoras (Calificación Aaa). **Una vez que el Estado haya definido los umbrales mínimos que las empresas deben alcanzar para garantizar el mandato constitucional (sugerimos las calificaciones 2 en la escala de Voz y Ba en la escala de Propiedad), las autoridades públicas deberían movilizar un conjunto integral de mecanismos de incentivos (bonus/malus) para asegurar que las empresas se sientan acompañadas y respaldadas a medida que avanzan por las escalas hacia puntuaciones más elevadas.**

El informe mostrará que es posible alejarse de los modelos de negocio extractivos para las empresas si tomamos las decisiones colectivas adecuadas. **Las empresas son vulnerables a las crisis que se tratan en este informe por su *diseño*, y *al elegir nuevos diseños* pueden emplear modelos de negocio regenerativos basados en el acceso de las personas trabajadoras a la voz y la propiedad.** El artículo 129.2 otorga un mandato claro a las autoridades públicas para que adopten decisiones legislativas y políticas que contribuyan a generalizar los modelos de negocio regenerativos. De este modo, es posible hacer que la economía no solo sea más saludable y resistente, sino también fundamentalmente más justa. La democratización de las empresas es una opción política práctica para garantizar un futuro esperanzador tanto para la humanidad como para el planeta.

Las misiones de la Comisión y el informe

El presente informe se estructura en torno a las tres misiones encomendadas a la Comisión Internacional de Personas Expertas sobre la Democracia en el Trabajo por la Vicepresidencia Segunda y el Ministerio de Trabajo y Economía Social de España.

La primera misión de la Comisión fue esbozar el estado actual de la democracia en el trabajo en España a la luz de los valores generales de la Constitución española y, en concreto, del mandato establecido en el artículo 129.2 de la Constitución. El informe aborda esta misión en dos partes: la Parte I.A., un estudio de la historia del artículo, que contextualiza la situación española en el espacio europeo; y la Parte I.B., que ofrece una visión general completa de un conjunto de conocimientos que demuestran que la democracia en el trabajo puede ser un remedio eficaz para los grandes retos a los que se enfrenta la humanidad en la actualidad, como la desigualdad económica extrema, la sobreexplotación de los recursos naturales que conduce a la extinción del planeta, y colapso democrático.

La segunda misión de la Comisión, analizada en la Parte II.A., consistía en ofrecer una trayectoria concreta para que los poderes públicos apoyen la transición hacia la democratización de la empresa mediante herramientas legislativas y de política pública. Esta parte del informe identifica un camino claro para que todas las empresas avancen hacia la democratización. Como recordatorio, la definición funcional de democracia en el trabajo utilizada en este informe es la siguiente: empoderar a quienes invierten su trabajo en una iniciativa empresarial para que puedan influir en las principales decisiones de negocio de la organización en la que trabajan. Este empoderamiento puede lograrse a través de las dos vías mencionadas en el art. 129.2: la **voz** (esto es, el reconocimiento de nuevos derechos que permitan el acceso de quienes trabajan a las decisiones operativas y estratégicas, de modo que gobiernen la empresa junto a los consejos actualmente dominados por los accionistas) y la **propiedad** (esto es, el acceso a la titularidad de las participaciones de capital de la entidad en la que trabajan, así como, de forma más amplia, a los medios de producción).

La tercera misión de la Comisión, que se analiza en la Parte II.B., consistía en identificar instrumentos concretos de política pública (impuestos y subvenciones, nuevos instrumentos financieros, nuevas leyes sobre los derechos de los trabajadores y las trabajadoras en el trabajo, etc.) con claras conexiones a nivel de la UE, y presentar propuestas claras y proyectos de ley para fomentar un debate público productivo en torno a estas cuestiones. En esta sección también se analiza el desarrollo de los mecanismos de apoyo necesarios para permitir una cultura de prácticas democráticas eficaces en el lugar de trabajo.

España, al igual que todos los países, tiene un mandato claro[11]

Este informe reúne pruebas y argumentos objetivos de múltiples campos de las ciencias sociales, políticas y económicas para investigar la necesidad de una intervención pública que fomente la democratización, a la luz de los fallos prevalentes del mercado y de la dinámica social. **Sugerimos dos conclusiones importantes para enmarcar la lectura de este informe.**

La primera: *los ciudadanos comprenden que es urgente impulsar el desarrollo económico en la dirección correcta.* Las recientes encuestas de opinión realizadas en los países del G20 muestran que la gente quiere medidas audaces para abordar la desigualdad y el cambio climático, y sigue comprometida con el ideal de la democracia. El fortalecimiento de los derechos de las personas que trabajan es una de las propuestas políticas más populares de la encuesta, con el apoyo del 75 % de la población de 22 países (Earth for All, 2024[12]). **Una inmensa mayoría de los ciudadanos apoya la intervención del Estado para respaldar los derechos de los trabajadores y las trabajadoras y la aplicación de políticas fiscales más equitativas. La gente desea un futuro más equitativo; valora la vida en este planeta y cree que debe cuidarse.** La segunda conclusión es que cada vez más miembros de nuestras sociedades sienten que los sistemas políticos son incapaces de responder a sus necesidades o a las del planeta. En España y en todo el mundo, las

[11] Para obtener una descripción completa de las ideas presentadas en esta sección sobre la contradicción entre capitalismo y democracia, el lugar de los mercados en el desarrollo económico y las empresas capitalistas como entidades políticas constituidas por personas trabajadoras e inversores de capital para integrarse en la arquitectura democrática de la sociedad democrática, véase Ferreras I. (2017) *Firms as Political Entities. Saving Democracy through Economic Bicameralism.* Cambridge University Press ; (2020) 'Do Democracy and Capitalism really Need Each Other?,' *Harvard Business Review*, March 11, https://hbr.org/2020/03/do-democracy-and-capitalism-really-need-each-other ; Ferreras, I., J. Battilana, D. Méda (ed.), (2022) *Democratize Work. The Case for Reorganizing the Economy*,The University of Chicago Press ; Ferreras, I. (2024) *Democratizar la empresa capitalista: Piedra angular de una prosperidad compartida y sostenible*. Chili: Adriadna Ediciones, Trad. and Preface by Sebastián Pérez Sepúlveda, Postface by Pedro Chaves y Sara Lafuente. https://ariadnaediciones.cl/images/pdf/DemocratizarLaEmpresaCapitalista.pdf

[12] Fuente: https://earth4all.life/global-survey-2024/#full-data
Ipsos encuestó a un total de 22.000 participantes de entre 18 y 55-75 años en GG20+ (22 países) durante marzo de 2024, incluyendo Francia (1000), Alemania (1000), Italia (1000), Reino Unido (1000), Austria (1000), Dinamarca (1000) y Suecia (1000) en marzo de 2025, con una muestra representativa de la población nacional en cuanto a edad, género, región y situación laboral. Pregunta: «¿En qué medida apoyaría o se opondría a las siguientes propuestas como medio para mejorar el bienestar y la calidad de vida de todas las personas y responder a los retos globales?».

- **Fortalecimiento de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, para proteger los puestos de trabajo y garantizar una recapacitación adecuada: el 75 % está muy a favor o tiende a estar a favor.**
- El uso de asambleas ciudadanas para aumentar la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas: 62 %.
- Leyes y reglamentos que limiten la influencia política de las grandes empresas en el proceso político: 62 %.
- Otorgar derechos legales a la naturaleza en las leyes nacionales: 60 %.
- Otorgar derechos legales a las generaciones futuras en las leyes nacionales: 61 %.

encuestas y sondeos muestran niveles crecientes de desconfianza en el sistema político.[13] **Los gobiernos de todos los niveles se enfrentan a una presión cada vez mayor, e incluso a amenazas de colapso.** Es necesario actuar con urgencia para hacer frente a estas crisis, reconectando a los ciudadanos con su sentido de la esperanza, y su capacidad para movilizarse positivamente. La Comisión de Personas Expertas sugiere que España, en su Constitución y concretamente en su artículo 129.2, cuenta con una excelente herramienta para emprender esa acción.

Este Informe identifica al capitalismo —no a la economía de mercado, sino a **la visión capitalista para organizar las relaciones— como un desafío directo y de gran envergadura para el proyecto democrático**. Aunque la mayoría de nosotros en el mundo occidental crecimos con la idea de que la democracia y el capitalismo iban de la mano, cada día resulta más evidente que el capitalismo, tal como se practica actualmente, contradice directamente el ideal democrático. La **democracia** es un ideal, una visión de libertad y gobierno anclada en el reconocimiento de nuestra igualdad "en dignidad y derechos" (según el Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Según este ideal, todos los ciudadanos deberían gozar de iguales derechos políticos: "Un ser humano, un voto". En esencia, como deja claro Piketty, **el ideal democrático se fundamenta esencialmente en el esfuerzo por desvincular la posición política y la igualdad de la propiedad económica (riqueza)**.[14] El ideal liberal puede aplicarse a entidades de cualquier tamaño, desde pequeñas hasta grandes, mediante una serie de técnicas de representación, deliberación y procesos de toma de decisiones (elección, sorteo, etc.), que han evolucionado a lo largo del tiempo**.[15] El capitalismo, en cambio, representa el proyecto inverso.** También es un régimen de gobierno y **sostiene un ideal, pero uno desigual que contradice el ideal liberal de libertad igual. Se basa en la idea de que los derechos políticos dependen de, y están vinculados a, la propiedad de capital,** usualmente a través de la institución central del capitalismo: la corporación. Bajo el capitalismo, solo los inversores de capital tienen derecho de participación en el gobierno del esfuerzo conjunto, incluso en los casos en que dicho esfuerzo conjunto gobierna la vida de otros (por ejemplo, los trabajadores(as)-inversores(as)), y aun cuando esos otros no reconocidos también asumen riesgos y contribuyen directamente a la posibilidad de éxito del esfuerzo conjunto.

---

[13] En España, la satisfacción con el funcionamiento de la democracia en el país está disminuyendo. En 2025, la mayoría de los encuestados afirmaron que «no están satisfechos» (52 %). En el anterior Eurobarómetro Estándar de primavera de 2023, la mayoría de los encuestados se mostraron «satisfechos» con el funcionamiento de la democracia en su país (54 %). De hecho, en el ST100, solo el 46 % de los encuestados en España afirmaron estar satisfechos con el funcionamiento de la democracia en su país, mientras que el 52 % se mostraron «insatisfechos». En el anterior ST99, los resultados fueron del 54 % de «satisfechos» frente al 45 % de «insatisfechos». La proporción de «insatisfechos» ha aumentado en un significativo 7 % entre el ST99 y el ST100 (del 45 % al 52 %) entre 2023 y 2025. Fuente: https://www.veriangroup.com/news-and-insights/how-respondents-in-spain-value-democracy-and-the-rule-of-law

[14] Piketty T. (2019) *Capital and Ideology.* Cambridge MA: Harvard University Press

[15] Por ejemplo, hoy estamos redescubriendo las ventajas del sorteo frente al voto, y no olvidemos que los antiguos griegos organizaron su incipiente democracia, pero restringida a los propietarios. Véase Landemore, H. (2020) *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century.* Princeton: Princeton University Press.

Además de identificar erróneamente al capitalismo y a la democracia como aliados naturales, la historia y la teorización política de nuestras democracias liberales han fomentado **la confusión entre mercados y capitalismo**. El **mercado** es un mecanismo de intercambio que es producido y asegurado legal y culturalmente por el Estado. Sin leyes adecuadas para organizar el mercado (normas mínimas para respetar los derechos humanos, prohibir la destrucción ambiental, leyes antimonopolio adecuadas para combatir el poder monopolístico, etc.), sus beneficios desaparecen rápidamente. El mercado siempre ha sido construido y regulado por la sociedad humana; no es una criatura autónoma y no puede actuar por sí mismo como una "mano invisible". Cuando se regula correctamente, los mercados constituyen marcos adecuados para fomentar la introducción de nuevos productos, ideas y servicios; un motor poderoso para llevar innovaciones a los usuarios potenciales. Cuando se diseñan adecuadamente, **los mercados son un componente vital de la sociedad democrática**. Sin embargo, el capitalismo no está realmente diseñado para apoyar mercados libres. Los mercados, sin embargo, han sido cada vez más diseñados y gobernados para sostener el capitalismo...[16]

En todo el mundo, actualmente estamos presenciando el hecho de que el **capitalismo funciona de manera sólida dentro de muchos tipos diferentes de regímenes políticos**: democracias liberales, comunistas, autocráticas e incluso dentro de democracias iliberales. Hemos visto que el capitalismo sobrevive e incluso prospera en todos esos sistemas alrededor del mundo.

En el contexto de nuestra sociedad democrática moderna, ha surgido un conflicto entre el poder político de los inversores de capital, que está en desacuerdo con las libertades fundamentales de la sociedad democrática. Actualmente estamos observando un episodio particularmente intenso en esta lucha por la influencia entre el capitalismo y la democracia, una confrontación que podría llevarnos al punto de colapso político y social y devolverse al despotismo o al fascismo. Todo esto aumenta la urgencia de la lucha de la sociedad contra otro colapso: el del planeta. Si aceptamos que la estructura institucional central del capitalismo es la corporación capitalista, en la que los derechos políticos para gobernar la corporación son ejercidos únicamente por quienes poseen el capital (principalmente en forma de acciones de la empresa), debemos concluir que funciona según una lógica contraria a la democracia, una lógica que los teóricos políticos identificarían como una lógica de despotismo, el despotismo de los propietarios del capital. Históricamente, cuando estaban integradas en territorios nacionales bajo la autoridad del Estado, las acciones de las empresas capitalistas estaban reguladas por las leyes del Estado *westfaliano*, que, a cambio del uso de sus estructuras, incluidos sus mercados, recaudaba y redistribuía una fracción de los beneficios capitalistas con el fin de construir y mantener los bienes públicos necesarios para el funcionamiento de la sociedad (incluidas las empresas) (sistemas de transporte, policía y sistema judicial, educación, etc.) y reparar las externalidades que generaban

[16] Philippon T. (2019) *The Great Reversal. How America Gave Up on Free Markets.* Cambridge MA: Harvard University Press.

las empresas (riesgos para la salud de quienes trabajan, posibles daños a los clientes, degradación medioambiental, desigualdad y pobreza, discriminación, etc.). Ahora, **el capitalismo transnacional ha sustraído a las empresas capitalistas del control regulador de los Estados nacionales, mientras que estas siguen beneficiándose de los servicios estatales. Los gobiernos nacionales han perdido en gran medida (y siguen perdiendo) la capacidad de integrar a las empresas capitalistas en estructuras y normas razonables capaces de regular y limitar sus comportamientos extractivos.** [17]

Al volverse transnacionales, las corporaciones lograron escapar de las normas establecidas por las políticas y regulaciones públicas nacionales. Han hecho que el capitalismo sea fundamentalmente incompatible con el proyecto democrático. [18]

Las democracias capitalistas[19] se encuentran hoy en una encrucijada. Sus pueblos deben elegir entre un mayor control capitalista de su vida política (es decir, despotismo corporativo) o encontrar formas de extender el ideal democrático al ámbito social y económico (es decir, democratizando la economía y las empresas). El ejemplo de Estados Unidos es revelador. Cada vez más, en un país que antes se consideraba un faro del ideal democrático, el ejercicio de los derechos políticos se está vinculando a la riqueza —lo que en este Informe llamamos "propiedad". El acceso a los representantes políticos y a otras formas de influencia política, o incluso la simple posibilidad de postularse para un cargo electivo o ser nombrado para un puesto gubernamental, dependen ahora en gran medida del acceso al dinero, lo que distorsiona el ideal democrático de la igualdad política y reconfigura el ámbito político para que se asemeje al mundo corporativo. Dentro de las corporaciones capitalistas, como hemos visto, los únicos ciudadanos de pleno derecho (es decir, los únicos individuos que tienen pleno acceso para influir en las reglas y el funcionamiento de la entidad) son quienes poseen el capital; en otras palabras, los accionistas. Ellos ejercen el poder político y obtienen la mayor parte de los rendimientos financieros. Mientras tanto, el otro grupo que compone la empresa capitalista, sus inversores en trabajo (cualquiera que invierta su trabajo en el funcionamiento de la empresa), está privado de derechos.

---

[17] La tesis articulada por el gran historiador Karl Polanyi sugiere un patrón histórico persistente: el disembedding of the economy de las normas sociales basadas en la reciprocidad —al transformar a los seres humanos, el dinero y la naturaleza en mercancías de mercado (labor, capital y land), aunque no sean producidos para la venta como bienes y servicios comunes— tiene el potencial de la autodestrucción de la sociedad. Polanyi observó que esta «violencia del mercado» provoca inevitablemente un contramovimiento social en busca de autoprotección. En su análisis de la historia moderna de Alemania, Polanyi identifica el ascenso de Hitler como una «solución fascista» —otra respuesta destructiva más— a la violencia inicial generada por la mercantilización de las personas, el dinero y la naturaleza. Véase: Polanyi, K. (2001) [1944]. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Boston: Beacon Press. Sin embargo, Polanyi pasa por alto el papel clave desempeñado por las corporaciones capitalistas en este proceso. Véase (Ferreras, 2017, Introducción). Véase también la poderosa crítica a la mercantilización del trabajo: Supiot, A. (2012). *El espíritu de Filadelfia. Justicia social frente al mercado total*. Londres: Verso

[18] Véase Ferreras I. (2017). Slobodian Q. (2023) *Crack-Up Capitalism: Market Radicals and the Dream of a World Without Democracy*. New York City: Allen Lane

[19] Cohen J. and J. Rogers (1983) *On Democracy. Toward a Transformation of American Society.* New York City: Penguin Books ; Wright E.O. and J. Rogers (2015) *American Society. How it Really Works.* New York City: Norton ; Anderson E. (2017) *Private Government : How Employers Rule Our Lives (and Why We Don't Talk About It)*. Princeton University Press.

Encontrar esperanza para un futuro mejor

La Constitución española traza otro camino a seguir, un camino esperanzador, basado en el proyecto democrático. Su Constitución enmarca la estructura de las leyes y el gobierno del país en torno a los objetivos de la igualdad y el florecimiento de la sociedad, impulsados por innovaciones significativas y la sostenibilidad económica y medioambiental. **En lugar de extender el principio político del capitalismo corporativo al ámbito político, la Constitución española sugiere lo contrario: que, en aras de una sociedad próspera, el principio de igualdad democrática se extienda a la economía.** Este camino no sugiere ninguna desviación radical de los principios básicos de una economía de mercado; sino que, para preservar esos principios, amplía el compromiso democrático de la sociedad para incluir también a las empresas. **El cambio es a la vez simple y económico, pero poderoso: en lugar de otorgar derechos exclusivos dentro de las empresas a quienes poseen capital, reconoce a la constituyente de todos aquellos que contribuyen al funcionamiento de la empresa —y que están gobernados por ella—; y reconoce su acceso a la voice (es decir, derechos políticos para participar en las decisiones) y su acceso a la propiedad. Este cambio también se fundamenta en la larga historia de la democracia:** en momentos de estancamiento similar, la historia nos muestra que las sociedades, en ocasiones, han estado a la altura de las circunstancias y han respondido con una ampliación del principio democrático. Entre ellos se encuentran la antigua Roma, cuando los patricios reconocieron el derecho de veto de los plebeyos sobre todas sus decisiones, o cuando, en Inglaterra, el rey convocó a la Cámara de los Comunes para gobernar conjuntamente con la Cámara de los Lores, cuyo poder histórico derivada de la propiedad de sus familias.[20]

Cuando terminó la dictadura de Franco, la Comisión Constitucional multipartidista que redactó la Constitución, posteriormente aprobada por las Cortes Generales y ratificada por el pueblo español en 1978, anticipó los retos que se avecinaba para un Estado moderno y una sociedad moderna seriamente comprometida con el proyecto democrático. **El texto de la Constitución refleja la profunda preocupación de sus redactores por la vida cotidiana de todos y cada uno de los ciudadanos españoles, incluso en el lugar de trabajo**. Esta preocupación se refleja en todo el texto y, lo que es más importante para los fines de nuestra comisión, en el artículo 129.2, que prevé directamente el acceso de los trabajadores y las trabajadoras a la voz («participación en la empresa») y la propiedad («de los medios de producción») en sus lugares de trabajo, además de ampliar el apoyo explícito a las empresas cooperativas.

Dado el daño causado por el conflicto entre la democracia y el capitalismo corporativo transnacional, las disposiciones de la Constitución española no solo resultan premonitorias, sino que además ofrecen una orientación y una claridad de un valor incalculable tanto para España como para cualquier país que busque medidas concretas para salvaguardar la

[20] Sobre la historia de los «momentos bicamerales», véase Ferreras (2017 op. cit.).

integridad de las sociedades democráticas, los mercados y la libertad de empresa. Garantizar el acceso a la voz y a la propiedad para las personas trabajadoras de conformidad con el artículo 129.2 de la Constitución otorgaría un renovado significado a los ideales democráticos españoles, al tiempo que proporcionaría nuevas herramientas para un desarrollo económico regenerativo y una nueva orientación para las empresas. Este Informe explica cómo puede garantizarse dicho acceso.

Nuestro razonamiento se basa en la **observación fundamental de que las empresas son, de hecho, entidades políticas reales compuestas por dos clases de inversores**: los inversores de capital y los inversores de trabajo. Los inversores de capital han logrado organizarse colectivamente con éxito, a través de la sociedad anónima, mientras que los inversores de trabajo siguen estando relativamente alejados del gobierno de la empresa, en una posición radical de inferioridad política. Actualmente, los inversores laborales en España tienen acceso a algunos derechos de información y consulta, que ejercen los representantes de las personas que trabajan y a través de los comités de empresa en las empresas con 50 o más empleados. Sin embargo, no tienen acceso a una voz significativa; es decir, no tienen derechos políticos para participar en el gobierno de la empresa en la que invierten su trabajo y cuyas normas, estructura y organización dominan la mayor parte de su vida cotidiana. Los inversores laborales realizan una inversión mental y física en sus lugares de trabajo, ofreciendo lo mejor de sus capacidades para el funcionamiento y el éxito de sus lugares de empleo. **A pesar de ello, no tienen voz en los objetivos de la empresa: desde expresar preocupaciones éticas como ingenieros en la industria de la IA[21] o aportar ideas sobre decisiones laborales relacionadas con el clima,[22] hasta asuntos de interés local y nacional, cuando se trata de la toma de decisiones, los inversores laborales quedan, en la práctica, simplemente excluidos.**

Al ampliar los derechos políticos de los inversores laborales en España mediante la voz y la propiedad de una parte de la riqueza creada conjuntamente a través de su trabajo en las empresas, España no solo cumplirá la promesa constitucional hecha a todos los trabajadores y las trabajadoras hace casi 50 años; también marcará el camino para otros países que buscan apoyar a las empresas y ayudar a que las economías nacionales y regionales prosperen, al tiempo que se regenera la democracia como un proyecto social anclado en la construcción de la confianza y en una economía sostenible (Jackson, 2019). Hasta la fecha, **incluso en el contexto de los numerosos debates relacionados con la centralidad de las personas que trabajan en el marco de la Transición Justa, la reestructuración de las empresas mediante la ampliación de los derechos**

[21] Lea la carta abierta de los ingenieros de las empresas productoras de IA, entre ellos Geoff Hinton, el «padre de la IA» y premio Nobel de Física en 2024, en la que exigen que se garantice a los ingenieros una voz para advertir sobre los peligros de la IA. https://righttowarn.ai/

[22] Una encuesta realizada a 8000 empleados de 10 países de diversos sectores reveló que «el 83 % de los empleados afirma estar dispuesto a apoyar la acción climática en el contexto de su trabajo», pero, al carecer de empoderamiento organizativo (lo que denominamos «voz» en este informe), no se atreven a tomar iniciativas, ya que esas responsabilidades suelen exceder el ámbito clásico de sus funciones profesionales. Véase: Kite Insights. (2022) *Every Job is a Climate Job: Why Corporate Transformation Needs Climate Literacy.* Londres. https://kiteinsights.com/hubfs/Every-Job-Is-A-Climate-Job-Kite-Insights.pdf

políticos de los inversores laborales a través de la voz y la propiedad ha estado en gran medida ausente. Esperamos que este informe sea útil no sólo para esclarecer la naturaleza de los retos a los que se enfrentan nuestras sociedades en la actualidad, sino también para orientar la atención de nuestras sociedades hacia soluciones eficaces. El presente informe ha revisado los retos a los que se enfrentan las empresas hoy en día, y la sociedad española en general. Ofrece una explicación detallada de por qué la ampliación de la voz y la propiedad como principios fundamentales de lo que algunos denominan el proyecto de democracia económica, ofrece el ajuste clave que se necesita hoy en día para reintegrar a las empresas en la arquitectura democrática de una sociedad funcional.

El informe presenta una propuesta totalmente original que permitirá al Estado situar a todas las empresas, y a toda la economía, en **una trayectoria regenerativa, al tiempo que amplía el acceso de las personas trabajadoras a la voz y la propiedad. Proporciona un conjunto completo de herramientas políticas para su uso tanto a nivel español como de la Unión Europea, con el fin de ayudar a las autoridades regionales, nacionales y de la UE.** La Comisión sostiene que un ajuste tan importante y necesario solo puede tener éxito si es inclusivo y participativo, generando confianza dentro de las empresas españolas y en toda la sociedad española. Para que esta vía tenga éxito, debe reflejar el deseo de todas las partes interesadas en trabajar juntas para construir un futuro esperanzador para todos, que sea democrático y sostenible para España y más allá.

Durante el último año, la Comisión Internacional de Personas Expertas en Democracia en el Trabajo ha trabajado duro y ha hecho todo lo posible por comprender, esclarecer y ofrecer soluciones a las crisis a las que se enfrentan hoy en día las empresas españolas. Hemos estudiado estas soluciones entendiendo que el país tiene **un mandato claro, recogido en el artículo 129.2 de su Constitución, de cumplir una promesa específica a sus trabajadores y trabajadoras y sus ciudadanos.** Hemos demostrado que **existe un camino atractivo, inclusivo y próspero hacia el futuro**. La responsabilidad recae ahora en los líderes empresariales, los líderes sindicales y los inversores laborales de todo el país, así como en el Gobierno y las autoridades públicas de todas las regiones. **El pueblo español os mira con esperanza. ¿Qué futuro elegiréis construir para ellos?**

El trabajo de la comisión: miembros, reuniones y audiencias

Este informe ha sido elaborado por la **Comisión Internacional de Personas Expertas sobre la Democracia en el Trabajo**, creada el 21 de febrero de 2025 en Madrid por la Vicepresidencia Segunda y el Ministerio de Trabajo y Economía Social:

- PRESIDENTA: Profesora **Isabelle Ferreras** (Fondo de la Investigación Científica de Bélgica FNRS-UCLouvain_CriDIS_TED, Universidad de Lovaina / Centro para el Trabajo y una Economía Justa, Universidad de Harvard / Instituto de Ética en la Inteligencia Artificial, Universidad de Oxford)
- Profesor **Jeremias Adams-Prassl** (Facultad de Derecho y Magdalen College, Instituto de Ética en la Inteligencia Artificial, Universidad de Oxford)
- Profesora **Julie Battilana** (Iniciativa de Innovación Social y Cambio-Escuela de Gobierno Kennedy / Escuela de Negocios de Harvard, Universidad de Harvard)
- Profesor emérito **Antonio Baylos** (Universidad de Castilla-La Mancha)
- Profesor **Benjamin Braun** (London School of Economics)
- Profesora **Isabel Gemma Fajardo-García** (Universidad de Valencia)
- Profesora **Francisca María Ferrando García** (Universidad de Murcia)
- Profesor **Sergio González Begega** (Universidad de Oviedo)
- Profesor **Daniel Innerarity** (Cátedra de IA y Democracia en la Escuela de Gobernanza Transnacional-Instituto Universitario Europeo/Universidad del País Vasco)
- Doctora **Sara Lafuente** (Instituto Sindical Europeo/Universidad Libre de Bruselas)
- **Erinch Sahan** (Laboratorio de Acción Económica Doughnut/Instituto para el Liderazgo en Sostenibilidad, Universidad de Cambridge)
- Profesor emérito **Vicente Salas Fumás** (Universidad de Zaragoza)
- Profesora **Edurne Terradillos** (Universidad del País Vasco)
- SECRETARIO: **Leopoldo Moncada** (CriDIS_TED, Universidad de Lovaina)

Con el fin de recabar información especializada, la comisión se reunió con varios expertos académicos de prestigio internacional y profesionales reconocidos, que aportaron su testimonio sobre estas cuestiones. A continuación se incluye la lista de estas personas:

- Profesor **Daron Acemoglu** (Instituto Tecnológico de Massachusetts)
- **Iñigo Albizuri Landazabal** (Corporación Mondragón)
- **Saioa Arando Lasagabaster** (Corporación Mondragón)

- **Profesor Antonio Casilli** (Télécom-París)
- Profesor **Olivier De Schutter** (Universidad de Lovaina / Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos)
- Profesor **Valerio De Stefano** (Facultad de Derecho Osgoode Hall, Universidad de York, Toronto)
- **María José Díaz Luque** (Inspectora Jefa de Trabajo y Seguridad Social y Coordinadora de Igualdad de la Junta de Andalucía)
- Profesor **Timothée Duverger** (Sciences-Po Burdeos)
- Profesor **Gaudencio Esteban Velasco** (Universidad Complutense de Madrid)
- Profesor **Axel Honneth** (Instituto de Investigación Social, Goethe-Universität Frankfurt am Main / Universidad de Columbia)
- Profesor **Simon Jäger** (Universidad de Princeton)
- Doctor **Max Krahé** (Universidad de Duisburg-Essen)
- Profesor **Holm-Detlev Köhler** (Universidad de Oviedo)
- Profesor **Miguel Martínez Lucio** (Universidad de Manchester)
- Profesor **Ewan McGaughey** (King's College de Londres)
- Profesor **Paul Osterman** (Instituto Tecnológico de Massachusetts)
- **Javier Pacheco** (ex secretario general de la Comisión Obrera Nacional de Cataluña (CONC), actualmente secretario confederal de acción sindical de Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO))
- Profesora **Katharina Pistor** (Universidad de Columbia)
- Profesora **Valeria Pulignano** (KU Leuven)
- Profesor **Philippe Roman** (ICHEC Brussels Management School)
- Profesor **Dani Rodrik** (Escuela de Gobierno Kennedy, Universidad de Harvard)

En total, la comisión celebró 16 reuniones virtuales entre diciembre de 2024 y septiembre de 2025. Con el fin de recabar las opiniones de los interlocutores sociales, los líderes empresariales y sindicales y una serie de representantes relevantes de la sociedad civil española, la comisión celebró audiencias en las instalaciones del Ministerio de Trabajo, y Social del 3 al 5 de junio de 2025. La comisión se reunió con las siguientes organizaciones y sus representantes:

- **CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales)**: Rosa Santos Fernández (Directora de Empleo, Diversidad y Protección Social) y Ana Herráez Plaza (Responsable del Mercado Laboral)
- **CEPYME (Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa)**: Teresa Díaz de Terán (Directora del Departamento Socio-Laboral)
- **CEPES (Confederación Empresarial Española de la Economía Social)**: Juan Antonio Pedreño Frutos (Presidente)
- **ASLE (Asociación de Sociedades Laborales y Economía Social)**: Jone Nolte (Directora General)
- **SANNAS (Asociación de Empresas de Triple Balance)**: Almudena Mestre (Gerente)
- **UGT (Unión General de Trabajadores)**: Fernando Luján de Frías (Vicesecretario General) y Patricia Ruíz Martínez (Secretaria de Salud Laboral)
- **CCOO (Confederación Sindical de Comisiones Obreras)**: Carlos Gutiérrez Calderón (Secretario de Estudios y Formación Sindical)
- **CIG (Confederación Intersindical Galega)**: Susana Méndez (Secretaria)
- **Comisión de Expertos, para exigir una mayor responsabilidad social a las empresas, establecido por el Ministerio de Trabajo, España**: Profesor Jesús Cruz Villalón (Presidente)
- **Economistas sin Fronteras**: Beatriz Fernández Olit (Presidenta)
- **Euclid Vision Group**: Inma León Martínez (Human Resources Business Partner)
- **Fundación Arizmendiarrieta**: Juan Manuel Sinde (Presidente) y Carlos de la Higuera (Miembro)
- **Plataforma por la Democracia Económica**: Ignacio Muro (Vicepresidente) y Antonio Ferrer Sais (Miembro del Consejo de Administración)
- **Fundación Primero de Mayo**: Vicente López Martínez (Director General), Jesús Cruces

Aguilera (Investigador Senior) y Alicia Martínez Poza (Investigadora Senior)

Economistas Expertos:

- **Rocío Bonet** (Profesora Asociada de Gestión de Recursos Humanos en IE Business School)
- **Florentino Felgueroso** (Profesor Asociado de Economía en la Universidad de Oviedo)
- **Iñigo González** (Profesor Asociado de Filosofía Política en la Universidad de Barcelona)
- **Emilio Huerta** (Profesor en el Departamento de Gestión Empresarial y Catedrático de Organización de Empresas en la Universidad Pública de Navarra)
- **Juan Francisco Jimeno** (Asesor en el Banco de España y Profesor de Economía en la Universidad de Alcalá)
- **Sara de la Rica** (Profesora de Economía en la Universidad del País Vasco)

En el Ministerio de Trabajo, la Comisión colaboró estrechamente con Rafael Gómez Gordillo. Extendemos nuestro agradecimiento a Rafael Gómez Gordillo y a los numerosos miembros del gabinete que prestaron su apoyo a nuestra labor.

La Comisión contó con la ayuda de un equipo de investigación especializado compuesto por:

- Doctor **Sebastián Pérez Sepúlveda** (CriDIS_Ted, Universidad de Lovaina)
- **Leszek Krol** (Iniciativa de Innovación Social y Cambio, Escuela de Gobierno Kennedy, Universidad de Harvard)
- Doctor **Julien Pharo** (Universidad de Lille)
- Doctor **Gaëtan Vanloqueren** (Universidad de Lieja/Universidad de Lille, Cátedra WILL/CDDD) quien se centró en la dimensión de la UE

Agradecimientos especiales a **Miranda Richmond Mouillot** por el apoyo en la edición, a Valentijn Raes por el apoyo en el diseño gráfico, y a **Clersé/CNRS** y **Chaire WILL/Commons-Democratize, Decommodify, Decarbonize** en la **Universidad de Lille, Francia**, por haber destinado fondos para apoyar los trabajos relacionados con este Informe.

Parte I: La situación actual y la relevancia de la democracia en el trabajo en España y más allá

I.A. Medio siglo de ambición incumplida

1. La participación laboral en España: medio siglo de ambición frustrada

Resumen

Este capítulo ofrece una visión histórica y legislativa de la participación de los trabajadores en España, centrándose en la ambición incumplida del artículo 129.2 de la Constitución de 1978. Este artículo establece tres mandatos para las autoridades públicas: promover la participación de las personas trabajadoras en las empresas, fomentar las cooperativas y facilitar el acceso de los y las trabajadoras a la propiedad de los medios de producción. A pesar de estos mandatos, España ha avanzado poco en el desarrollo de un marco sólido para la participación de las personas trabajadoras. Las experiencias concretas de representación sindical en los consejos de administración de empresas estatales y multinacionales son escasas y se basan en la legislación de otros países, la negociación colectiva o pactos sociales, más que en una iniciativa legislativa general. Además, las formas tradicionales de representación de las personas trabajadoras, como las y los delegados del personal y los comités de empresa, solo se utilizan a la mitad de su potencial, y sus poderes suelen limitarse a derechos no vinculantes de información y consulta.

La Constitución española de 1978 (CE) aborda la tensión fundamental entre una sociedad democrática (la *Polis*) y la realidad autocrática de la economía (el *Oikos*), en la que las personas trabajadoras se rigen por las decisiones de la empresa. Para abordar esta cuestión, las dos promesas de la Constitución —acceso a la voz y a la propiedad— se presentan como las dos vías esenciales para impulsar el proyecto democratico en la economía, o la «democracia económica». Sin embargo, la historia de las iniciativas legislativas y políticas en España ha dado pocos frutos a la hora de desarrollar plenamente estas dos promesas. La participación de las personas trabajadoras a través de la legislación laboral sigue limitándose a derechos de información y consulta no vinculantes, mientras que, a través del derecho societario, se realiza principalmente en la economía social (cooperativas y empresas propiedad de las personas trabajadoras) y carece de una presencia generalizada en el contexto capitalista más amplio.

El recorrido del último medio siglo pone de relieve la necesidad de un enfoque articulado y holístico que interrelacione las diversas formas de voz y propiedad. Los datos disponibles sugieren que la participación laboral es un concepto multidimensional que no se limita a una única forma. Además, los estudios empíricos indican que los diferentes niveles de representación laboral, como los comités de empresa - participación al nivel de la decisiones de gestión- y la representación en los consejos de administración - participación al nivel de la decisiones estratégicas, son más eficaces cuando se coordinan entre sí. La ambición no suficientemente desarrollada del artículo 129.2, junto con la posición de España a la cola del tren europeo en materia de cogestión, sirve de anclaje para una nueva iniciativa legislativa que desarrolle

plenamente la participación laboral conforme a su objetivo fundamental de permitir el acceso tanto a la voz como la propiedad de las personas trabajadoras en la empresa.

***

Introducción

El artículo 129.2 de la Constitución española de 1978 se redactó en un contexto histórico específico de transición a la democracia después de casi cuarenta años de dictadura franquista en España. Es importante comprender este contexto para interpretar correctamente la letra y el espíritu de su redacción final.

Desde que se promulgó la Constitución hace casi cincuenta años, el Parlamento español y gobiernos de España y de las Comunidades Autónomas han legislado, a veces de forma explícita y directa, otras de forma más indirecta, en desarrollo del mandato constitucional de «democratizar las empresas». Las iniciativas legislativas y la propia dinámica de las relaciones laborales y organizativas, tanto dentro como fuera de las empresas, han dado lugar a experiencias concretas de democratización del trabajo en España.

La primera tarea asignada a esta Comisión es la de examinar cómo se ha desarrollado el artículo constitucional citado, en términos de iniciativas legislativas, políticas y sociales, lo que se aborda en el presente capítulo.

Desde una perspectiva filosófica[23], el artículo 129.2 de la Constitución española se inspira en la idea de que el ideal democrático debe significar algo en el *Oikos* (la esfera económica), más allá de los meros contornos de la *Polis* (la esfera estrictamente política). Por «ideal democrático» nos referimos a la búsqueda colectiva del autogobierno (en las célebres palabras de Lincoln, «un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo»). Esta búsqueda se asienta en el principio de la igualdad humana, tal como se afirma en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: «todos los seres humanos nacen iguales en dignidad y derechos». De manera contraintuitiva, aunque las personas pasan mucho o incluso la mayor parte de su tiempo trabajando, se trata de una esfera en la que siguen siendo gobernadas por otros. En otras palabras, **el núcleo del ideal democrático, según el cual un gobierno justo debe establecerse mediante el «consentimiento de los gobernados», no se refleja en la economía, donde las personas están constantemente sometidas a las decisiones de las empresas. Es una contradicción fundamental de nuestro tiempo que, mientras el ideal democrático de tener voz en el gobierno de la vida cotidiana se reconoce en el ámbito político, las relaciones laborales en el contexto capitalista —es decir, en la mayoría de los lugares de trabajo— estén jurídicamente configuradas como relaciones de subordinación y no se ocupen del consentimiento de los**

[23] Para más información sobre los conceptos aquí expuestos, véase (Ferreras 2017, 2024, 2024b).

gobernados. El artículo 129.2 de la Constitución española reconoce esta tensión y establece un mandato para reequilibrarla. Como resultado, desde la aprobación de la Constitución, el Parlamento español y los gobiernos de España y de las Comunidades Autónomas han legislado, a veces de forma explícita y directa, otras de manera más indirecta, en cumplimiento del mandato constitucional de «democratizar las empresas». Las iniciativas legislativas y la propia dinámica de las relaciones laborales y organizativas, tanto dentro como fuera de las empresas, han dado lugar a experiencias concretas de democratización del trabajo en España.

Cuando una sociedad se aleja del autoritarismo y emprende una transición democrática, parece eminentemente razonable reconocer que el ideal democrático debe extenderse más allá de la esfera institucional tradicionalmente definida como «política», especialmente porque construir una cultura democrática a partir de la experiencia cotidiana es esencial para superar los reflejos autoritarios y el miedo que los acompaña. Sin embargo, al examinar los antecedentes y el contexto del artículo 129.2 de la Constitución, veremos que su adopción estuvo lejos de ser inevitable.

El capítulo analiza en primer lugar el contexto histórico, los antecedentes y contenido del artículo 129.2 CE, para, en un segundo lugar, pasar revista a la legislación actualmente aplicable en España en relación con los derechos de participación y acceso a la propiedad.

1. El artículo 129.2 de la Constitución española de 1978: contenido, contexto y antecedents

El artículo 129.2 CE establece lo siguiente:

> «Las autoridades públicas promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.»

El artículo se incluye en el Título VII (Economía y Hacienda), por lo que se separa de las disposiciones relativas a los derechos colectivos reconocidos en el Título I. Su mandato es programático, por tanto, debe desarrollarse mediante leyes ordinarias para ser efectivo. Su contenido no detalla las formas de participación laboral en la empresa que deben promover las autoridades públicas, ni menciona quiénes son o deben ser los sujetos activos en dicha participación.

Para comprender mejor lo que el legislador entiende por «participación», hay que tener en cuenta la referencia directa e indirecta a los trabajadores y trabajadoras cuando se mencionan las cooperativas. Por lo tanto, el artículo en su conjunto insta a las autoridades públicas a promover la

capacidad de todos los implicados en la vida de la empresa para participar en las decisiones, es decir, en términos generales, para alcanzar cierto grado de influencia y control sobre su trabajo y sus frutos.

Históricamente, esta influencia y control pueden lograrse a través de los derechos que otorga la ley como persona vinculada a la empresa empleadora mediante un contrato de trabajo —lo que podemos llamar la vía de la «voz» en el trabajo—, como también a través de los derechos adquiridos como inversor financiero o socio cooperativista propietario de una participación en la sociedad, que es la vía de la «propiedad». Así, el acceso a la voz y a la propiedad puede concebirse como las dos caras de una misma moneda (Ferreras 2024), y dos vías esenciales para el desarrollo de la democracia económica, no solo en España sino en cualquier contexto en el que la democracia se considere un ideal relevante para la organización social y económica.

Aunque explícito, el mandato del artículo 129.2 CE es vago e impreciso, efecto también de su rango constitucional: no especifica quién debe considerarse titular del derecho de participación, cómo debe articularse este derecho, ni qué nivel mínimo, extensión o intensidad pueden tener las posibles fórmulas participativas. El artículo deja abiertas diferentes opciones para su desarrollo concreto, que podrían ir desde la clásica representación laboral en la empresa hasta fórmulas de codeterminación o codecisión, siempre dentro de la economía de mercado, el respeto al derecho a la libertad de empresa y el reconocimiento de la propiedad privada.

Por tanto, el mandato constitucional no establece ningún compromiso de garantizar una verdadera democracia en la empresa, ni equipara necesariamente el término «participación» con instrumentos de control de las decisiones empresariales. De hecho, el debate sobre el precepto a finales de los años setenta en España no se refirió a los debates enmarcados bajo la etiqueta de «democracia industrial», que habían alcanzado cierto apogeo en Italia, Gran Bretaña, Francia y Alemania en aquella época, constituyendo una «seña de identidad» del pensamiento socialdemócrata europeo (Baylos 2025).

El artículo integra tres mandatos dirigidos a las autoridades públicas. El **primero** («promover eficazmente las diversas formas de participación en la») tenía un precedente en la Constitución republicana de 1931, cuyo artículo 46.2 establecía que la legislación social de la República regularía «la participación de los trabajadores en la gestión, administración y beneficios de las empresas». Dicho artículo no pudo desarrollarse entonces como ley, ya que se encontró con la feroz oposición de la oposición conservadora y la comunidad empresarial española (Pérez Rey 2016: 247). Durante la dictadura franquista, como resultado de la introducción de los valores de armonía social y cooperación de la escuela de relaciones humanas en la clase dirigente española (Martínez Vara y Ramos Gorostiza 2018: 109-113), se aprobó la Ley 41/1962, de 21 de julio, sobre la participación del personal en la administración de las empresas que adoptaran la forma jurídica de sociedades anónimas, desarrollada por el Decreto 2241/1965, de 15 de julio. Esta ley establecía un sistema de

pseudoparticipación en la gestión de las sociedades anónimas, las sociedades de responsabilidad limitada y las cooperativas con más de 500 trabajadores, así como de todas las empresas públicas estatales sin ningún tipo de umbral. Sin embargo, la ley anunciaba en su propio preámbulo que no pretendía una cogestión efectiva (Almansa Pastor 1965: 323), y el modelo carecía de relevancia práctica y consistía más bien en un instrumento de las instituciones franquistas de «pseudorrepresentación obrera monopolizada por el Sindicato Vertical» (Ojeda Avilés 1978), mientras que la libertad de asociación y sindical, el derecho a la negociación colectiva o el derecho a la huelga seguían estando prohibidos y fuertemente reprimidos durante ese período del franquismo.

El **segundo** mandato («fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas») también tenía un precedente en el Artículo 47 de la Constitución republicana de 1931, que ordenaba la legislación sobre las cooperativas de producción y consumo. En este caso, la primera ley general sobre cooperativas en España se aprobó al comienzo de la Segunda República y, más tarde, antes del final de la guerra civil, se aprobó una ley sobre cooperativas por parte del bando nacional (Ley de 27 de octubre de 1938). Esta ley nació claramente con la voluntad de controlar las cooperativas y a los cooperativistas a través de órganos de gobierno autoritarios, vinculados con el Sindicato Vertical (Fajardo Garcia de próxima publicación).

El **tercer** mandato («establecer los medios para facilitar el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción») no tenía precedentes constitucionales ni figuraba inicialmente en el proyecto de CE; se incorporó mediante una enmienda durante su tramitación. Sin embargo, desde 1960 existía una política pública para promover el acceso de los trabajadores desempleados a la propiedad de sus empresas, mediante préstamos concedidos por el Fondo Nacional de Protección Laboral (creado por la Ley de 21 de julio de 1960) para acceder a, o constituir cooperativas. A partir de la Orden de 1964 para la aplicación de este fondo, bajo el título «Acceso a la propiedad», se concedieron préstamos para que las personas trabajadoras (desempleadas o no) pudieran constituir una empresa bajo un régimen asociativo, cualquiera que fuera su forma jurídica. A partir de la Orden correspondiente de 12 de enero de 1979, esta empresa asociativa y no cooperativa pasó a denominarse «Sociedad Anónima Laboral» y, posteriormente, a partir de la Ley 4/1997, cuando se incorporó también la forma jurídica de sociedad de responsabilidad limitada: «Sociedad Laboral». El precepto constitucional tenía, por tanto, en mente a las Sociedades Laborales, aunque no les dio este nombre hasta meses después de la aprobación de la CE (Calvo-Ortega 2011: 21) (Fajardo Garcia 2018).

Antes de abordar el desarrollo legislativo del artículo constitucional, conviene detenerse en algunos aspectos previos, necesarios para su comprensión. En primer lugar, la CE estableció un sistema neocorporativista de relaciones laborales en España, caracterizado por un **modelo** formalmente **dual de representación en la empresa**. Es decir, la representación de los y las trabajadoras en la empresa se da, por un lado, **a través de órganos electos o de representación**

unitaria (delegados de personal y comités de empresa) **y**, por otro, **a través de la representación sindical** (secciones sindicales y delegados sindicales). La regulación de esta representación sindical en la empresa se encuentra en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de 1985, sobre Libertad Sindical (LOLS) (arts. 2.2.d y 8 y siguientes), y deriva de preceptos constitucionales distintos del Artículo 129.2 CE, como se verá más adelante.

En segundo lugar, un pequeño número de organizaciones representantes de los intereses de trabajadores y trabajadoras y del empresariado están reconocidas como interlocutores sociales en el diálogo social bipartito y tripartito, en el que el papel de las autoridades públicas es fundamental. De hecho, la LOLS reconoce, además de la libertad sindical y el pluralismo, el acceso privilegiado al diálogo social y otras prerrogativas a los sindicatos considerados «más representativos» a nivel estatal o de comunidad autónoma (artículos 6 y 7 de la LOLS). Así, CCOO y UGT gozan de la condición de sindicatos más representativos a nivel estatal, al igual que la Confederación Intersindical Gallega (CIG), y el Sindicato Eusko Langileen Alkartasuna (ELA) y Langile Abertzaleen Batzordeak (LAB) en los territorios de Galicia y el País Vasco, respectivamente. En cuanto al mundo empresarial, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de Pequeñas y Medianas Empresas (CEPYME) son consideradas, hasta ahora, las organizaciones empresariales «más representativas» a nivel estatal. Es importante tener en cuenta esta realidad para comprender la regulación y práctica de la participación de las personas trabajadoras en la gestión empresarial en España, y el contexto en el que se desarrolla.

En tercer lugar, las formas de participación a las que se refiere el artículo 129.2 CE deben distinguirse de la denominada «participación institucional» de las organizaciones sindicales y patronales en los órganos de las administraciones públicas. Este último tipo de participación deriva directamente del artículo 129.1 CE, según el cual: «la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de aquellos organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general». Aunque carece de una definición jurídica clara, la participación institucional deriva de la consagración de España como Estado social y democrático de Derecho, y del pluralismo político, en relación con los artículos 1.1, 7 y 9.2 de la Constitución y los arts. 6 y 7 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS), y se implantó durante la década de 1980 en las entidades gestoras de la Seguridad Social, la salud y el empleo, en varios institutos estatales y en los consejos sociales universitarios (Vega García 2011: 146-147). Posteriormente, también se incorporó como derecho colectivo de los empleados públicos y en la creación por ley de organismos públicos específicos[24]. Los conceptos de 'participación institucional' y 'participación laboral' se relacionan y confunden fácilmente, ya que

[24] Un ejemplo puede encontrarse en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, cuyo artículo 30.1.e) estipula que «el 66 por ciento del resto de los miembros del Consejo serán designados en representación de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, organizaciones empresariales y sindicales y sectores económicos relevantes en el ámbito portuario».

ambos derivan de artículos constitucionales y pactos sociales de la década de 1980 referidos al sector público; pero la participación institucional no se refiere, a diferencia del artículo 129.2 CE, a la voz de las personas trabajadoras dentro de sus empresas, sino a la implicación de organizaciones sindicales y patronales, como agentes sociopolíticos, en órganos de gestión, control y supervisión de las entidades u organismos públicos.

Por último, hay que recordar que España está organizada territorialmente como un Estado de Autonomías, en el que algunas competencias administrativas, políticas y socioeconómicas son exclusivas del Estado o de las Comunidades Autónomas, y otras se comparten entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, junto a la normativa básica estatal como la Ley del Sector Público 40/2015, especialmente todo el título I. (Calvo Gallego 2009:580; Ysás Molinero 2011), algunas Comunidades Autónomas han desarrollado leyes sobre participación institucional aplicables a sus propias administraciones públicas, a través de las cuales las organizaciones sindicales y patronales de sus territorios pueden intervenir en las políticas públicas autonómicas. Podrán encontrarse por tanto, en materia de participación tanto institucional como laboral en la empresa, algunos desarrollos autonómicos que van más allá del marco estatal.

2. Legislación favorable a la participación laboral en la empresa

En consonancia con el triple mandato que el Artículo 129.2 CE dirige a los poderes públicos, este apartado distingue entre los avances legislativos que han promovido la participación laboral en las decisiones empresariales sin vincularla a derechos de propiedad, es decir, la participación a través de la «voz», y por otro, los que la han vinculado a los derechos de propiedad, facilitando incluso el acceso de las personas trabajadoras a la propiedad de los medios de producción. La «participación» incluye los canales a través de los cuales los y las trabajadoras pueden estar representados y ejercer influencia en la empresa en virtud de su inversión laboral en la misma, normalmente codificada a través de su relación laboral con la empresa. Esta vía de acceso a la participación a través de la «voz» se ha desarrollado principalmente a través de la legislación laboral, que reconoce los derechos de las personas trabajadoras a la información y la consulta. En cuanto a las cooperativas, han sido promovidas principalmente por leyes estatales y autonómicas, entre las que cabe destacar la actual ley estatal, la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas. Por último, la primera iniciativa en democracia para facilitar el acceso de las personas trabajadoras a la propiedad, es decir, a los «medios de producción», se produjo con la Orden de 12 de enero de 1979, que introdujo expresamente la forma jurídica de la «Sociedad Anónima Laboral», a la que se añadió la sociedad de responsabilidad limitada con la Ley 4/1997. La legislación estatal más reciente es la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas.

2.1 Participación a través de la «voz»

<u>Derivada de la legislación laboral</u>

El Estatuto de los Trabajadores

El Estatuto de los Trabajadores (ET), aprobado por la Ley 8/1980, **de 10 de marzo**, ha sido objeto de varias modificaciones, y el texto refundido que está actualmente en vigor fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. El ET derogó el sistema de pseudo participación franquista establecido por la Ley 41/1962 (disposición final tercera) e incluyó formalmente «la información, la consulta y la participación en la empresa» como derechos básicos de los trabajadores (art. 4.1 g). El derecho a la participación de los trabajadores en la empresa se identifica en última instancia con los **derechos de información y consulta**, regulados en el artículo 61 ET, y materializados «a través de órganos representativos», aunque el propio precepto matiza que ello se hará «sin perjuicio de otras formas de participación» (artículo 61). Y así, los trabajadores tienen derecho a participar en la empresa mediante la elección de sus representantes que serán órganos unipersonales con la denominación de «**delegados de personal**» en empresas o centros de trabajo con más de 10 y menos de 50 trabajadores (y entre 6 y 10 si así lo decide la mayoría de los trabajadores) (artículo 62 ET), y o miembros elegidos para constituir un órgano colegiado denominado **«comité de empresa**» en empresas con 50 o más trabajadores (artículo 63.1 ET). Asimismo, a través de la negociación colectiva, se podrá pactar la constitución y funcionamiento de un **comité intercentros** (art. 63.3 ET). Por lo tanto, aunque el ET se refiere a la posible existencia de «otras formas de participación», no las especifica y guarda silencio sobre la participación en los posibles órganos de decisión «interna», esto es, en los órganos societarios de las empresas.

El «uso legislativo» del concepto constitucional de participación en la empresa queda, por tanto, limitado en esta ley ordinaria que regula los órganos de representación de los trabajadores en la empresa —comités y delegados de personal— cuyas competencias se centran esencialmente en la información y consulta sobre las decisiones empresariales, sin perjuicio de lo que se añadirá más adelante sobre sus facultades negociadoras, que por su fundamento jurídico diferenciado en la CE (art. 37.1) no se incluirá dentro del concepto y acepción de «participación» en el trabajo -lo mismo que ocurre con los derechos de adoptar medidas de conflicto colectivo o de huelga (arts. 37.2 y 28.2 CE, respectivamente), y que no derivan del artículo 129.2 CE.

La información (derechos pasivos) debe ser facilitada por el empresario al comité de empresa en el momento oportuno, de forma adecuada y con el contenido apropiado, para que los representantes de los trabajadores puedan examinarla debidamente y, en su caso, preparar preguntas, consultas e informes.

La consulta (derechos activos) consiste en una declaración del comité basada en la información recibida en el momento oportuno, al nivel adecuado y con el contenido apropiado, y en un proceso de comparación de opiniones con el empresario, de modo que la opinión o el informe del comité sea respondido y dado a conocer al empresario antes de que se adopte o aplique una decisión. **En ningún caso condicionan de manera decisiva la toma de decisiones del empleador**, ni su ausencia invalida la decisión adoptada (Baylos 2025).

Además de la representación unitaria, existe la representación sindical en la empresa, desarrollada a través de las secciones y delegados sindicales.

Las secciones sindicales (art. 8.1. LOLS) son la manifestación de la libertad de organización de los sindicatos en los centros de producción, es decir, órganos que pertenecen a la estructura interna del sindicato, pero que también pueden constituirse en el seno de los centros de trabajo cuando cuenten con al menos dos trabajadores afiliados, y pueden ser representativas o no. Cualquier sección sindical puede constituirse sin requisitos mínimos de representatividad o afiliación, y tiene diferentes derechos, como el derecho a celebrar reuniones o recaudar cuotas fuera del horario laboral o distribuir información sindical .

Por otra parte, **solo las secciones sindicales de los sindicatos más representativos** y de los que tengan implantación en los órganos unitarios de la empresa tienen derecho a un tablón de anuncios y a locales adecuados (en empresas con más de 250 trabajadores), así como a participar en la negociación colectiva de la empresa o del centro de trabajo donde se hayan constituido, es decir, un derecho a negociar convenios colectivos con eficacia normativa y general (Título III ET, artículo 8.2.b) LOLS en relación con el artículo 87.1 ET).

Por último, **en las empresas con más de 250 trabajadores, puede haber un delegado sindical** (art. 10.1 LOLS) elegido entre los afiliados de la empresa o centro de trabajo, de conformidad con la escala a la que hace referencia la LOLS, o de conformidad con lo acordado a través de la negociación colectiva, que podrá mejorar el número de delegados sindicales previstos en la ley. El número de delegados depende de la plantilla, y sus facultades de acceso a la información y documentación de la empresa (art. 10.3 LOLS) son similares a las de los órganos de representación unitaria o legal, explicados más adelante. Sus garantías son las mismas que las reconocidas por la legislación laboral a los miembros del comité de empresa y a los delegados de personal (art. 68 ET). Tienen además derecho a asistir con voz pero sin voto a las reuniones del comité de empresa y del comité de salud y seguridad en el trabajo, y a ser oídos en todos los casos de decisiones que afecten a las personas trabajadoras en general, y a las afiliadas a su sindicato en particular, especialmente en los casos de despidos y sanciones. Estos son, por tanto, derechos que contribuyen a la democracia en la empresa, sin derivar del Artículo 129.2 CE, sino de otros preceptos constitucionales y garantizados por ley orgánica.

Como decíamos, si nos fijamos en las facultades que la ley ordinaria (ET) confiere a los delegados de personal y a los comités de empresa, estas se limitan en gran medida a derechos no vinculantes de información y consulta (artículos 62.2 y 64)**. El derecho a información se articula respecto a las materias siguientes** :

- la situación económica de la empresa;
- las previsiones sobre el empleo y la contratación en la empresa, incluida la externalización;
- las previsiones sobre el trabajo a tiempo parcial y las horas extraordinarias;
- la igualdad de trato en la empresa;
- los parámetros, normas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o los sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden repercutir en las condiciones de trabajo, el acceso al empleo y su mantenimiento;
- el absentismo, los accidentes laborales y las enfermedades profesionales;
- sistemas de videovigilancia y geolocalización;
- sanciones por infracciones muy graves;
- riesgos y medidas de protección;
- medidas de actuación en caso de alerta de catástrofe.

El derecho de consulta se refiere a las siguientes materias:

- reestructuración del personal (artículos 47 y 47 bis del ET);
- cierres totales o parciales de empresas, reducciones de la jornada laboral, traslados de instalaciones, acuerdos de «reorganización productiva» (artículos 41 y 51 del ET);
- cambios en la forma jurídica de la empresa que afecten al volumen de empleo;
- planes de formación profesional dentro de la empresa;
- implantación o revisión de sistemas organizativos, control del trabajo, horarios, incentivos y evaluación de puestos de trabajo;
- organización y documentación del registro diario de las horas de trabajo de cada trabajador (RDL 8/2019);
- registro de igualdad salarial por razón de género (RD 902/2020);
- criterios para el uso de dispositivos digitales puestos a disposición por el empresario (art. 87.3 LOPDP) y política de desconexión digital (art. 88.3 LOPDP);
- apertura de procedimientos contradictorios con los representantes de las personas trabajadoras;
- decisiones en materia de salud y seguridad en el trabajo (art. 33 LRPL);
- control del cumplimiento de la ley y los convenios;

- gestión de programas de bienestar social;
- establecimiento de medidas para mantener y aumentar la productividad, de conformidad con los convenios colectivos;
- colaboración con la dirección para establecer medidas de sostenibilidad medioambiental en la empresa, si así se acuerda en el convenio colectivo;
- medidas de conciliación de la vida laboral y familiar.

Además de los derechos de información y consulta mencionados anteriormente, no debe obviarse el importante **derecho a la negociación colectiva** reconocido a los órganos de representación unitaria en el ámbito empresarial o infraempresarial (art. 87.1) cuya protección deriva directamente de la CE. Sin embargo, no lo hace a través del artículo 129.2 sino del 37.1, desarrollándose principalmente en el Título III del ET. Los órganos de representación unitaria también tienen **competencias cuasi sindicales en materia de huelgas** y **legitimación procesal y administrativa**.

FIGURA 1: Síntesis: Esquema general de las facultades y responsabilidades de los comités de empresa y delegados de personal (órganos de representación unitaria)

Derechos sobre la procedimentalización del poder unilateral del empresario (derechos de información y consulta)	● Derecho de ser informados ● Derecho a ser consultados
Derechos de contractualización de las decisiones empresariales	● Derecho de negociación colectiva (Titulo III ET) ● Derecho de huelga
Derechos de vigilancia y control sobre el ejercicio del poder unilateral del empresario	● Derecho de vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral ● Legitimación procesal y administrativa

Fuente: Elaborado por Baylos (2025)

FIGURA 2: Resumen: Fuentes jurídicas de los poderes de los órganos de representación unitaria en la empresa

Negociación colectiva	Huelga y conflictos colectivos	Vigilancia y control legalidad laboral
Acuerdos de empresa o de centro de trabajo (reorganización productiva) (arts. 41, 82.3 ET)	Titularidad y ejercicio del derecho de huelga (DLRT)	Vigilancia y control normativa laboral, tambien igualdad y PRL (art. 64.7 ET)
Acuerdos de empresa o de centro de trabajo (reorganización productiva) (arts. 41, 82.3 ET)	Legitimación procesos conflicto colectivo (art. 154 c) LRJS)	Legitimación procesal (art 17.1 LRJS) y administrativa (art. 65.1 ET)

Nota: DLRT: Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones laborales. LRJS: Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social. PRL: Prevención de riesgos laborales

Fuente: Elaborado por Baylos (2025)

En vista de lo anterior, la posibilidad de que las personas trabajadoras ejerzan una forma de participación en la empresa que influye en la gestión empresarial se limita a los derechos mencionados, sin que se hayan previsto derechos específicos de codeterminación o participación en la gestión al más alto nivel empresarial, lo que también se conoce como decisiones estratégicas.

Por lo tanto, la concreción del espíritu del artículo 129.2 CE en la legislación laboral se limita a esta representación colectiva de las personas trabajadoras con poderes de control muy limitados. En última instancia, el objetivo democratizador perseguido por la inclusión de estos mecanismos de representación de los trabajadores en la empresa se ve limitado, pese a que el punto de partida era una visión de la acción colectiva de las personas trabajadoras como contrapeso a la toma de decisiones empresariales desde «fuera» de la empresa, y centrada sobre todo en la capacidad de influir en estas decisiones a través de la negociación colectiva (Baylos 2025).

Una valoración de la experiencia de participación a través de los derechos de información y consulta que ofrece el ET Título II del ET indica que «en demasiados casos, no se ponen en práctica por parte de órganos representativos materialmente inertes, ya sea por falta de impulso proactivo por su parte o por la inaplicación práctica de las competencias reconocidas por la ley, aparte de una cultura corporativa generalizada que no considera necesario o conveniente escuchar la voz de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones, tanto en lo que se refiere a la organización de la empresa como a la organización del propio trabajo» (Baylos 2025).

Según las estimaciones de representación laboral teórica basada en las disposiciones del ET y distribución por tamaños de los centros de trabajo y empresas en España, realizadas por esta Comisión**, podrían haber existido un mínimo de 630.000 representantes en España en 2024** (véase Figura 3). Sin embargo, **los datos reales de representación sitúan la cifra alrededor de**

300.000 representantes de los trabajadores (delegados y miembros de comités de empresa) (CCOO 2024). Por tanto, **la representación laboral en las empresas a través de los canales establecidos por la legislación laboral es, en la práctica, mucho más escasa, cuantitativamente, de lo que podría llegar a ser si se agotaran las posibilidades que ofrece la legislación actual.**

FIGURA 3: Estimación teórica del número de representantes de los trabajadores (delegados y miembros de comités de empresa) por tamaño de la empresa (personas jurídicas) y por locales (centros de trabajo), según la representación prevista en el Estatuto Trabajadores.

Empresas

Clases de tamaños (nº trabajadores)	Representantes por empresa (por ley)	Número de empresas	Total de representantes
1-2	0	955,079	0
3-5	0	316,419	0
6-9	1	131,903	131,903
10-19	1	84,907	84,907
20-49	3	48,362	145,086
50-99	5	13,079	65,395
100-199	9	6,615	59,535
200-249	13	1,367	17,771
250-999	17	3,856	6,555
1000-4999	26	1,012	26,312
+ 5000	35	198	6,930
Suma representantes			**630,383**

Centros de trabajo

Clases de tamaños (nº trabajadores)	Representantes por empresa/centro trabajo (por ley)	Número de locales	Total de representantes
1-2	0	1,030,859	0
3-5	0	367,890	0
6-9	1	162,691	162,691
10-19	1	114,587	114,587
20-49	3	66,761	200,283
50-99	5	19,212	96,060

100-199	9	9,267	63,403
200-499	13	4,907	63,791
+500	24	1,948	46,752
Suma representantes			**767,567**

Nota: Las tablas ofrecen un resumen de las **empresas** (personas jurídicas) y los **centros de trabajo** que tienen derecho legal a contar con **representantes de los trabajadores** o un **comité de empresa**. La primera tabla presenta el número de empresas por clase de tamaño y la cantidad correspondiente de representantes. La segunda tabla muestra los resultados basados en el número de **establecimientos/sedes**, que equiparamos a centros de trabajo distintos según lo establece la ley.

Fuente: Elaborado a partir de datos del INE-DIRCE y cálculos propios conforme a los umbrales del Estatuto Trabajadores.

Esta observación plantea cuestiones sobre la aplicación de la ley, y las labores de inspección y control de dicha aplicación. **La diferencia sustancial entre posibilidades legales y reales puede deberse a relaciones de poder desequilibradas en favor del empresario en los centros de trabajo, una cultura empresarial poco favorable a la participación en el trabajo, y/o la falta de medios sindicales o información suficiente en los centros de trabajo sobre la existencia de derechos de representación laboral y formas de ejercerlos. Por último, pueden faltar incentivos suficientes al cumplimiento de la normativa, por falta de sanciones e inspección suficiente, y facilidades procesales.**

La Ley 31/1995 Ley de Prevención de Riesgos Laborales

La Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales (arts 12, 18 y 34) amplía los derechos de participación más allá de los previstos en el ET. En particular, reconoce el derecho de los trabajadores y las trabajadoras a participar en la empresa a través de sus representantes en las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos laborales (PRL), esto es, en **la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo**. El artículo 18 no se limita a los derechos de información y consulta, sino que también incorpora la «participación de los trabajadores», que se confirma en su contenido, al **permitir a las y los trabajadores participar en todas las cuestiones que afectan a la seguridad y la salud en el trabajo; y el derecho a presentar propuestas al empresario**, así como a los órganos de participación y representación previstos por la ley, con el fin de mejorar la protección de la seguridad y la salud en la empresa. En las empresas o centros de trabajo con seis o más trabajadores, la participación en la prevención de riesgos se canaliza a través de los representantes del personal, los comités de empresa o la representación sindical, o la representación especializada regulada en los artículos 34 y 35 (delegados de prevención y comités de salud y seguridad).

Derivada de normas laborales complementarias a, o integradas en, el derecho mercantil o administrativo

Transposición de la normativa de la UE sobre la información y consulta en empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria

La Ley 10/1997, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, que traspuso la inicial Directiva 94/45/CE, y su modificación, que se realizó a través de la Directiva 2009/38/CE[25], sigue siendo la ley española de referencia. De todas formas, hay que precisar que dicha regulación sólo se aplica a las empresas y grupos de empresas que reúnan los requisitos del art. 3 de la Ley (más de 1000 trabajadores en los Estados miembros de la UE, y con al menos dos centros de trabajo en Estados distintos, y que cuenten, como mínimo, con 150 trabajadores). **La obligación de iniciar el procedimiento para constituir un Comité de empresa europeo**, o un procedimiento alternativo de información y consulta, con las facultades reseñadas corresponde a la dirección central de la empresa o grupo de empresas de dimensión comunitaria. Dado que en España son pocas las empresas que poseen el control de este tipo de empresas y grupos de empresas, la efectividad de esta norma es muy limitada en el territorio, aunque, evidentemente, existen Comités creados por direcciones centrales situadas en otros Estados miembros y con trabajadores en España. Aunque las atribuciones que pueda tener este órgano se negociarán en el acuerdo colectivo que pueda dar lugar a su constitución, lo cierto es que los Comités de empresa creados raramente sobrepasan las **facultades de información y consulta no vinculantes**.

González Begega y Köhler (2017) (ver también González Begega, de próxima publicación) ofrecen una valoración crítica de la experiencia de los Comités de empresa europeos. Con respecto a las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria con domicilio social en España, se indica el escaso interés prestado hacia la información y consulta de las personas trabajadoras a escala europea, sobre todo si se compara con el mayor nivel de desarrollo del proceso de establecimiento de Comités de empresa europeos en otros Estados miembros. **Con un total de 17 órganos europeos de información y consulta establecidos en empresas o grupos de empresas de dimensión comunitaria, España no se encuentra ni siquiera entre los 20 primeros países con mayor número de comités de empresa europeos registrados**. En el caso español, la experiencia de información y consulta se ha desarrollado fundamentalmente a través de empresas filiales, lo cual no obsta para que existan algunos ejemplos de empresas notables por su volumen de empleo y cifra de negocio que han constituido un Comité de empresa europeo. Entre ellos cabe destacar a los de la petrolera Repsol (establecido en 1998), los bancos Santander (2004) y BBVA

[25] El Consejo Europeo acaba de aprobar el pasado 15 de octubre de 2025 en Bruselas el texto de la esperada nueva directiva de revisión, que modifica la Directiva 2009/38. Una vez terminada la fase legislativa a nivel europeo, esta nueva directiva entrará en vigor y deberá transponerse a derecho español, modificándose en consecuencia la Ley 10/1997 en derecho español. Véase el texto de la nueva directiva: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-20-2025-INIT/en/pdf

(2005) o, más recientemente, la automovilística Gestamp (2015), la aerolínea IAG (2017) y la multinacional textil Inditex (2018)[26].

Transposición de la normativa europea sobre las sociedades anónimas europeas (SE) y las sociedades cooperativas europeas (SCE)

La Ley 19/2005 sobre las SE domiciliadas en España (cuyo texto se incorporó a la LSC, artículos 455 a 494), **la Ley 3/2011 sobre las SCE domiciliadas en España** y **la Ley 31/2006 sobre la participación de los trabajadores en las SE y SCE** (LITSE) incorporaron al Derecho español, respectivamente, el Reglamento (CE) 2157/2001 sobre la Sociedad Europea (SE), el Reglamento (CE) 1435/2003 sobre la Sociedad Cooperativa Europea y sus directivas complementarias sobre la participación de los trabajadores, a saber, la Directiva SE 2001/86 y la Directiva SCE 2003/72. Aunque esta legislación no se deriva directamente de la aplicación del artículo 129.2 CE, sino de la transposición del Derecho europeo, regula determinados derechos de participación que solo son aplicables a las SE y SCE domiciliadas en España, así como a las filiales españolas de SE y SCE domiciliadas en el extranjero. Hay que destacar que, cuando se aprobaron, se relacionaron con el contenido del art. 129.2 CE (Terradillos 2006:86).

El marco jurídico va acompañado de la obligación de negociar un órgano -o uno o varios procedimientos- con **competencias de información y consulta transnacional** que represente a toda la SE/SCE. La negociación se lleva a cabo entre, de un lado, una comisión especial de negociación, compuesta por representantes de los trabajadores de toda la SE/SCE, y, de otro lado, la dirección de la SE (o SCE), independientemente del tamaño de la SE. La normativa también prevé que, en su caso, se negocie un **sistema de participación en el consejo de administración o de supervisión de la SE**, siempre que existan previamente derechos de participación de este tipo en las empresas que integran la SE, de acuerdo con el principio «antes-después». En otras palabras, la dirección estaría obligada a reconocer dichos derechos de participación en la medida en que ya existieran en la empresa o empresas que forman la SE, o por acuerdo entre las partes. Solo en ausencia de acuerdo para constituir un órgano o procedimiento en el sentido señalado más arriba, o por acuerdo expreso para remitirse al marco jurídico subsidiario, se aplicarán las normas mínimas o subsidiarias previstas en la legislación europea y en la de los Estados miembros, y que permitirán constituir un órgano específico con competencias de información y consulta sobre materias concretas (arts 14 a 20 de la LITSE).

Sin entrar aquí en más detalles técnicos, cabe señalar que la SE, al igual que la SCE, con domicilio social en España, **puede optar** (lo que constituye una excepción en el derecho de sociedades español) bien por un **sistema unitario** (el sistema habitual en España, en el que la gestión se confía

[26] Para una información más completa, y ante la inexistencia de un registro público de empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria que han establecido un comité de empresa europeo o procedimiento similar de información y consulta a los trabajadores, puede consultarse la base de datos EWCDB de ETUI, accesible a través del siguiente enlace: https://www.ewcdb.eu/

a un único órgano, el consejo de administración —o consejo de dirección, en el caso de la SCE—), bien por un **sistema dual (**es decir, en el que coexisten dos órganos: el consejo de administración, con poderes administrativos y de gestión, y un consejo de supervisión o de control). **Si se negocian** los derechos de participación de los trabajadores en la SE o la SCE, **estos podrán nombrar, recomendar u oponerse al nombramiento de un determinado número de miembros del consejo de administración (si se opta por el sistema unitario) o del consejo de supervisión (si la SE o la SCE tiene un sistema dual)**.

Los marcos normativos para las SE y las SCE se caracterizan por su **flexibilidad**, lo que supone que las legislaciones de los distintos Estados miembros se hayan alejado de una cierta estandarización. Esa lasitud fue lo que permitió que el proceso legislativo europeo para adoptar la legislación sobre las SE avanzara… **Esto establece una forma de empresa supranacional cuya constitución depende totalmente de la iniciativa empresarial** — lo que no permite a los trabajadores promover la constitución de SE o SCE, a diferencia de lo que ocurrió con los Comités de empresa europeos, donde la noción de «empresa o grupo de empresas de dimensión comunitaria» estaba prevista en la directiva (González Begega y Köhler 2015:11). La forma societaria de la SE tiene por objeto facilitar a las empresas el funcionamiento transfronterizo en el mercado único europeo, otorgándoles una gran flexibilidad en su estructura de gobierno, posibilidades de creación (mediante transformación, fusión o como sociedad holding o filial) y traslado de su domicilio social.

La importancia práctica de estas normas en España es escasa. Ha de recordarse que España fue el principal estado miembro que presionó para que se incluyera una cláusula 'no participar' (considerando 9 y artículo 7.3 de la Directiva 2001/86), que permitiera a los Estados Miembros registrar una SE a pesar de no existir acuerdo previo sobre implicación de los trabajadores, en caso de fusión entre empresas que no tuvieran previamente derechos de participación (Schwimbersky 2005). Bien es verdad que, en la transposición, el legislador español no utilizó dicha posibilidad, de modo que las SE domiciliadas en España, «en ausencia de acuerdo, deberán respetar los derechos de participación de mayor intensidad de entre los vigentes en cualquiera de las sociedades participantes, antes de la inscripción» (Gómez Gordillo 2007:42). Pero el uso de estas formas societarias en España, como en Italia o los Países Nórdicos, ha sido totalmente marginal, impidiendo extender sus novedosas prácticas participativas[27]. En España, la patronal invocaba la complejidad técnica del Reglamento de la SE, la ausencia de incentivos fiscales o tributarios, la ajenidad de la participación y prácticas de implicación laboral introducidas por la Directiva SE respecto al sistema de relaciones laborales español, así como las características de la las empresas españolas, en cuanto a su estructura dominante de gobierno, «sus reducidas dimensiones ('multinacionales de bolsillo') o su patrón de internacionalización» como factores que explican el

[27] El estudio de González Begega y Köhler (2012) cita tan solo 4 SEs domiciliadas en España. Una búsqueda más actual en el Registro Mercantil Central (junio 2025) no ofrece ningún resultado.

desinterés del empresariado español por la SE por una opción, a su modo de ver, excesivamente costosa (González Begega y Köhler 2012 :9).

Transposición de la normativa de la UE sobre transformación, fusión o escisión transfronteriza intracomunitaria

El Real Decreto Legislativo 5/2023, por el que se regulan los casos de transformación, fusión o escisión transfronteriza intracomunitaria (art. 88) incorpora la Directiva 2019/2121 al derecho español, y establece que cuando la sociedad resultante tenga su domicilio en España, los derechos de participación de los trabajadores se regirán por la legislación española y, en particular, por el marco establecido para las SE y las SCE en relación con los derechos de participación previstos en la Ley 31/2006.

No se conocen ejemplos de transformación, fusión o escisión transfronteriza intracomunitaria que hayan resultado en una sociedad española con implicaciones en materia de participación de los trabajadores.

Real Decreto Legislativo 1/2010, de sociedades de capital 2010 (Ley de Sociedades de Capital, o LSC)

De conformidad con el artículo 214 de la LSC, por regla general, los trabajadores sólo tendrán derecho a participar en el nombramiento de los administradores si adquieren la condición de socios (de trabajo o industrial). La Ley 31/2006 sobre la participación de los trabajadores en las sociedades anónimas europeas y las sociedades cooperativas europeas, y el Real Decreto Legislativo 5/2023 por el que se regulan los casos de transformación, fusión o escisión transfronterizas intracomunitarias (artículo 88) son excepciones legales a la norma general anterior.

Cabe señalar que «la participación en los beneficios puede conducir fácilmente a la participación en la propiedad de la empresa, cuando se canaliza a través de la asignación de acciones o participaciones. Del mismo modo, la participación en la propiedad puede conducir a la participación en la gestión, ya que los trabajadores podrían poner en común sus acciones para elegir a un representante en los órganos sociales» (Fajardo, de próxima publicación). Así, en las sociedades de capital, aunque no es necesario ser socio para ser administrador de la sociedad (artículo 212 de la Ley de Sociedades de Capital o LSC), los trabajadores pueden tener derecho a participar en el nombramiento de los administradores siempre que sean socios (artículo 214 LSC). Se trataría, por tanto, de un derecho mediado, vinculado a la condición de socio, y no derivado de la condición de trabajador o de representante, a nombrar, proponer, oponerse o recomendar candidatos. Algo similar ocurre en la denominada «economía social», que incluye cooperativas, mutuas, fundaciones y asociaciones que realizan actividades económicas o empresas de trabajo, y que está regulada por la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

Cajas de ahorros

La actual Ley 26/2013, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias derogó el marco jurídico establecido para las cajas de ahorros en la Ley 31/1985 de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, suprimiendo el derecho de los empleados de las cajas a participar en los consejos de administración de las mismas.

En efecto, la Ley 31/1985 reconocía el **derecho de los empleados de las cajas de ahorros a elegir entre sí un determinado porcentaje de miembros de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros**, en calidad de representantes, esto es, tanto en la Asamblea General, como en el consejo de administración, la comisión de control y la comisión de obra social.

Sin embargo, **la actualmente en vigor Ley 26/2013 solo obliga a que la asamblea general refleje en su composición los intereses de las entidades fundadoras, los impositores y los destinatarios de la obra social, pero no los intereses de los trabajadores**. Se deja a cada fundador la potestad de determinar en los estatutos de cada caja, según su voluntad, cómo estos intereses quedarán representados, dentro de un rango establecido por ley (art. 4). La ley, eso sí, permite la existencia de «consejeros generales», esto es, miembros de la Asamblea General, designados por los trabajadores, hasta un máximo del 20% de los miembros (art. 4.3.c).

En caso de existir estos representantes laborales en la Asamblea General, el Artículo 8 estipula cómo habrán de elegirse y con qué requisitos mínimos: la elección será indirecta, es decir, a través de los representantes legales de los trabajadores y mediante un sistema proporcional, y los candidatos tendrán como mínimo dos años de antigüedad en la plantilla, gozando de las mismas garantías que las establecidas para los representantes legales de los trabajadores en el artículo 68.c) del ET.

Por tanto, la participación de los empleados en la Asamblea General no es ya un derecho establecido por ley, sino tan solo una posibilidad: la existencia o no de una representación de los empleados en la Asamblea General se hace depender de la voluntad del fundador de la caja a través de los estatutos. Solo entonces la ley prevé, muy sucintamente, unos requisitos y determina cómo se elegirán, además de aplicárseles el resto de obligaciones, requisitos e incompatibilidades de los demás miembros de la Asamblea General.

La actual ley no prevé ya la posibilidad de que los empleados, ni sus representantes, puedan designar miembros en el consejo de administración ni en la comisión de control – derechos que sí estaba previsto en la legislación de 1985.

En todo caso, ha de decirse que después de la reestructuración del sector bancario a continuación de la crisis financiera de 2008, quedaron en España tan solo 2 cajas de ahorros en vigor, de las 45 que en su día existieron y a las que resultaba de aplicación la antigua ley 31/1985. Las demás fueron absorbidas por grandes bancos o convertidas en fundaciones. Así, el mantenimiento de una participación laboral en la Asamblea General de las cajas resulta no sólo cualitativamente, sino también cuantitativamente escasa.

La Ley de Cooperativas 27/1999 y otras leyes cooperativas

La Ley de Cooperativas 52/1974 reconoció por primera vez determinados **derechos de participación a las y los trabajadores no socios de las cooperativas**, y este reconocimiento se ha mantenido hasta la actualidad. Aunque la ley autorizaba la presencia de personas asalariadas en las cooperativas, trataba de limitar su número ofreciendo o imponiendo fórmulas de integración, como su participación en los resultados y su presencia reforzada en el Consejo de Gobierno. Así, el Artículo 30 de la citada Ley, sobre la composición del consejo de administración, establecía en su segundo párrafo que «**en las cooperativas con más de cincuenta trabajadores asalariados permanentes, al menos uno de ellos, con su suplente, será miembro del Consejo de Administración**», y añadía que el número de representantes se determinaría en el reglamento, así como la forma de su elección y sus deberes para con los representados. El Artículo 48, apartado 2, reconocía el derecho de los trabajadores asalariados de la cooperativa a participar en los resultados positivos de la gestión, en los términos que estableciera el reglamento.

La actual **Ley 27/1999, de Cooperativas**, además de establecer derechos de información y consulta para sus trabajadores, mantiene ambas medidas para **la participación de los trabajadores no socios en las cooperativas**, en sus artículos 33 y 58.5, respectivamente. El Artículo 33, que regula la composición del consejo de gobierno, recoge que, cuando la cooperativa tenga más de cincuenta trabajadores con contrato indefinido y **se haya constituido un comité de empresa, *«uno de ellos será miembro del consejo de gobierno»,*** que será elegido y cesado por el comité de empresa; y, si hay varios comités de empresa, *«será elegido»* por los trabajadores indefinidos. El mandato y el régimen del miembro mencionado serán los mismos que los establecidos en los estatutos y reglamentos internos para los demás miembros del consejo.

Por lo tanto, la Ley de 1974 ofrecía más garantías de participación en los órganos sociales y de beneficios sociales a los trabajadores no socios que la actual Ley de 1999. Según la primera, las cooperativas con más de 50 trabajadores asalariados fijos debían tener «al menos» un representante de estos trabajadores -y su correspondiente suplente- en el consejo de administración, mientras que la ley actual solo prevé un representante. En cuanto a la participación en los beneficios, la Ley de 1974 establecía el derecho de los trabajadores asalariados a participar en los resultados positivos de la gestión, en los términos establecidos por la normativa. La actual

Ley de 1999 no reconoce este derecho de forma especial, ya que está condicionado a su inclusión en los estatutos o en el acuerdo de la asamblea.

La legislación cooperativa de las Comunidades Autónomas empeora la situación de los trabajadores no socios. En general, no reconoce sus derechos a participar en los resultados positivos de la cooperativa y, en lo que respecta a los órganos sociales, la situación varía aún más. La legislación de Madrid y Andalucía reproduce la normativa de la Ley de Cooperativas del Estado, mientras que la de Valencia y Cataluña no reconoce ningún derecho de participación en los órganos sociales a los trabajadores no socios, estableciendo que **para ser administrador hay que ser socio, salvo que los estatutos dispongan lo contrario**. La ley del País Vasco no garantiza la participación de los trabajadores no socios en los órganos de administración de la cooperativa (solo permite un posible representante en un órgano de supervisión, que no es obligatorio, sino solo si los estatutos lo prevén), y ni siquiera les permite participar en el consejo social, que está expresamente previsto para tratar cuestiones relacionadas con las relaciones laborales. Sin embargo, las Comunidades Autónomas solo tienen competencia para regular las cooperativas y sus relaciones con sus socios, pero no para regular las relaciones laborales (artículo 149.1.7 CE). Por lo tanto, **aunque pudieran mejorarlos en su territorio, no pueden reducir los derechos mínimos de participación reconocidos en la legislación estatal a los trabajadores que no son socios de cooperativas, ni en relación con su representación en el órgano de administración ni en la distribución de beneficios** (véase Fajardo, de próxima publicación).

Planes y fondos de pensiones

El Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones (de rango inferior a la ley) prevé la representación con derechos políticos de los partícipes y, en su caso, beneficiarios (quienes tienen derecho a percibir las prestaciones, hayan sido o no partícipes) de los planes de pensiones de empleo en la composición de la comisión de control de los mismos. La normativa prevé algunos criterios generales sobre distribución de miembros de la comisión de control, pero pueden alterarse por negociación colectiva, siempre y cuando se garantice que el promotor (en este caso, el empresario) y los partícipes (aquellos en cuyo interés se crea el plan – realicen o no las aportaciones- en este caso, los trabajadores) estén representados (art. 30).

En cuanto al procedimiento de designación o elección de miembros de la comisión de control, se especifica en el plan, siguiendo algunos criterios reglamentarios. La designación puede ser directa, o bien, «los sindicatos de trabajadores legalmente constituidos tendrán derecho a presentar candidatos partícipes y, en su caso, candidatos beneficiarios. Las candidaturas deberán estar avaladas por sindicatos o por la firma de un porcentaje de un 10 por ciento de integrantes del correspondiente colegio electoral» (art. 31.3.a).

Así, aunque las personas trabajadoras, a través de representantes directos o de las organizaciones sindicales, participen en la comisión de control en calidad de beneficiarias del plan, y no de trabajadoras propiamente dichas (por lo que la propia norma no habla de «participación laboral» o de los trabajadores), **dicha participación otorga a las personas trabajadoras la posibilidad de influir sobre decisiones importantes que afectan a la política de inversión del plan de pensiones promovido por su empresa** (artículo 32.2). **En ese sentido, la práctica de este derecho podría asemejarse al tipo de participación laboral indirecta ejercida en la gestión empresarial, a través de la participación en consejos de vigilancia.**

En cambio, en los planes de pensiones de empleo de promoción conjunta (promovidos por varias empresas), la comisión promotora o de control podrá designar, mediante acuerdo, como miembros de la comisión de control del plan a representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas (art.41.6) elevándose el nivel de representación hacia fuera de la empresa.

En cuanto a los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos, el Art. 58 de la Ley de Regulación de Planes y Fondos de Pensiones (Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba su texto refundido) se establece que la única Comisión de Control Especial estará compuesta por trece miembros, de entre los cuales cuatro serán a propuesta de las organizaciones sindicales más representativas, mientras que otros cuatro lo serán de las organizaciones empresariales más representativas. En este caso, la participación establecida es más de índole institucional.

2.2. Participación a través de la propiedad

Las cooperatives

En la exposición de motivos de la **Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas**, el legislador vincula su promulgación al mandato de la CE, que en su artículo 129.2 ordena a los poderes públicos promover, mediante la legislación adecuada, las sociedades cooperativas. Este vínculo «motiva al legislador a considerar la necesidad de proporcionar un canal adecuado para las iniciativas colectivas de los ciudadanos que desarrollan actividades generadoras de riqueza y empleo estable». El objetivo de esta Ley fue precisamente «que los valores encarnados en la figura histórica del cooperativismo, respuesta de la sociedad civil a las constantes e innovadoras exigencias económicas, sean compatibles y mantengan un equilibrio adecuado con el objetivo último del conjunto de los socios, que es la rentabilidad económica y el éxito de su proyecto empresarial».

Una cooperativa es una sociedad formada por personas que se unen, de forma voluntaria, para llevar a cabo actividades empresariales destinadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con una estructura y un funcionamiento democráticos, de acuerdo con los principios formulados por la Alianza Cooperativa Internacional, en los términos de la presente Ley.

La ley otorga a la cooperativa, como persona jurídica, la capacidad de poseer bienes y adquirir derechos y obligaciones en sus relaciones con terceros. Las personas que se asocian en la constitución de la cooperativa están vinculadas a la persona jurídica de acuerdo con los derechos y obligaciones previstos por la ley.

La condición de socio de la cooperativa confiere derechos políticos bajo la regla general de **una persona, un voto**, que se ejercen en el máximo órgano de gobierno corporativo de la cooperativa, que es la Asamblea General. La ley establece que la Asamblea General determinará la política general de la cooperativa y podrá debatir cualquier otro asunto de interés para ella, siempre que esté incluido en el orden del día, pero solo podrá tomar decisiones vinculantes sobre asuntos que esta Ley no considere competencia exclusiva de otro órgano corporativo.

La Asamblea tiene la facultad de elegir a los miembros del segundo órgano en la jerarquía de poder que es el Consejo de Gobierno. El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado responsable, como mínimo, de la alta dirección, la supervisión de los ejecutivos y la representación de la sociedad cooperativa, con sujeción a la Ley, los Estatutos y la política general establecida por la Asamblea General.

En el ámbito de la «democracia en el trabajo», la forma de cooperativa más relevante según la Ley es la **Cooperativa de Trabajadores Asociados,** cuyo objetivo es proporcionar empleo a sus miembros, mediante su esfuerzo personal y directo, a tiempo parcial o completo, a través de la organización conjunta de la producción de bienes o servicios para terceros. Al igual que otras cooperativas, las de trabajo asociado tienen personalidad jurídica propia y el estatus de organización **sin ánimo de lucro**, con los derechos y obligaciones que ello conlleva, y comparten el estatus de responsabilidad limitada de las sociedades mercantiles (sociedades anónimas y de responsabilidad limitada). Una característica distintiva de las cooperativas de trabajadores es que la **producción no está destinada a satisfacer las necesidades de los propios miembros de la cooperativa** (como es el caso, por ejemplo, de las sociedades mutuas), sino al consumo de terceros, generalmente mediante la venta de la producción a precios de mercado.

La relación entre los trabajadores miembros y la cooperativa es de carácter societario, no laboral. La Ley aclara que los miembros trabajadores tienen derecho a recibir pagos periódicos, en un plazo no superior a un mes, de los excedentes de la cooperativa, conocidos como anticipos corporativos, que no se consideran salarios, de acuerdo con su participación en la actividad cooperativa. Los miembros que también son trabajadores de la cooperativa tienen los derechos

políticos y económicos, así como las obligaciones (por ejemplo, aportar fondos para financiar el capital social) establecidos por la ley para los miembros de cualquier cooperativa.

La sociedad cooperativa puede contratar trabajadores en una relación laboral, con los siguientes límites: **el número de horas/año trabajadas por los trabajadores con contrato de trabajo no puede superar el 30 % del total** de horas/año trabajadas por los trabajadores socios. También tienen ventajas fiscales y beneficios[28].

Sociedades Laborales y Participadas

Una vez más, el legislador vincula la **Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas** al Artículo 129.2 CE y, en particular, al hecho de que este artículo reconoce constitucionalmente las Sociedades Laborales, que surgieron en la década de 1970 como una **forma de autoempleo colectivo de los trabajadores y las trabajadoras**.

La exposición de motivos reconoce la importancia de la participación de los trabajadores en las empresas, tradición europea que se remonta a la **Recomendación del Consejo Europeo** de 27 de julio de 1992 sobre la promoción de la participación de los trabajadores en los beneficios y los resultados de la empresa (incluida la participación en el capital). Por otro lado, destaca el **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo** sobre el tema «Participación financiera de los trabajadores en Europa», de 21 de octubre de 2010, que, en el mismo sentido, señala que la oportunidad que representa la participación financiera para implicar más y mejor a las empresas y a los trabajadores, así como a la sociedad en su conjunto en el marco del mercado único. En tercer lugar, la exposición de motivos consideraba la participación financiera acorde con los objetivos y estrategia de «Europa 2020» para reforzar la competitividad de las PYMES europeas, al aumentar la identificación y vinculación de sus trabajadores cualificados con las mismas, contribuyendo a garantizar un futuro sostenible. Por último, el preámbulo reconoce que las Sociedades Laborales, al responder a un **modelo de empresa participada mayoritariamente por sus trabajadores y trabajadoras, en línea con las recomendaciones europeas, son uno de los mejores ejemplos de participación de las personas trabajadoras en España**.

Sin embargo, se ha criticado la ambigüedad y falta de ambición del legislador en el desarrollo y la promoción de las Sociedades Laborales. Por un lado, porque faculta, pero no insta, al Gobierno a desarrollar la ley («podrá», en lugar de «deberá») (quinta disposición final); y, por otro lado, porque no exige su promoción como establece la CE, sino que invita («podrán») a las administraciones públicas a adoptar medidas para promover y fomentar la participación de los trabajadores en las

[28] Véase https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/ayuda/manuales-videos-folletos/manuales-practicos/manual-sociedades-2021/capitulo-11-tax-regime-cooperatives/special-provisions-applicable-coop-tax-settlement/determination-of-total-tax-liability-positive-adjustment-200/tax-credits-applicable-cooperative-companies.html

empresas (Artículo 20.2). En definitiva, **se deja a las distintas administraciones públicas la promoción o no** de la participación laboral en las empresas, sin tener en cuenta el mandato constitucional dirigido a todas las autoridades públicas de promover «eficazmente» diversas formas de participación en las empresas (Fajardo 2024).

En cuanto al contenido, la Ley precisa que las Sociedades Laborales son sociedades de capital por su forma y, por lo tanto, están sujetas a las normas relativas a las sociedades anónimas y las sociedades de responsabilidad limitada. Sin embargo, **distingue a las Sociedades Laborales, dentro de las sociedades de capital, por las siguientes condiciones**:

- al menos la mayoría del capital social debe ser propiedad de trabajadores que prestan servicios en la empresa de forma personal y directa, en el marco de una relación laboral indefinida;
- ninguno de los socios puede poseer acciones o participaciones que representen más de un tercio del capital social, con algunas excepciones.

Como sociedad mercantil, la Sociedad Laboral tiene personalidad jurídica propia, con capacidad para poseer bienes y celebrar contratos con terceros bajo un régimen de responsabilidad limitada, al igual que otras sociedades de capital. **A diferencia de una cooperativa, el trabajador que es miembro de una Sociedad Laboral tiene una relación laboral con la persona jurídica, es decir, como trabajador asalariado**.

La Sociedad Laboral también puede contratar a trabajadores no socios mediante una relación laboral, con la limitación de que el número de horas trabajadas al año por los trabajadores no socios contratados por tiempo indefinido no puede superar el 49% del total de horas trabajadas al año en la Sociedad Laboral por todos los socios trabajadores.

La principal diferencia entre una sociedad laboral y otras sociedades de capital es que, en una sociedad laboral, la mayoría del capital (al que se vinculan los derechos políticos) y, por lo tanto, el control efectivo sobre los activos de la sociedad mercantil, **debe estar en manos de trabajadores con una relación laboral con la sociedad mercantil**. Una sociedad anónima asigna este control (derechos políticos) a través de la propiedad de acciones o participaciones en el capital social de la sociedad mercantil.

La Ley establece beneficios fiscales para las empresas que se clasifican como sociedades laborales: «gozarán, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, de **una bonificación del 99 por 100 de las cuotas** que se devenguen por modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas, por la adquisición, por cualquier medio admitido en Derecho, de bienes y derechos provenientes de la empresa de la que proceda la mayoría de los socios trabajadores de la sociedad laboral» (Art.17**). La Ley no justifica explícitamente por qué se conceden estas ventajas fiscales a las sociedades laborales, y debe interpretarse que la justificación podría**

estar relacionada con los beneficios colectivos que se atribuyen genéricamente a la participación laboral en las empresas.

Por otra parte, la Ley define a la **Sociedad Participada** como una sociedad anónima o una sociedad de responsabilidad limitada que no cumple los requisitos para ser una sociedad laboral, pero que **promueve el acceso a la condición de trabajador miembro**, así como diversas formas de participación de las y los trabajadores, en particular a través de su representación legal, y que cumple cualquiera de los siguientes requisitos:

- tiene empleados que participan en el capital y/o en los resultados de la sociedad;
- tiene empleados que participan en los derechos de voto y/o en la toma de decisiones de la sociedad;
- adopta una estrategia que fomenta la incorporación de las y los trabajadores a la condición de socias y socios;
- promueve los siguientes principios, recogidos en el Artículo 18 de la Ley: el acceso de las y los trabajadores al capital social y/o a los resultados de la empresa; la participación en la toma de decisiones de la sociedad; y la solidaridad interna y con la sociedad, favoreciendo el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y la sostenibilidad.

Las siguientes iniciativas legislativas se entienden como desarrollos específicos de la Ley de Sociedades Laborales y Participadas:

- **La Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de Empresas emergentes** (o *startups*), que ofrece un marco normativo específico de apoyo a la creación, desarrollo y relocalización en España de empresas jóvenes e innovadoras con alto potencial de crecimiento, tiene como objetivo atraer talento y capital internacional, así como dotar de una política retributiva adecuada a la situación y necesidades de este tipo de empresas. Con este objetivo, se mejora la fiscalidad de las fórmulas retributivas basadas en la concesión de acciones o participaciones a las y los empleados (*stock options*) y se permite a estas empresas la emisión de acciones para autocartera, mediante adquisición (hasta el 20 % del capital) para su distribución a las y los empleados con el fin de aplicar un plan de remuneración (art. 10) - adquisición derivada del régimen de Sociedad de Responsabilidad Limitada (SRL).
- **El artículo 42.3 de la Ley 35/2006 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)** declara exenta de tributación, en los términos establecidos por la normativa, la libre transmisión o transmisión a precio inferior al valor de mercado de acciones y participaciones, hasta un límite de 12 000 euros anuales por empleado o empleada (hasta un límite de 50.000 euros anuales, si se trabaja en una empresa emergente).

A falta de información sobre el grado de desarrollo alcanzado por las empresas participadas - una novedad de la legislación española desde 2015 -, cabe señalar que la participación financiera minoritaria de los trabajadores en el capital de las empresas no requirió de una legislación especial para su activación. Probablemente, la legislación española reconoce esta forma de empresa con el único fin de justificar algún tipo de ayuda o beneficio fiscal o para las empresas que cumplen los criterios establecidos por la ley para ser reconocidas formalmente como empresas participativas.

En conclusión, sobre esta parte, la Figura 4 recoge un resumen comparativo de las formas de participación financiera que prevé la legislación española en la actualidad.

FIGURA 4: Resumen comparativo de las formas de participación financiera de las personas trabajadoras en la empresa que ofrece la legislación española

	Cooperativa de trabajo asociado	**Sociedad laboral**	**Sociedad participada**
Forma jurídica	Cooperativa Ley 27/1999, 16 julio	Sociedad de capital Ley 44/2015, 14 octubre	Sociedad de capital Ley 44/2015, 14 octubre
Orientación social	Dar acceso a las personas trabajadoras a la condición de socios, atender a su formación profesional y cooperativa, promover la democracia, la igualdad, la solidaridad y el interés comunitario (art. 80 y art. 1) Principios cooperativos	El mantenimiento y la creación de puestos de trabajo estables para sus socios, favorecer el acceso de las personas trabajadoras a la condición de socios, la igualdad de oportunidades y la conciliación (art. 13.3)	Dar acceso a las personas trabajadoras a la condición de socios; darles participación en los resultados, o en la toma de decisiones, promover la solidaridad, el desarrollo local, la igualdad y la conciliación (art. 18.3)
Relación entre las y los trabajadores y la empresa	Las personas socias son mayoritariamente trabajadores, y los trabajadores no socios no pueden realizar más del 30% del trabajo realizado por los trabajadores socios.	Las personas socias mayoritarias son trabajadores. Ningún socio trabajador puede tener más de 1/3 del capital social. Los trabajadores no socios no pueden realizar más del 49% del trabajo realizado por los trabajadores socios.	Las personas trabajadoras no alcanzan la mayoría del capital, pero tienen algunos derechos propios de los socios.
Situación laboral	Los socios trabajadores de la cooperativa tienen una relación «societaria», esto es, se rigen por la legislación cooperativa, los estatutos y acuerdos que adoptan en sus órganos sociales. Como trabajadores no son ni autónomos ni por cuenta ajena, sino trabajadores «asociados».	Las personas trabajadoras, sean o no socias, tienen una relación laboral con la sociedad como trabajadores por cuenta ajena.	Los trabajadores, sean o no socios, tienen una relación laboral con la sociedad como trabajadores por cuenta ajena.
Forma de acceso a la condición de socios	Las personas trabajadoras solicitan ser socios o aceptan la propuesta del consejo rector. Suele haber un periodo de prueba. Aceptada su	Mediante la adquisición de acciones o participaciones de la sociedad o de los socios, y en los aumentos	Adquisición de acciones o participaciones por ofrecimiento de la empresa, y

	solicitud/propuesta, se le suele exigir una aportación obligatoria a capital igual para todos.	de capital. Tienen preferencia frente a socios y terceros, y condiciones más favorables para su adquisición.	sin alcanzar la mayoría del capital.
Forma de control (derechos políticos)	Cada persona socia tiene un voto, y todas son electores y elegibles a los cargos sociales. Los trabajadores no socios pueden tener representación en el consejo rector (= consejo de administración) si son más de 50 (art. 33)	Todos los socios trabajadores tienen derecho de voto. El voto es proporcional al capital detentado, pero es habitual que todos hagan la misma aportación a capital por lo que sus derechos de voto también son similares.	Pueden tener acciones o participaciones con o sin derecho de voto. Si tienen voto será proporcional al capital detentado.
Derechos económicos	El principal derecho es a trabajar y a recibir una remuneración por ello, que suele tener dos componentes (anticipo en proporción al trabajo realizado, y si hay excedentes, retorno en la misma proporción). El capital puede remunerarse como un gasto del ejercicio. Puede haber aportaciones obligatorias (no se suelen retribuir) y aportaciones voluntarias, que sí se suelen retribuir, pero con un interés limitado. Las reservas legales no suelen ser repartibles.	El salario se determina por los órganos sociales controlados por los socios trabajadores. Los beneficios, si se distribuyen (no es habitual porque suelen reinvertirlos) será en proporción al capital de cada socio trabajador, pero éste no suele variar mucho entre ellos. Las reservas son repartibles entre los socios en caso de disolución.	Salario establecido por contrato de trabajo. Participación en los beneficios que se acuerden en proporción al capital. Las reservas son repartibles entre los socios en caso de disolución.
Transferencia de la condición de socio y de sus derechos	La condición de socio de la cooperativa no es transmisible como regla general. El principio de puertas abiertas y el capital variable facilitan la entrada y salida de socios.	No es libre la transmisión de las acciones o participaciones de las personas socias porque siempre tienen preferencia para su adquisición los trabajadores no socios y los demás socios trabajadores.	Libre transferencia de acciones y participaciones, salvo las restricciones impuestas por la empresa en el momento de la compra o la entrega.
Criterios que probablemente se utilizarán en la toma de decisiones	Mantenimiento de los puestos de trabajo a largo plazo (constitución de reservas) y mejora de sus condiciones laborales	Mantenimiento de los puestos de trabajo a largo plazo (constitución de reservas) y mejora de sus condiciones laborales	Siendo sociedades controladas por el capital, se puede esperar que sus decisiones busquen maximizar dicha inversión, pero la ley obliga a los administradores a favorecer la generación de empleo estable y de calidad y la integración como socios de los trabajadores entre otros (art. 13.3).

2.3. Otras iniciativas institucionales

Iniciativas fallidas, de desarrollo limitado o sin concluir

Además de las principales iniciativas legislativas enumeradas hasta aquí, en conexión con el Artículo 129.2 CE, ha habido otras iniciativas legislativas de alcance limitado o incluso fallidas o sin concluir, que se enumeran a continuación.

El Proyecto de ley del PSOE de 2002

Coincidiendo con la promulgación de la Directiva 2002/14/CE sobre la información y consulta de los trabajadores en la Unión Europea, el Grupo Parlamentario Socialista, en la oposición, presentó un proyecto de ley al Congreso de los Diputados para regular el derecho a la información, consulta y participación de las y los trabajadores en la empresa (BOCG n.º 236, 10 de mayo de 2002). Este proyecto de ley destacaba, en primer lugar, la «coincidencia de intereses entre el poder de dirección, organización y control en la empresa que deriva de su titularidad jurídica y la legitimidad social y jurídica de los trabajadores para participar en la información, los resultados, la gestión e incluso esa misma titularidad jurídica». En segundo lugar, afirmaba que el derecho de participación reconocido en el artículo 129.2 CE «no puede limitarse al ejercicio de los derechos informales y dispersos de representación, información y consulta previstos en el Estatuto de los Trabajadores». También incluía derechos específicos de representación laboral en los consejos de administración de las empresas. Sin embargo, la propuesta no se debatió durante esa legislatura ni fue reactivada por el propio PSOE cuando llegó al gobierno.

La Proposición no de ley de Sumar de 2024

En marzo de 2024, el Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR presentó al Congreso una proposición no de ley (PNL) titulada «La democracia en el trabajo y los derechos de participación de los trabajadores» (BOCG n.º 113 de 26 de marzo de 2024). La propuesta instaba al Gobierno a promover un funcionamiento más democrático de las empresas mediante el refuerzo del marco normativo relativo a los mecanismos de información, consulta y participación de las personas trabajadoras en la toma de decisiones. Entre las iniciativas legislativas a desarrollar, proponía una ley sobre la representación sindical en los consejos de administración, entre otros aspectos, como primer paso de su plan bastante abierto de desarrollo del artículo 129.2 CE. La Comisión de Trabajo y Economía Social del Congreso la rechazó (BOCG n.º 133, de 30 de abril de 2024), por 19 votos en contra, 17 a favor y 1 abstención.

Cabe señalar que, a diferencia de las proposiciones de ley, las proposiciones no de ley tienen como único objetivo promover el debate sobre cuestiones de relevancia sociopolítica y preparar una posible acción legislativa posterior. Sin embargo, el rechazo de esta PNL demuestra que sigue

existiendo una fuerte oposición al derecho de los y las trabajadoras a la participación, pero también la necesidad de que una propuesta de ley sobre participación se apoye en una sólida exposición de motivos, con argumentos científicos, jurídicos y políticos.

El Proyecto de Ley de información empresarial sobre sostenibilidad

El proyecto de Ley de información empresarial sobre sostenibilidad, adoptado el pasado 15 de noviembre 2024 para incorporar a derecho español la Directiva UE 2022/2464 (BOCG Congreso Diputados 15.11.2024), y que aún está en fase de tramitación parlamentaria, podrá ser una oportunidad para ampliar derechos de información y consulta en materia de reporte de sostenibilidad corporativa.

Intentos legislativos a nivel autonómico

- **El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006**[29] obliga a las autoridades públicas a «promover [la] participación [de los trabajadores] en las empresas» (artículo 45.3) y reconocía el derecho de los trabajadores y sus representantes a la información, la consulta y la participación en las empresas (artículo 25.4). El sindicato UGT abogó por una ley de cogestión en Cataluña, inspirada en el modelo alemán de cogestión en los consejos de supervisión (Bermúdez Abreu y Prades Espot 2006: 304), lo que suscitó un debate en el Parlamento catalán sobre la posibilidad de introducir un sistema de cogestión en los medios audiovisuales catalanes (Lerín 2016), que finalmente fue rechazado y no se incluyó en la **Ley de la Corporación de Medios Audiovisuales de Cataluña (**Europa Press 2019).
- **En el País Vasco y Navarra**, CCAA pioneras en el movimiento cooperativo y la economía social con una fuerte tradición sindical, se han producido avances tímidos. El 19 de junio de 2018, la Comisión de Desarrollo Económico del Parlamento de Navarra aprobó por unanimidad una resolución en la que instaba al Gobierno regional a promover un modelo empresarial inclusivo y participativo. El 27 de septiembre de 2018, el Parlamento Vasco aprobó por unanimidad una PNL[30] con el mismo objetivo. La propuesta se vio influida por las recomendaciones de la Fundación Arizmendiarrieta, vinculada al grupo Mondragón, que aboga por la responsabilidad social corporativa y una visión unitaria de la empresa. Aunque los resultados visibles hasta la fecha se han limitado a subvenciones y ayudas públicas a empresas con participación de las personas trabajadoras y a la financiación de algunos estudios sobre participación, puede tratarse de un caso interesante e innovador de política pública que inspire a otras CCAA a promover la participación laboral en las empresas, al tiempo que se avanza hacia una legislación más general sobre el tema. El Departamento de Turismo, Comercio y Consumo del País Vasco convoca periódicamente ayudas públicas destinadas a promover la participación de los trabajadores en las empresas; la

[29] Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
[30] Propuesta no legislativa sobre la promoción de un modelo empresarial inclusivo-participativo [11/11/02/01/00400], 27.09.2018, véase https://www.irekia.euskadi.eus/amp/es/news/48528-pleno-ordinario-2018

convocatoria de 2024 distingue entre ayudas a las empresas de economía social (capítulo I) y al resto (capítulo II).

Experiencias derivadas de pactos sociales, negociación colectiva y legislación de otros países con efectos en España

Más allá de los intentos o avances legislativos, existen en España experiencias prácticas concretas, quizá más fructíferas, pero dispersas y poco conocidas, de representación sindical en los consejos de administración de las empresas. Estas se basan en pactos sociales, convenios colectivos, legislación de otros países o decisiones sindicales, es decir, experiencias que no constituyen *per se* un desarrollo legislativo del mandato constitucional dirigido a las autoridades públicas. Estas son las más significativas:

Empresas públicas estatales

En el Acuerdo Económico y Social (AES) para 1985-86, el Gobierno del PSOE se comprometió con la UGT a iniciar negociaciones sobre la participación sindical en las empresas públicas[31] . Estas se concretaron en el Acuerdo sobre la Participación Sindical en las Empresas Públicas, firmado el 16 de enero de 1986, que ya contaba con la firma de CCOO, a diferencia del AES (García Murcia 1990: 256; Sánchez de Miguel 1992: 88). En este acuerdo mínimo, el Gobierno se comprometía a incluir en los convenios colectivos de **las empresas públicas con más de 1000 trabajadores, bien la representación sindical minoritaria en los consejos de administración**, con los mismos derechos y obligaciones que los demás miembros del consejo, **bien, alternativamente, la representación sindical en los comités conjuntos de información y control encargados de estudiar los planes industriales y económicos y de elaborar informes y propuestas sobre la organización del trabajo**.

El acuerdo se aplicó en las empresas, pero a la hora de introducir la representación sindical minoritaria en el consejo de administración, solo los sindicatos con un 25 % de los miembros del comité de empresa podían nombrar a un representante (tanto si figuraban en la nómina de la empresa como si no). En la práctica, esto garantizaba que eran CCOO y UGT quienes ocupaban los puestos de representación sindical en los consejos de administración. La práctica de

[31] Véase la Resolución de 9 de octubre de 1984 del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, por la que se acuerda publicar el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 1985-86, parte del Acuerdo Económico y Social (AES) firmado por la UGT, la CEOE y CEPYME; véase el artículo 21.b: «El Gobierno, a través de los responsables de las empresas públicas, y la UGT, como sindicato firmante del presente Acuerdo, iniciarán inmediatamente las negociaciones para establecer medidas de participación sindical relacionadas con el aumento de los derechos sindicales en las empresas públicas». Abad-Conde ya informó de una práctica similar preconstitucional en el Instituto Nacional de Industria (INI), tras un acuerdo adoptado en marzo de 1970, por el que las empresas que se incorporaban al INI, independientemente del número de trabajadores que emplearan, debían conceder una participación efectiva en sus consejos de administración a los representantes de sus trabajadores (Abad-Conde, 1971).

nombramiento variaba mucho entre las federaciones sindicales en función del sector, la empresa y la región. A veces era el comité de empresa (sindicalizado) el que realizaba el nombramiento de facto (Sánchez de Miguel 1992: 88), mientras que en otros casos era la federación sindical sectorial la que proponía a los candidatos y la confederación la que los ratificaba. También existían prácticas dispares en cuanto a si el miembro del consejo de administración debía formar parte del personal de la empresa o ser un dirigente sindical externo. En cuanto a las comisiones mixtas de información y control, cuando se crearon, permitían la participación de todos los sindicatos con más del 10 % de los miembros del comité de empresa. El acuerdo preveía la creación de una comisión de este tipo a nivel de grupo, concretamente, se creó una en cada uno de los grupos del Instituto Nacional de Industria (INI), Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) y Dirección General del Patrimonio del Estado, así como en un «cuarto grupo» para el resto de las empresas públicas afectadas que no estaban ya incluidas en ninguno de los anteriores (Lafuente, de próxima publicación, ofrece una evaluación más completa de la experiencia).

Los compromisos del Acuerdo de 1986 se basaban en un pacto político, es decir, no tenían los efectos normativos de un convenio colectivo o de una ley, sino que debían trasladarse a los convenios colectivos de las empresas en función del contexto y equilibrio de poder en cada una de ellas. Además, estos compromisos solo eran vinculantes para las empresas públicas estatales, no para las autonómicas ni locales, y establecían dos posibles formas de participación sindical -directamente en el consejo de administración, o en comisiones de control-, excepto en las filiales metalúrgicas del grupo INI-TENEO, donde eran acumulativas. Cuando el periodo del «Pactismo» llegó a su fin y expiraron los convenios colectivos de empresa negociados sobre la base del Acuerdo de 1986 (ya no vigente), no siempre fue posible mantener las condiciones en su renegociación. En general, se perdió la participación laboral en el consejo sin ninguna compensación. **No obstante, este sistema de participación sindical se ha logrado mantener en algunas empresas**, como en Renfe, ADIF, Paradores Nacionales, Navantia, Hunosa, ENSA y el Grupo TRAGSA, según la información recabada por esta Comisión para el informe (véase Lafuente, de próxima publicación).

Empresas públicas autonómicas y locales

Algunas Comunidades Autónomas y municipios pudieron replicar pactos sociales similares al AES 1985-1986 y al Acuerdo sobre la participación sindical en las empresas públicas dentro de su ámbito territorial, dependiendo de si estaban o no gobernadas por el PSOE en ese momento, y de la dinámica territorial del diálogo social.

No existe un registro oficial o sindical sistemático ni centralizado que recopile los acuerdos existentes sobre la participación sindical en las empresas públicas de las diferentes Comunidades Autónomas o municipios de España. Sin embargo, se ha comprobado (Lafuente, de próxima publicación) que en aquella época, había representantes sindicales en algunas empresas autonómicas y locales de transporte y suministro de agua, como Ferrocarrils, Aïgues de Barcelona

en Cataluña (AGBAR) y Canal de Isabel II en la Comunidad de Madrid. También existe hoy en día representación laboral en el consejo de administración de la empresa municipal de recogida de residuos de Alcorcón, ESMASA, que modificó sus estatutos en 2024 para incluir a dos representantes de los trabajadores en su consejo por iniciativa del comité de empresa.[32] Sin embargo, esta iniciativa es de carácter voluntario y no se deriva de ningún acuerdo social en el municipio o en la Comunidad de Madrid.

Empresas multinacionales con sede en otros países

La legislación de la UE y de algunos países ofrece la oportunidad a los representantes de los trabajadores en España de ocupar puestos en los consejos de administración o consejos de vigilancia de multinacionales con sede fuera de España (véase Lafuente 2023). El grupo alemán Volkswagen (en virtud de la decisión del sindicato IGMetall de proponer como candidato a un representante sindical de la filial española SEAT a uno de los puestos correspondientes a dicho sindicato en el consejo de vigilancia de Volkswagen AG), grupos franceses como Alstom e Imerys (en virtud de la ley francesa, que permite a las empresas optar por la modalidad de elección de un representante de los trabajadores en el consejo de administración a través de comité de empresa europeo), y sociedades anónimas europeas como Fresenius SE, con sede en Alemania (en virtud de su acuerdo sobre implicación de los trabajadores en el gobierno empresarial negociado por aplicación de la Directiva SE) ya cuentan con representantes sindicales con mandato español entre sus consejeros.

Desde la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 18 de octubre de 2022, en el asunto C-677/20 *IG Metall y verdi contra SAP SE,* la presencia de representantes laborales con mandato español en consejos de vigilancia de multinacionales alemanas con forma de SE podría aumentar, ya que la sentencia estableció que todos los sindicatos que representan a los trabajadores de una SE tienen derecho a participar en su consejo de vigilancia, lo que hasta entonces estaba reservado únicamente a los sindicatos alemanes. Es más, el Tribunal añade que es conforme con el objetivo de la Directiva 2001/86, sobre la implicación de los trabajadores en la sociedad anónima europea, que se amplíen los derechos adquiridos en materia de implicación de los que disfrutan los trabajadores de la sociedad que va a transformarse en SE, a todos los trabajadores de una SE constituida mediante transformación.

Conclusión: un enfoque articulado de la voz y la propiedad

La CE puso fin a casi 40 años de dictadura franquista y alineó el sistema político español con las democracias occidentales. El Artículo 129.2 CE compromete a las autoridades públicas a legislar a favor de la participación en las empresas (sin especificar formas ni actores), a promover las cooperativas (en general) y a favorecer el acceso de los trabajadores a los medios de producción

[32] Véase https://lgnmedios.com/trabajadores-de-esmasa-en-alcorcon-se-incorporan-al-consejo-de-administracion/

(sin especificar los mecanismos o canales de acceso). Con el tiempo, los juristas han coincidido en que el mandato del Artículo insta al legislador a proporcionar apoyo público a la participación de los trabajadores en las empresas a través del derecho laboral (ET) y del derecho de sociedades (sociedades cooperativas y sociedades laborales), principalmente.

El ET consolida el papel del Comité de empresa y del delegado de personal como órganos de representación de los trabajadores en el lugar de trabajo; su función principal, en esta materia, es la de actuar como contraparte laboral en el cumplimiento de las obligaciones de información y consulta de los empresarios a los trabajadores establecidas en el ET. Los derechos de los trabajadores en España a ser informados y consultados están en consonancia con los establecidos por la legislación europea más avanzada, pero según la legislación española el Comité de empresa no tiene poder de decisión (validar o vetar) sobre las decisiones de gestión, lo que sí está previsto, como se verá en el siguiente capítulo, en la legislación alemana.

Las iniciativas legislativas sobre cooperativas, sociedades laborales y empresas públicas durante el período constitucional reconocen expresamente en su preámbulo el vínculo con el mandato del Artículo 129.2 CE, lo que indica que las autoridades públicas han respondido, en parte, al mandato de la CE. Sin embargo, en los casi cincuenta años transcurridos, ni la legislación laboral ni la mercantil y societaria han puesto en marcha iniciativas destinadas a promover el acceso a la voz y a la propiedad en España.

El gobierno corporativo en España ha ido adquiriendo los rasgos del modelo angloamericano, dando prioridad prácticamente absoluta a los intereses del accionariado sobre el resto de partes interesadas. Así, se ha prestado escasa atención a otros sistemas de gobierno corporativo extendidos entre los Estados miembros de la UE. La cogestión, que como veremos en el Capítulo siguiente, tiene una larga tradición en las empresas del centro y norte de Europa, no tiene presencia en España.

Además, España se sitúa entre los últimos de la UE en cuanto a medidas de fomento y apoyo a la participación de las personas trabajadoras en los beneficios de las empresas con las que mantienen una relación laboral, independientemente de que participen o no en el capital de las mismas, en contraste con Francia, que es uno de los países más avanzados en este ámbito. Bien es cierto que los beneficios no equivalen a los medios de producción, y el Artículo 129.2 CE alienta a los poderes públicos a establecer «los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción».

En relación con los objetivos establecidos en el artículo 129.2 de la CE, los datos recopilados en este capítulo reflejan resultados modestos en su conjunto, tanto en lo que respecta a la previsión legislativa como a su aplicación práctica.

En primer lugar, los datos disponibles sobre representación laboral en los centros de trabajo y las empresas a través de los canales de participación establecidos por el ET (delegados del personal y comités de empresa) muestran un ejercicio bastante limitado de estos derechos de representación en relación con su ámbito de aplicación. Además, existen dudas sobre si los comités de empresa creados cumplen efectivamente con las funciones que se les ha encomendado, o dicho de otro modo, si realmente son beneficiarios de los derechos de información y consulta que la ley les reconoce .

En segundo lugar, desde la crisis financiera de 2008 hasta la actualidad, las sociedades cooperativas en su conjunto se han mantenido estables en cuanto a su peso relativo en la economía española. Sin embargo, dentro de este grupo, las cooperativas de trabajadores, que son las que realmente empoderan democráticamente a los trabajadores, han perdido peso relativo. El grupo cooperativo Mondragón es un caso especial, ya que ha logrado mantener su importante presencia en el País Vasco, España y en todo el mundo, con aproximadamente 70.000 puestos de trabajo y presencia en 150 países.

Las sociedades laborales, la otra forma de participación plena de los trabajadores en sus empresas, muestran una tendencia temporal de declive relativo, similar a la de las cooperativas de trabajadores: en 2024, el empleo creado por las sociedades laborales representa el 0,25 % del empleo total en España. Las sociedades participadas, aquellas en las que los trabajadores tienen una participación financiera, pero insuficiente para influir en las decisiones de la empresa, siguen a la espera de un desarrollo normativo desde su reconocimiento legal en 2015. Como mostrará el Capítulo siguiente, algunos datos de fuentes indirectas apuntan a una proporción de empresas españolas cuyos trabajadores participan en los beneficios similar a la de las empresas de otros países de la UE; sin embargo, los mismos datos sugieren que la proporción de trabajadores que participan en los beneficios es inferior a la de otros países.

Por último, los convenios colectivos, las sociedades europeas y los Comités de empresa europeos han logrado algunos resultados en términos de participación representativa de los trabajadores, pero, una vez más, los niveles de cobertura (la realidad en relación con las posibilidades de representación) siguen siendo modestos. Con casi cuarenta años de innovación organizativa en empresas de todo el mundo —avanzando hacia modelos de gestión más descentralizados, empleando a personas mejor formadas y trabajando en equipos autónomos—, las empresas españolas están lejos de los niveles de capital organizativo que se observan en las empresas de los países líderes en este ámbito, generalmente los más avanzados en materia de cogestión**.**

La Unión Europea ha mostrado un notable activismo en la promoción de la democracia en el trabajo (Capitulo II.A.2) y la participación financiera de los trabajadores en las empresas. El programa PEPPER, el más destacado, se puso en marcha en la década de 1990 y sigue activo. El año pasado, 2024, se publicó el Quinto Informe con datos actualizados y propuestas para generar un

nuevo impulso. Además, el Fondo Social Europeo acaba de publicar un informe, fi-compass (2025), sobre el acceso de los empleados a la propiedad de la empresa (EBO) en España, que hace balance de las experiencias pasadas y propone nuevos instrumentos financieros y programas de asistencia técnica para promover la EBO. Ambos informes son un buen punto de partida para diseñar políticas públicas de apoyo a la participación financiera de los empleados en España.

En definitiva, esta visión histórica del último medio siglo en España demuestra que la participación de los trabajadores es una realidad multifacética y dispersa en legislación de ámbito y jurisdicción muy diversa, además de incompleta. En ocasiones, la práctica participativa existente en España tampoco deriva de la legislación, sino de pactos sociales, negociación colectiva o incluso legislación de otros países que ha impactado en España a través de las filiales españolas de empresas multinacionales con sede en otros países.

Para que la participación laboral se desarrolle y fomente de manera significativa, debe volver a anclarse en su objetivo fundamental: promover el acceso a la voz y la propiedad, a través de iniciativas legislativas que abarquen todas sus dimensiones. Esta es la tarea pendiente.

Referencias bibliográficas

Abad-Conde, G. (1971). *La cogestión o participación de los trabajadores en la Administración de las Empresas. Discurso de acceso a la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación, leído el 22 de enero de 1970*. Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación.

Almansa Pastor, J. M. (1965). *La participación del trabajador en la administración de la empresa*. Editorial Tecnos.

Baylos, A. (2025). *Evaluación de la democracia en el trabajo en España*. Documento inédito.

Bermúdez Abreu, Y., & Prades Espot, C. (2006). 'Algunas consideraciones sobre la cogestión laboral en Alemania, España y Venezuela.' *Gaceta Laboral, 12*(3), 293–312.

Calvo Gallego, F. J. (2009). 'Leyes de participación institucional y consejos de relaciones laborales en el actual mapa autonómico.' *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, 100*(2), 575–611.

Calvo-Ortega, R. (2011). 'Problemas actuales de la Economía Social, en particular de las Sociedades Participadas.' *Pecvnia, 12*, 209–218.

CCOO. (2024). 'CCOO, primer sindicato.' *Gaceta Sindical, 516*.

Eurofound. (2024). *Informe PEPPER V: Evaluación comparativa de la participación de los trabajadores en los beneficios y los resultados de las empresas en la Unión Europea, el Reino Unido y los Estados Unidos.*https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/2024-09/pepper-v-report-web-revised-sept2024_en.pdf

Europa Press. (2019, October 24). 'Los trabajadores de TV3 celebran la modificación por unanimidad de la ley de la CCMA.'

Fajardo Garcia, G. (2018). 'La sociedad laboral. Concepto, calificación, descalificación y principales características.' En G. Fajardo Garcia (Ed.), *Participación de los trabajadores en la empresa y sociedades laborales* (pp. 592–597). Tirant lo Blanch.

Fajardo Garcia, G. (2024). 'La promoción de la participación de personas trabajadoras en las empresas vascas.' *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa, 76*, 88–90.

Fajardo Garcia, G. (de próxima publicación). 'La participación de los trabajadores en los órganos de administración de las empresas en España.' *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*.

Ferreras, I. (2017). *Firms as Political Entities. Saving Democracy through Economic Bicameralism.* Cambridge: Cambridge University Press.

Ferreras, I. (2024). *Democratizing the Corporation: The Proposal of the Bicameral Firm.* En I. Ferreras, T. Malleson, & J. Rogers (Eds.), *Democratizing the Corporation: The Bicameral Firm and Beyond* (pp. 15–60). Verso Books.

Ferreras, I. (2024b) *Democratizar la empresa capitalista: Piedra angular de una prosperidad compartida y sostenible,* 2024. Chili: Adriadna Ediciones, Trad. and Preface by Sebastián Pérez Sepúlveda, Postface by Pedro Chaves y Sara Lafuente.

fi-compass. (2025). *Estudio del FSE+ sobre la adquisición de empresas por parte de los trabajadores - ESPAÑA - Informe nacional.* https://www.fi-compass.eu/library/marketanalysis/esf-study-workers-buyout-spain

García Murcia, J. (1990). 'Concertación y participación sindical en la empresa pública.' En A. Ojeda Avilés (Ed.), *La concertación social tras la crisis* (pp. 253–260). Ariel Derecho.

Gómez Gordillo, R. (2007). 'La implicación de los trabajadores en la Sociedad Anónima Europea en el ordenamiento laboral español.' *Temas Laborales, 90*, 27–76.

González Begega, S., & Köhler, H.-D. (2012). '¿Fuegos de artificio? La representación de intereses laborales en consejos de administración a través de la Sociedad Europea (SE).' En Varios autores (Eds.), *I Congreso Trabajo, Economía y Sociedad.* Fundación Primero de Mayo.

González Begega, S., & Köhler, H.-D. (2015). 'La Sociedad Europea (SE). ¿Una oportunidad perdida para la democracia industrial en Europa?' *Revista de Derecho Social, 33*, 65–91.

González Begega, S., Köhler, H.-D., & Aranea, M. (2017). 'Los comités de empresa europeos dos décadas después: Una evaluación crítica.' *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 127*, 255–273.

González Begega, S. (de próxima publicación). 'La información y consulta de trabajadores como instrumento de control democrático sobre las reestructuraciones corporativas transnacionales.' *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa.*

Lafuente, S. (2023). *The Quiet Transnationalisation of Board-Level Employee Representation in National Law and Practice: A Case for Pan-European Legislation.* Working Paper 6, ETUI.

Lafuente, S. (de próxima publicación). '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.*

Lerín, O. (2016, May 25). 'Los trabajadores de la CCMA apuestan por la cogestión.' *El Periódico.*

Martínez Vara, T., & Ramos Gorostiza, J. L. (2018). 'El catolicismo social y la recepción de la escuela de relaciones humanas en España.' *Historia Social, 90*, 107–130. https://hdl.handle.net/20.500.14352/91223

Ojeda Avilés, A. (1978). *La cogestión de las grandes empresas en Europa: La experiencia alemana y la ley de cogestión de 1976.* Universidad de Sevilla.

Pérez Rey, J. (2016). 'En los orígenes del derecho español del trabajo: La labor de la II República.' *Revista de Administración Pública, 47*, 215–252. https://revistas.upr.edu/index.php/ap/article/view/5180

PSOE y Sumar. (2023). *España avanza: Una nueva coalición de gobierno progresista.* Ver acuerdo-gobierno-coalicion-2023-def-pdf.pdf

Sánchez de Miguel, M. C. (1992). 'La participación de los trabajadores en el proyecto comunitario de sociedad europea: Aplicación al sistema español.' *Jueces para la Democracia, 16–17*, 82–89.

Schwimbersky, S. (2005). 'Worker Participation in Europe: Current Developments and Its Impacts on Employees Outside the EU.' En M. Baird et al. (Eds.), *Proceedings of the 19th Conference of the Association of Industrial Relations Academics of Australia and New Zealand, AIRAANZ 05.* Bamberg: Opus.

Terradillos, E. (2006). 'La participación de los trabajadores en la transposición de la Directiva sobre la Sociedad Anónima Europea y sus repercusiones sobre la normativa mercantil.' *Relaciones Laborales, 22*, 77–105.

Vega García, R. (2011). *Historia de la UGT 6: La reconstrucción del sindicalismo en democracia, 1976–1994.* Siglo XXI Editores.

Ysás Molinero, H. (2011). *La participación sindical en las funciones reguladoras de las autoridades públicas.* Bomarzo.

2. La vía de la voz desde una perspectiva europea

Una brecha que salvar: ponerse al nivel de los modelos europeos más avanzados

Resumen

Este capítulo analiza la participación de los trabajadores en España, comparando su acceso a la voz con el de sus homólogos en otros países europeos. La voz de los trabajadores se estructura en tres niveles: decisiones relacionadas con **el puesto de trabajo** (autonomía a nivel micro), decisiones relacionadas con cuestiones ***de gestión*** **u operativas** (asuntos organizativos, salud y seguridad) y decisiones relacionadas con la ***dirección*** de la empresa (decisiones estratégicas a nivel del gobierno corporativo). Aunque en España se reconoce el derecho de los trabajadores a estar representados en las empresas a través de un comité de empresa que goza de derechos de información y consulta sobre cuestiones de gestión, no existe a ese nivel un acceso a la codecisión. Además, tampoco existe un acceso a la voz en las decisiones estratégicas relacionadas con el gobierno corporativo, lo que sitúa a España en la minoría de países de la UE que no cuentan con una ley general que obligue a los trabajadores a participar en las decisiones estratégicas de la empresa.

El primer déficit que esta Comisión ha identificado en España se encuentra en **el gobierno corporativo**. La cogestión —la representación de los trabajadores con voz y voto en los consejos de administración de las empresas— está reconocida legalmente en dos tercios de los países europeos, especialmente en Europa Central y del Norte [(4)]. España es uno de los nueve países que carecen de este tipo de mandato legal, lo que alinea su evolución en materia de gobierno corporativo más con los sistemas anglosajones que con los de la Unión Europea, y en particular con los modelos alemanes. A pesar de los argumentos en contra de la cogestión, que citan sus efectos negativos sobre la rentabilidad o la competitividad, las investigaciones económicas concluyen que dichos argumentos son infundados: la cogestión tiene efectos neutros o positivos sobre la productividad, la innovación y la estabilidad social.

El segundo déficit está relacionado con el hecho de que la participación de los trabajadores en España, a pesar de la existencia de representación en el centro de trabajo y comités de empresa, se limita significativamente a la información y la consulta en el ámbito de **las cuestiones operativas**. Si bien un estudio más general indica un grado relativamente alto de eficacia de los comités de empresa españoles (con una puntuación de 0,75 en una escala de 0 a 1), España obtiene una puntuación mucho más baja (0,40) en el **Índice Europeo de Participación**, más detallado y completo. Esto se debe principalmente a que este índice incluye el acceso de los trabajadores a la voz en la gobernanza empresarial, en lo que España obtiene una puntuación de cero. A diferencia de los sistemas de Alemania y de algunos los países escandinavos, los comités de empresa españoles suelen limitarse a los derechos de información y consulta y carecen de **derechos**

obligatorios de codecisión (veto) en cuestiones como el tiempo de trabajo o los cambios organizativos. El sistema alemán se caracteriza por la coexistencia de fuertes derechos de codecisión de los comités de empresa y de representación laboral en los consejos de vigilancia, y las investigaciones demuestran que, cuando estos dos niveles están vinculados, se benefician mutuamente.

El último ámbito de la voz se refiere a **la autonomía** de los trabajadores **en las cuestiones cotidianas**, que está estrechamente relacionada con los niveles de confianza y capital organizativo dentro de una empresa. El déficit de capital organizativo de España significa que sigue estando por detrás de los países del norte de Europa en lo que se refiere a conceder este poder de decisión a nivel micro a los trabajadores, lo que debilita la productividad y la capacidad de innovación de las empresas españolas.

En conclusión, la ausencia de un marco legal para la participación de los trabajadores a **nivel estratégico** (codeterminación) y los **limitados derechos de información y consulta** a **nivel operativo** del comité de empresa representan una desventaja significativa para las empresas españolas. La aplicación de estos derechos alinearía a España con la promesa de su Constitución y la acercaría a las economías más fuertes e innovadoras de Europa.

***

En el capítulo anterior se analizó la situación de la participación laboral en España desde una perspectiva histórica y legislativa. La participación es un concepto multidimensional (véase De Spiegelaere et al. 2019:71, Salas 2024:5) y debe abordarse de manera holística, ya que implica diferentes formas, grados y niveles de participación. El artículo 129.2 de la Constitución española aclara nuestra investigación al centrarse en las dos dimensiones de la participación que hemos denominado la vía de *la voz* y la vía de *la propiedad.* Antes de pasar a examinar más a fondo la dimensión de la propiedad, este capítulo se centrará en el acceso de los trabajadores a la voz en España en comparación con otros países europeos.

La participación laboral a través de la voz de los trabajadores se puede dividir en tres categorías generales de toma de decisiones: en primer lugar, la participación en las decisiones cotidianas relacionadas con *el puesto* de trabajo, relativas a las tareas y al entorno laboral; en segundo lugar, la participación en las decisiones relacionadas con la *gestión*[33], como las cuestiones organizativas (programación, división de tareas, etc.), las consideraciones de salud y seguridad, y finalmente, las decisiones estratégicas relativas al tipo de servicio o producto que desarrolla o produce una empresa o a su base de clientes objetivo, por ejemplo. La última categoría comprende

[33]Nota de traducción: En el contexto estadounidense, por ejemplo, las decisiones gerenciales son prerrogativa exclusiva del empleador. Es importante distinguir entre el uso técnico y descriptivo del término que buscamos aquí, y la situación real de acceso al poder que caracteriza la situación laboral.

las decisiones relativas a *la dirección* de la empresa[34], más conocida como gobierno corporativo, y se refiere a los objetivos y la misión, como la estrategia comercial o la distribución de beneficios (en dividendos, salarios más altos, nuevos puestos de trabajo, oportunidades de formación, inversiones ecológicas, I+D, etc.).

El **grado de participación de los trabajadores** en estas tres categorías varía mucho de una empresa a otra. En el contexto de las relaciones laborales, suele **medirse en un espectro que va desde el intercambio de información hasta la consulta, la codecisión y, por último, los derechos exclusivos de decisión**. En el contexto español, los trabajadores suelen tener derechos de **información y consulta en asuntos relacionados con *la gestión***, que ejercen los delegados sindicales o de personal o, en el caso de empresas con más de 50 empleados, a través de los comités de empresa. **En cuestiones relacionadas con la *dirección* de la empresa,** con la excepción de las cooperativas de trabajadores y algunas empresas públicas, **no existe ningún canal para que los trabajadores puedan expresar su opinión.** Esto no es así en muchos otros países europeos, donde existe representación de los trabajadores en el consejo de administración o en el consejo de vigilancia, lo que a menudo se conoce como *cogestión* [35]

El presente informe se basa en el entendimiento de que estas prácticas de acceso a la voz se fundamentan en derechos que el artículo 129.2 de la Constitución española (CE) señala como distintos del acceso a la propiedad; en otras palabras, que la voz de los trabajadores en una empresa *no* es *lo mismo* que el acceso a la propiedad. Por lo tanto, lógicamente, el derecho de los trabajadores a participar en las decisiones que afectan a sus vidas en el lugar de trabajo y fuera de él debe considerarse independientemente de su acceso a la propiedad..

En este capítulo se examinarán estas tres categorías de participación en las decisiones relacionadas con la actividad de la empresa, comenzando por el nivel estratégico (gobierno), pasando luego al nivel organizativo (gestión), donde se aplican las decisiones estratégicas, y finalmente al nivel cotidiano, donde se toman las decisiones sobre las experiencias directas de los trabajadores en sus puestos de trabajo, con el fin de medir el grado de voz de que disfrutan los trabajadores en España en comparación con sus homólogos en otros países europeos.

1. Acceso a la voz en las decisiones estratégicas a nivel del gobierno corporativo[36]

[34] Sobre la distinción analítica y descriptiva entre gobernar y gestionar (o gobierno y gestión), véase (Ferreras 2017).

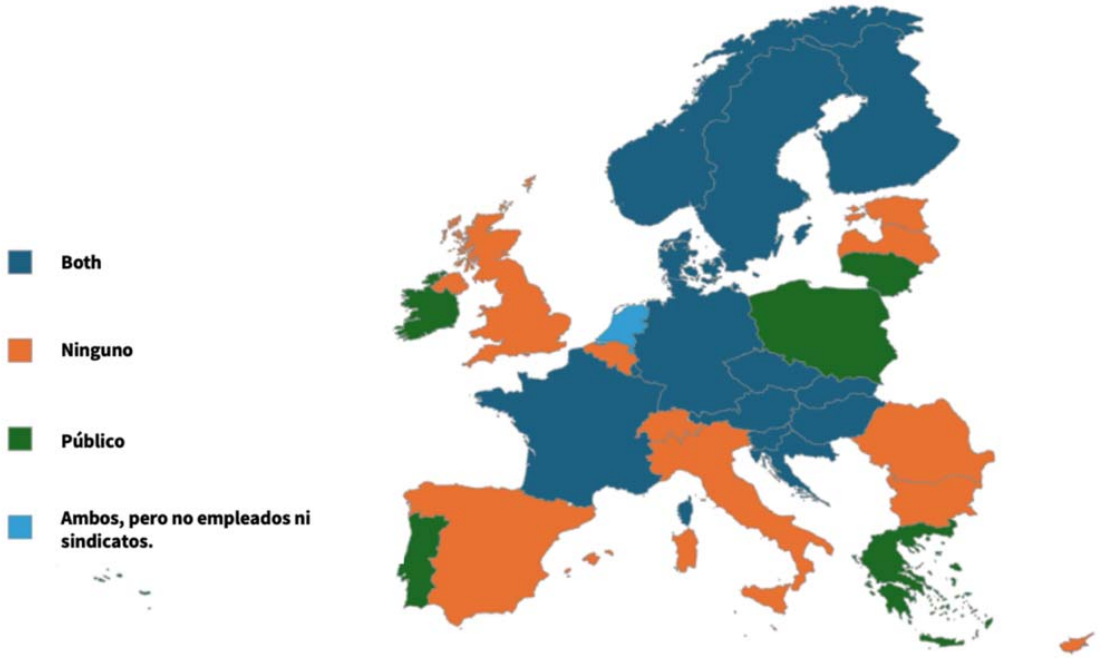
[35] En la literatura, estas prácticas se denominan a menudo «cogestión»; sin embargo, para evitar confusiones, la evitaremos con el fin de mantener una distinción clara entre las decisiones relacionadas con el ámbito de la gestión (organización del trabajo al nivel operacional) y el ámbito del gobierno de la empresa (las decisiones estratégicas).

[36] Esta sección se basa en escritos anteriores de miembros de la Comisión, en particular: Lafuente (2021, 2022, 2025).

El sistema jurídico español contrasta con el de la mayoría de los demás países de la UE y la OCDE, ya que no cuenta con ninguna ley general que contemple el acceso de los trabajadores a la voz en el nivel estratégico de las decisiones de la empresa. Aunque España cuenta con un sistema dual de representación laboral, es decir, tanto comités de empresa (y/o delegados del personal) como representación sindical, **el país carece de legislación sobre la representación de los trabajadores en los consejos de administración de las empresas, ya sean privadas o públicas**. **Esto contrasta fuertemente con la mayoría de los demás países europeos, dos tercios de los cuales (18 de 27) han reconocido legalmente el derecho de los trabajadores en empresas del sector público y a menudo también el privado, a estar representados con voz y voto en los consejos de administración o consejos de vigilancia de las empresas**.

Los derechos de cogestión a nivel estratégico, es decir, el reconocimiento de que los trabajadores tienen voz y voto en la gobernanza empresarial en virtud de su inversión laboral como trabajadores de la empresa, son una característica distintiva de las economías de estos países europeos. Aunque la participación representativa de los trabajadores en la gobernanza empresarial está muy extendida en Europa, el alcance y la profundidad de la participación distan mucho de ser uniformes en todos los países, y la UE ha hecho poco por promover dicha uniformidad. Lo que estos países tienen en común es que el derecho a la representación de los trabajadores en la gobernanza empresarial está establecido por mandato legal.

FIGURA 5: Representación de los trabajadores en el consejo de administración o vigilancia



En los sectores público y privado (código de color azul oscuro)
Hay 13 Estados, Austria, Croacia, la República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Luxemburgo, los Países Bajos, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia, en los que la legislación establece que (determinadas) empresas de los sectores público y privado deben contar con miembros en el consejo de administración o vigilancia elegidos (o recomendados, en el caso de Países Bajos) por los empleados.

Solo en el sector público (código de color verde)
En cinco países (Grecia, Irlanda, Lituania, Polonia —donde también se incluyen las empresas parcialmente privatizadas— y Portugal), la representación en el consejo de administración se limita a las empresas públicas. En todos ellos, la privatización y otros acontecimientos, como cambios en la situación jurídica de las entidades afectadas, han hecho que el número de empresas afectadas sea menor.

En absoluto (código de color naranja)
Esto deja a nueve países sin legislación u otros arreglos que establezcan la representación obligatoria de los empleados en los consejo de administración. Se trata de Bélgica, Bulgaria, Chipre, Estonia, Italia,[37] Letonia, Malta, Rumanía... y España. Esto no significa que no haya representantes de los empleados en el consejo de administración de algunas empresas en estos países. Unicamente, en estos países, los arreglos son individuales, en lugar de generalizados.

Fuente: (Fulton 2024)

Los derechos de cogestión suelen estar regulados tanto por el derecho mercantil como por el derecho laboral, y el marco institucional varía mucho de un país a otro. La influencia concreta de

[37] Dado que este mapa fue creado, la **Ley 76/2025 de 14 de mayo** sobre la participación de los trabajadores en el gobierno corporativo («Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese») ha sido adoptada en Italia (véase https://www.gazzettaufficiale.it/atto/stampa/serie_generale/originario). Sin embargo, según las evaluaciones de expertos, esta Ley **no impone ninguna obligación vinculante** en cuanto a la **representación de los empleados a nivel del consejo**: la aplicación de las disposiciones legales sigue siendo **voluntaria** para los empleadores (véanse Telljohann, en curso de publicación; Gentile, 2025), por lo que la categorización de Italia **debería mantenerse sin cambios por el momento.**

los representantes de los trabajadores en los consejos de administración[38] de las empresas depende de las facultades que les atribuyen la ley o los estatutos de la empresa dentro del consejo de administración, así como de las que se atribuyen al propio consejo. Su capacidad para influir en las decisiones también depende de su peso numérico (es decir, de la proporción que representan en el consejo), así como de la dinámica y la distribución del poder dentro del propio consejo (Waddington y Conchon, 2016). El acceso a los comités más relevantes del consejo, como los que se ocupan de las auditorías, los nombramientos ejecutivos y la estrategia, es fundamental para determinar si tienen o no un peso real en el consejo (Harnay et al. 2024). Al mismo tiempo, también existen diferencias significativas en los marcos jurídicos y los ámbitos de aplicación entre los distintos países. Los derechos de participación pueden afectar solo a un segmento específico de la economía, por ejemplo, el sector público o las empresas privatizadas. En otros lugares, como en Austria o Suecia, también pueden afectar a las empresas del sector privado, incluidas las pequeñas empresas, o solo a los grandes grupos con formas societarias específicas, como en Alemania o Francia. No obstante, la mayoría de los países del Espacio Económico Europeo cuentan con algún tipo de legislación que garantiza los derechos de representación de los trabajadores en los consejos de administración o vigilancia.

Umbrales y números: El umbral de empleados a partir del cual se exige la representación de los trabajadores en el consejo de administración oscila entre 5 trabajadores en algunas empresas en Austria, 25 en Suecia y 35 en Dinamarca y 1.000 en Luxemburgo y Francia. Además, independientemente de que una empresa tenga o no 1.000 empleados trabajando en Francia, la ley francesa ha establecido un umbral adicional de 5.000 empleados en todo el mundo. La proporción de miembros del consejo que son representantes de los trabajadores varía entre un solo miembro (este es el caso de los consejos con ocho o menos miembros en Croacia y Francia, por ejemplo) y la mitad del total (en las empresas alemanas con más de 2000 empleados). La proporción más habitual es un tercio del consejo.

Composición del consejo: Los países también difieren en cuanto a quién puede ser representante de los empleados en el consejo de administración de una empresa. En la mayoría de los países, los representantes de los empleados pueden ocupar ese cargo por el mero hecho de trabajar en la empresa y, a menudo, combinan sus funciones en el consejo con otras funciones representativas importantes dentro de la empresa. Sin embargo, este no es el caso de Francia, donde los representantes de los trabajadores en el consejo no pueden mantener ningún otro cargo como representante de los trabajadores. Los Países Bajos se diferencian de la mayoría de los demás países en que los representantes de los trabajadores *no* pueden ser empleados de la empresa ni de un sindicato que participe en la negociación colectiva con la empresa. Allí, los representantes de los

[38] A los efectos del presente informe, utilizamos el término «consejos de administración» para designar tanto consejos de administración como consejos de vigilancia.

trabajadores son nombrados por el comité de empresa , pero no tienen ninguna relación directa con los trabajadores ni con los sindicatos que los representan.

El mapa codificado por colores de los derechos de representación laboral a nivel de gobierno corporativo que se muestra arriba ofrece una imagen de los avances que aún quedan por realizar en España (véase la figura 5). España aparece en naranja, lo que significa que los trabajadores no tienen voz en el gobierno corporativo. Esto la sitúa dentro de una minoría de los países de la UE. La cogestión es una institución bien establecida en los países de Europa occidental y septentrional, que están influenciados por el modelo alemán.

FIGURA 6: Situación de los 27 países de la UE + Noruega con respecto al derecho a la representación laboral en el nivel estratégico de toma de decisiones de las empresas, y la proporción o el número de representantes a los que tienen derecho los empleados.

La primera sección incluye países con legislación sobre participación de los trabajadores en las decisiones estratégicas a nivel del consejo de administración (en el consejo de vigilancia si se trata de un sistema de consejo dual, o en el consejo de administración si se trata de un consejo único en un sistema monista); la segunda sección muestra países, entre ellos España, que carecen de dicha legislación.

País	Base jurídica	Umbral (número de trabajadores)	Representación de los trabajadores en el consejo de administración o de vigilancia	Notas
Alemania	Ley de codecisión Montan (1951); Ley de codecisión (1976); Ley de participación a un tercio (2004)	Ver detalle en Figura 7	Ver detalle en Figura 7	Ver detalle en Figura 7
Austria	Ley de Constitución Laboral	Cualquier empresa con un consejo de vigilancia	1/3 de los puestos	Se aplica siempre que haya un consejo de vigilancia
Suecia	Leyes de representación en consejos de administración (1973, 1987)	Más de 25 empleados	Entre ¼ y 1/3 de los puestos	Se aplica a empresas privadas y públicas
Dinamarca	Ley de Sociedades Anónimas	Más de 25 empleados	Hasta 1/3 de los asientos	Representantes elegidos por los empleados
Noruega	Ley de Sociedades Anónimas	Más de 30 empleados	1/3 de los asientos si ≥30; más si ≥200	Modelo sólido, incluso para empresas medianas
Finlandia	Ley de Representación de los Trabajadores	Más de 150 empleados	Negociado (hasta 1/4 de los puestos)	Flexible: los representantes también pueden participar en los grupos de gestión
Francia	Ley de Democratización del Sector Público (1983);	Más de 1000 empleados en	1 o 2 representantes de los empleados	Tradicionalmente más fuerte en las empresas públicas

	Ley de Diálogo Social (2015), Ley Pacte (2019)	Francia o más de 5000 en total.		
Países Bajos	Ley de comités de empresa	Más de 100 empleados	Derecho del comité de empresa a proponer candidatos	Sin cuota fija; influencia indirecta a través de propuestas
Luxemburgo	Código Laboral	Más de 1000 empleados	1/3 de los puestos	Solo se aplica a las grandes empresas
República Checa	Ley de Sociedades Mercantiles	Más de 500 empleados	1/3 de los puestos	Reintroducido en 2014
Eslovaquia	Código de Comercio	Más de 500 empleados	1/3 de los puestos	Similar al modelo checo
Eslovenia	Ley sobre la participación de los trabajadores en la gestión	Más de 500 empleados	1/3 de los puestos	Continúa la tradición yugoslava
Croacia	Derecho laboral	Más de 200 empleados	1 representante de los empleados	Participación más limitada
Hungría	Código Laboral	Más de 200 empleados	1/3 de los puestos	Limitado en la práctica, a menudo formal
Grecia, Irlanda, Lituania, Polonia, Portugal.	Leyes solo aplicables a algunas empresas del sector público, o a empresas privatizadas (en el caso de Polonia)	-	De un miembro a 1/3, según el país	No hay representación legal en los consejos de administración, salvo en casos aislados en empresas públicas.
Bélgica, Bulgaria Chipre, España, Estonia, Italia, Letonia, Malta, Rumanía	No existe una ley general	-	-	Algunos casos puntuales y limitados, derivados de pactos, acuerdos colectivos, o estatutos sociales por elección voluntaria de la empresa .

Fuente: Conchon (2011, 2015); Gold y Waddington (2019); Fulton (2024)

Como muestra esta tabla, España es uno de los países en los que actualmente no existe legislación que establezca derechos en este ámbito, con la excepción de la transposición de las Directivas europeas sobre la sociedad anónimas europea, la cooperativa europea, y la movilidad empresarial (es decir, transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas). Como se ha comentado en la parte I.1., la representación de los trabajadores en los consejos de administración es muy poco frecuente en España. Además, se limita a una participación sindical minoritaria derivada de un pacto social de la década de 1980, que ya no está en vigor, o de la negociación colectiva o prácticas existentes en las empresas públicas, estatales o autonómicas, o de legislación de otros países y las

prácticas existentes en las filiales españolas de empresas multinacionales francesas o alemanas (por ejemplo, en sociedades anónimas europeas registradas en estos países).

A nivel de empresa, España se caracteriza por lo que se conoce como representación de doble canal, lo que significa que, además de la representación a través de delegados sindicales, hay representantes de los trabajadores elegidos directamente por sus compañeros de trabajo, normalmente a través de listas sindicales, ya sea para el comité de empresa (en empresas con más de 50 empleados) o como delegados de personal. A pesar del mandato de la Constitución española (« Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa »), nunca se ha aprobado una ley general que contemple la participación de los trabajadores en el nivel más importante y estratégico de las empresas[39]. De hecho, la evolución del gobierno corporativo en el sector privado en España durante los últimos cincuenta años lo ha acercado más al de las empresas de los países anglosajones que al de las empresas de los países de influencia alemana.

Acceso a la voz en el nivel estratégico: la representación laboral en el gobierno corporativo en Alemania

Prácticas inspiradoras de un líder europeo

La **representación laboral en el gobierno corporativo** en Alemania está regulada por la Ley de Sociedades Anónimas, junto con tres leyes laborales y sus respectivos reglamentos (Page, 2011). La denominada *Montan-Mitbestimmungsgesetz*[40] (1951) se aplica a las empresas de los sectores del hierro, el carbón y el acero con más de 1000 empleados. Establece el único sistema de toma de decisiones totalmente paritaria del país, en el que los representantes de los trabajadores ocupan la mitad de los puestos de los consejos de vigilancia con una presidencia «neutral», es decir, alguien seleccionado conjuntamente por los trabajadores y los accionistas[41]. . Cabe destacar que el director de relaciones laborales del consejo ejecutivo (el *Arbeitsdirektor/in,* responsable de la política de recursos humanos, la negociación colectiva y los salarios en una empresa) solo puede ser nombrado si cuenta con una mayoría favorable de la representación de los trabajadores en el consejo de vigilancia. En otras palabras, la ley reconoce a los representantes laborales consejo de vigilancia derecho colectivo de veto sobre el nombramiento de la persona que representará a la dirección en las relaciones laborales, dándoles influencia concreta sobre las decisiones del consejo ejecutivo. En la práctica, esto ha significado que son los sindicatos los que proponen candidaturas para este puesto, ya que las empresas de este sector están fuertemente sindicalizadas. Esto

[39] La Ley 31/1985, que regula las disposiciones básicas sobre los órganos de gobierno de las cajas de ahorro, fue una excepción desde la transición democrática y ya no está en vigor, como se explica en la Parte I, Capítulo I.
[40] Montan es el término alemán para referirse a las industrias extractivas y de transformación de recursos minerales y materiales pesados, es decir, la minería, en particular, las industrias del acero, el carbón, y la siderometalurgia.
[41] Los consejos de vigilancia pueden tener entre 11 y 21 miembros, dependiendo del capital de la empresa.

también explica por qué el sistema *Montan* se caracteriza por prácticas altamente consensuadas en sus políticas de relaciones laborales. Este sistema se ha aplicado con menos frecuencia en los últimos años debido a la profunda reestructuración y declive del sector *Montan*. Actualmente, estas normas de gobernanza solo se aplican a unas 30 empresas.

Otros dos sistemas de participación en las decisiones de gobernanza empresarial se basan en leyes aprobadas en 1976 y 2004, que se aplican a la economía en su conjunto, sin límites sectoriales, aunque incluyen especificidades relacionadas con la forma jurídica (se aplican principalmente a las sociedades de capital—sociedades anónimas y de responsabilidad limitada— y a sus respectivos *grupos —Konzerne*). La *Mitbestimmungsgesetz (*Ley de codeterminación o codecisión) de 1976 establece un sistema de representación «cuasi paritario» en los consejos de vigilancia de las empresas y grupos con más de 2000 empleados. Esta ley permite a los empleados elegir a la mitad de los miembros del consejo de vigilancia, al igual que en el sistema *Montan*, pero la presidencia, que emite el voto decisivo en caso de empate, es nombrada por la parte accionista[42] . Por lo general, los consejos intentan alcanzar un consenso sobre el nombramiento de la presidencia, pero esto es menos habitual que en el sistema *Montan*. El personal debe elegir a sus representantes (directamente o, en empresas con más de 8000 empleados, a través de delegados) de entre la propia plantilla y, en su caso, también de entre las listas de candidatos presentadas por los sindicatos, y por los cuadros. En función del tamaño de la empresa, ambos grupos tienen puestos reservados en el consejo (hasta tres en el caso de los sindicatos). Este sistema de «falsa paridad» se aplica actualmente a menos de 700 empresas en Alemania(Hopt, 2016:8).

Por último, la *Drittelbeteiligungsgesetz* (ley de participación a un tercio) de 2004, que se basa en una ley de 1952, permite a los trabajadores tener una representación de un tercio en los consejos de vigilancia de las empresas entre 500 y 2000 empleados. Obviamente, en este caso, la capacidad de los representantes de los trabajadores para influir en la toma de decisiones proviene menos de su peso cuantitativo que de su potencial para contribuir a las deliberaciones del consejo y para utilizar estratégicamente la información obtenida en estas deliberaciones en el trabajo que realizan en otros órganos representativos en el seno de la empresa. Dado que esta última ley de participación prevé una participación minoritaria, no puede considerarse como una verdadera estructura de «codecisión», sino más bien como una estructura de participación (o *Beteiligung).* Se estima que unas 1500 empresas están sujetas a este requisito de participación a un tercio (Waddington y Conchon, 2016, op. cit., nota 4, p. 229). Los sindicatos alemanes están pidiendo actualmente que se establezca en estas empresas una lista de cuestiones que requieran el acuerdo del consejo de vigilancia[43] .

[42] En este caso, los consejos de vigilancia pueden tener entre 12 y 20 miembros por ley, dependiendo del número de empleados.
[43] Page (2011), op. cit. (nota 7), p. 31.

FIGURA 7: Resumen de los derechos de representación de los trabajadores en los consejos de vigilancia en Alemania

	Regulación	Características de las empresas	Representación	Nominación, nombramiento	Elegible
Alemania	Mandato legal: Leyes de codecisión y participación	S.A. y S.L. con entre 500 y 2000 trabajadores.	Un tercio del consejo de vigilancia	Nominación: Comité de empresa o trabajadores de la empresa (10 % o 100) Nombramiento: elección por el personal	Si solo 1 o 2: solo empleados. Si más de 2 miembros: al menos 2 trabajadores de la empresa (posibilidad de cuadros sindicales externos a la empresa)
		Empresas con más de 2000 trabajadores.	La mitad del consejo de vigilancia + Presidencia, nombrada por los accionistas, tiene voto decisivo	Nominación: trabajadores de la empresa (20 % o 100), sindicatos (2-3 candidatos) Nombramiento: elección por el personal (o por delegados en empresas de más de 8000 trabajadores)	Trabajadores y cuadros sindicales externos a la empresa.
		Empresas del sector del acero, carbón y metal con más de 1000 trabajadores.	La mitad del consejo de supervisión + presidencia neutra y consensuada Derecho de veto sobre el nombramiento del director de relaciones laborales.	Nominación: Algunos por el comité de empresa, algunos por los sindicatos. Nombramiento: por la junta general de accionistas.	Trabajadores, y cuadros sindicales externos a la empresa.

Fuente: basado en Conchon (2015), Lafuente (2022) y Fulton (2024).

Numerosos estudios académicos han intentado evaluar los beneficios y los costes de la representación laboral en los consejos en los países de Europa occidental y septentrional, tanto a nivel de las empresas y de los trabajadores individualmente, como de la sociedad en su conjunto. En el ámbito de las ciencias sociales, solo la disciplina de la economía se ha mostrado cautelosa con las prácticas de cogestión. Sin embargo, incluso entre los economistas, la comunidad científica acepta ampliamente que la cogestión ha tenido efectos marginalmente positivos para las empresas y efectos positivos para la economía en su conjunto en términos de adaptabilidad a las crisis y resiliencia frente a las perturbaciones externas, además de aportar una mayor estabilidad social y cohesión social, complementando otras instituciones como la negociación colectiva centralizada, con la que ha coexistido históricamente en muchos países (Jäger et al. 2021, 2022a, 2022b, 2022c,

Jarkko 2025, Jirjahn y Smith 2018, Telljohann 2022). Ninguna investigación económica fiable ha demostrado que la cogestión ponga en peligro la productividad, los beneficios o las inversiones de las empresas; al contrario, los países de Europa Central y del Norte con cogestión dominan la economía mundial tanto en términos económicos (innovación y productividad) como sociales (bienestar social y cohesión social).

En resumen, las investigaciones académicas fuera de España, a menudo basadas en estudios econométricos, han observado los **efectos positivos** de este tipo de participación en la productividad, la competitividad, la innovación, la motivación, la sostenibilidad y la cohesión social (Telljohann 2022) *o*, como mínimo, **un impacto económico neutro** (Jäger et al. 2022; Conchon 2014: 39; Biedenkopf et al. 2006). **No hay pruebas concluyentes de que tenga un impacto negativo en la rentabilidad de las empresas, la competitividad o la economía en su conjunto.** También es importante señalar que en las empresas con consejos de vigilancia cuyos derechos de codeterminación incluyen la implicación en decisiones sobre la remuneración de los ejecutivos, como es el caso de Alemania, esta remuneración es menos desproporcionada en comparación con la de otros empleados, y la estrategia de la empresa tiende a mantener una orientación hacia objetivos a largo plazo, en lugar de hacia prácticas extractivas centradas exclusivamente en las ganancias de capital (Sick y Thannisch, 2011).

Haciéndose eco de la investigación seminal de Freeman y Medoff (1984) sobre el papel productivo de los sindicatos, la investigación realizada por Simon Jäger et al. (Jäger, S., Noy, S., & Schoefer, B. 2022b) indica que las prácticas de codecisión a nivel del consejo de administración o vigilancia generan flujos de información bidireccionales, lo que permite a la dirección comprender mejor cómo funciona su empresa y qué quieren los trabajadores, y a los trabajadores comprender mejor la información financiera y estratégica que puede influir en sus estrategias de negociación colectiva. Sin embargo, no se puede afirmar que la presencia de representantes de los trabajadores en los consejos de administración afecte sustancialmente a las decisiones de alto nivel, ya que los trabajadores están casi siempre en minoría. Una excepción notable se da durante las recesiones económicas, cuando la influencia de los representantes de los trabajadores puede aumentar: las pruebas cualitativas sugieren que los representantes de los trabajadores desempeñan un papel importante en la negociación de recortes salariales o de jornada que evitan los despidos, aunque esto es solo posible gracias a unos sólidos derechos de codecisión a nivel de los comités de empresa en Alemania, fuertemente conectados con los derechos de representación laboral en los consejos de vigilancia.

Tres claves de la codecisión alemana

La Comisión desea llamar la atención sobre tres características distintivas del modelo alemán de cogestión, que contribuyen a su éxito. En primer lugar, la participación de los trabajadores en la gobernanza empresarial se produce generalmente en el marco de estructuras de de «doble

gobierno» empresarial, en las que existen dos órganos distintos con funciones separadas y específicas: el consejo ejecutivo (*Vorstand*) y el consejo de vigilancia (*Aufsichtsrat*). El consejo ejecutivo es responsable del trabajo operativo y administrativo diario de *la dirección,* bajo la autoridad del consejo de vigilancia. Este último nombra a la dirección ejecutiva, supervisa la estrategia de la empresa, fija las remuneraciones y aprueba las cuentas anuales. Los miembros del consejo de vigilancia tienen facultades de inspección sobre el consejo ejecutivo, que, a su vez, tiene el deber de total transparencia hacia el consejo de vigilancia. En la práctica, los consejos de vigilancia tienen un margen de maniobra considerable para definir y ejercer sus funciones, que generalmente se traducen en labores de asesoramiento en las fases iniciales y de inspección en las fases finales. En términos prácticos, esto significa que el consejo de vigilancia puede desempeñar un papel central en determinadas decisiones ejecutivas, codirigiendo de hecho la actividad ejecutiva (Hopt, 2016). Por ejemplo, las transacciones que son importantes para la estrategia a largo plazo, como fusiones, adquisiciones, desinversiones o decisiones sobre distribución de inversiones, refinanciación, diversificación de la producción, etc., pueden requerir la aprobación previa del consejo de vigilancia, tal y como se establece en los estatutos de la empresa o en el propio reglamento del consejo. En general, el consejo de vigilancia también participa activamente en las deliberaciones sobre cuestiones organizativas, políticas de recursos humanos, relaciones laborales, participación financiera u otros asuntos relevantes para los intereses laborales.

En segundo lugar, el sistema alemán *de Mitbestimmung* se caracteriza por la coexistencia de dos tipos de codecisión mutuamente beneficiosos. El primero se da a nivel del comité de empresa: los comités de empresa alemanes (*Betriebsrat)* tienen más competencias que los comités de empresa en España; en *el Betriebsrat,* los trabajadores tienen derecho de veto y derechos de «codecisión» obligatorios, en particular en lo que respecta a determinadas decisiones sobre las que la dirección no puede decidir unilateralmente, como la organización del trabajo, la contratación, los despidos o los despidos colectivos (Fulton, 2020:13-15). Los desacuerdos deben resolverse en comités de arbitraje paritarios con presidencia independiente. Un segundo tipo de codecisión opera a nivel de los consejos de vigilancia de las empresas y/o grupos (*Aufsichtsrat)*, desde los que los trabajadores pueden influir indirectamente en las acciones del consejo ejecutivo a través de su representación paritaria o cuasi paritaria en estos consejos y de la obligación del consejo de vigilancia de autorizar o aprobar determinadas decisiones del consejo de administración.

Aunque esta sección se centra principalmente en este segundo aspecto de la codecisión, cabe señalar que los dos niveles de participación están estrechamente vinculados en las estructuras de codecisión alemanas, hasta el punto de que pueden considerarse inextricables entre sí. Aunque no están tan interconectados como en el modelo austriaco de cogestión (en el que el derecho a participar en el consejo de vigilancia lo ejerce los miembros del propio comité de empresa)[44], en

[44] Este derecho de nombrar a un tercio de los miembros del consejo de vigilancia se aplica a todas las sociedades anónimas (AG) y a la mayoría de las sociedades de responsabilidad limitada (GmbH) con un mínimo de 300 empleados. Vease: https://www.worker-participation.eu/national-industrial-relations/countries/austria#_ftnref1

Alemania los representantes del comité de empresa suelen ser elegidos para formar parte del consejo de vigilancia, por lo que ostentan simultáneamente dos (o más) mandatos. Acumular mandatos se ha asociado con prácticas corporativistas, pero también ofrece una mayor influencia en las decisiones de gestión, ya que esta doble legitimidad política garantiza a los representantes un estatus especial en la empresa y varios canales de información que pueden utilizar en diferentes espacios de diálogo social. La información privilegiada que reciben los representantes en los consejos de vigilancia les permite comprender mejor la estrategia general de la empresa y orientar los debates y las prioridades de actuación en otros niveles, ya sea en los comités de empresa o en la negociación colectiva.

La tercera característica destacable del modelo alemán de codecisión es el papel coordinador que desempeñan los sindicatos. Aunque no tienen el monopolio de la representación (a diferencia de en Suecia, por ejemplo), los sindicatos tienen dos o tres puestos reservados en los consejos de vigilancia cuasi paritarios. Los candidatos que proponen para estos puestos deben ser aprobados por los empleados de la empresa mediante elecciones. El objetivo de esta presencia sindical es contrarrestar las tendencias corporativistas y estructurar el sistema de cogestión empresarial de manera que funcione de forma mutuamente beneficiosa con la negociación colectiva sectorial. Un último punto que la Comisión desea destacar: tras la adopción de la ley de cogestión de 1976, se creó en Alemania la Fundación Hans Böckler Stiftung. De conformidad con una resolución de la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB), desde entonces se financia parcialmente con una parte de la remuneración que los representantes sindicales reciben de las empresas por formar parte de los consejos de vigilancia. Esto ha permitido realizar investigaciones y formación esenciales para los representantes.

Como se ha señalado anteriormente, **las prácticas de codecisión en Alemania han fomentado una cultura de corresponsabilidad en el lugar de trabajo, sin obstaculizar la rentabilidad, la productividad o la innovación en las empresas**. Durante la crisis financiera de 2008, también se citó la cogestión como un factor clave para ayudar a mantener el empleo. Obviamente, mientras la cogestión siga siendo un sistema de falsa paridad, no garantiza que la plantilla esté en condiciones de expresar su propia visión de la estrategia de la empresa con el poder de voto necesario para respaldarla, lo que posiblemente intensifica ciertos riesgos relacionados con la alienación de la plantilla respecto a sus representantes. La cooptación como estrategia del empresario también es una posibilidad real. Los casos de corrupción y malas prácticas en Alemania (como el escándalo del tráfico de emisiones en Volkswagen) son bien conocidos. Sin embargo, lejos de definir la institución, estos casos nos recuerdan su naturaleza dinámica y la importancia de renovar los esfuerzos para mejorar las prácticas, reforzar los procesos de transparencia y rendición de cuentas, y establecer mecanismos para la supervisión continua y el fortalecimiento de la voz de los trabajadores.

Sin la retroalimentación que generan los derechos de información y consulta a nivel operativo de la empresa, el acceso a la voz en el consejo de administración sería difícil de implementar y no necesariamente eficaz. La presencia de representantes de los trabajadores en el consejo de administración es más beneficiosa para los trabajadores cuando los diferentes niveles de representación de los empleados están coordinados dentro de una empresa. Un estudio basado en la encuesta realizada por el ETUI en 2018 sobre los comités de empresa europeos (CEE) reveló que los miembros de los CEE que se comunicaban con representantes de los trabajadores en los consejos de administración o vigilancia de sus empresas informaban de un mejor funcionamiento del propio CEE, un acceso más útil y oportuno a la información en su seno, y una actitud más favorable a la negociación por parte de la dirección (Lafuente et al. 2022). Otros estudios cualitativos identifican varias formas en que los miembros de un comité de empresa de una sociedad europea (*Societas Europaea,* SE) colaboran con los representantes de los trabajadores en el consejo de administración, reforzando sus respectivas posiciones con respecto a la dirección (Rosenbohm y Kuebart 2022). Los resultados de estos estudios sugieren que los avances en materia de participación deben coordinarse entre sí para que sean óptimamente eficaces. La desconexión entre los diferentes niveles y tipos de participación, ya sea por ley o por otros motivos, puede afectar negativamente a la participación. Los representantes de los trabajadores en Francia, por ejemplo, han experimentado problemas de aislamiento relacionados con la prohibición legal de acumular mandatos entre los consejos de administración y otros órganos representativos, como mandatos sindicales o representación en los comités de empresa (Lafuente 2022:17). Como hemos visto, el hecho de ostentar múltiples mandatos representativos simultáneamente es lo que ha aumentado la funcionalidad de los sistemas de representación laboral, como los de Alemania, Suecia o Austria.

La ausencia de voz en el ámbito del gobierno corporativo es una desventaja significativa para España, ya que la literatura empírica muestra que la representación de los trabajadores en los consejos de administración fomenta una cultura interna de confianza y estimula la innovación, la productividad y la inversión o, como mínimo, no es obstáculo para estos avances positivos. Si bien las empresas españolas ya cuentan con una larga tradición de participación a nivel de los comités de empresa, la ausencia de voz en el nivel más estratégico de la empresa dificulta la capacidad de la economía española para adaptarse a los cambios, ya que los estudios han demostrado que este tipo de participación refuerza la resiliencia a nivel empresarial. Los estudios sobre el modelo alemán muestran que la codecisión en ese ámbito fomenta la cooperación y el intercambio de información, lejos de provocar «bloqueos» de la inversión. Garantizar la voz de los trabajadores en las decisiones estratégicas de las empresas mediante la inclusión de representantes de los trabajadores en los consejos de administración no solo contribuiría a cumplir la promesa de la Constitución española, sino que también ayudaría a situar a España entre los líderes económicos de la Unión Europea.

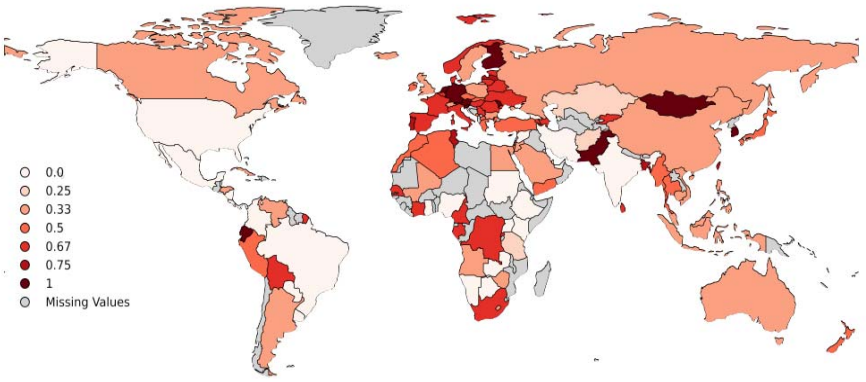
2. Acceso a la voz en cuestiones operativas

A nivel de gestión, España cuenta con estructuras existentes sobre las cuales construir (véase el Capítulo I.1). Las investigaciones exhaustivas realizadas por Simon Jäger y sus colegas indican que los mecanismos de cogestión funcionan principalmente para fomentar espacios de diálogo en los que trabajadores y empleadores puedan compartir información y puntos de vista, y donde los trabajadores puedan influir en las decisiones relacionadas con las condiciones laborales inmediatas.

La Comisión advierte que las comparaciones entre países respecto al grado de participación de los trabajadores en las empresas están condicionadas por los indicadores disponibles: estos provienen de distintas fuentes que, a su vez, utilizan medidas de participación no coincidentes. La Figura 8 muestra la clasificación de los países de la Unión Europea según el grado de participación laboral, basada en dos estudios diferentes. El mapa de colores a la izquierda, tomado de Jäger et al. (2022), clasifica a los países del 0 (color claro) al 1 (color oscuro), de menor a mayor efectividad en términos de cogestión en el lugar de trabajo a través de los comités de empresa. España obtiene una puntuación de 0,75, lo que significa que la participación de los trabajadores a través de los comités de empresa es relativamente efectiva. Sin embargo, esta cifra puede estar distorsionada por el hecho de que la representación de los trabajadores mediante comités de empresa es relativamente débil, como se ha señalado en el capítulo I.

La columna junto al mapa clasifica a los países europeos según el Índice Europeo de Participación, elaborado por el Instituto Sindical Europeo (ETUI) (European Participation Index) a partir de los datos de De Spiegelaere y Vitols (2024). El Índice Europeo de Participación se obtiene sumando las mediciones de cuatro indicadores de participación laboral: densidad sindical, cobertura de la negociación colectiva, representación en el lugar de trabajo (comités de empresa) y representación de los trabajadores en los consejos de administración de las empresas. Dado que este índice incluye tres dimensiones adicionales junto con la efectividad de los comités de empresa, los países se clasifican de manera diferente. Dinamarca, Finlandia y Suecia ocupan los primeros lugares, por delante de Alemania, mientras que España obtiene una puntuación de 0,4 en la escala de 0 a 1. El hecho de que el indicador incluya la representación de los trabajadores en los órganos de gobierno corporativo, donde España obtiene una puntuación de cero, reduce la posición general de España en la clasificación.

FIGURA 8: Niveles de participación de los trabajadores en las empresas por país, basados en los derechos de cogestión en el lugar de trabajo a través de los derechos otorgados a los comités de empresa y el Índice Europeo de Participación.



Country	EPI
Denmark	0.87
Finland	0.86
Sweden	0.84
France	0.77
Luxembourg	0.75
Netherlands	0.73
Austria	0.73
Slovenia	0.71
Germany	0.64
Slovak Republic	0.60
Croatia	0.58
Hungary	0.52
Belgium	0.49
Malta	0.47
Ireland	0.45
Portugal	0.42
Spain	0.40
Italy	0.37
Poland	0.37
Czech Republic	0.36
Greece	0.33
Cyprus	0.29
Romania	0.28
United Kingdom	0.26
Lithuania	0.22
Bulgaria	0.19
Latvia	0.15
Estonia	0.14

Fuente: Mapa, Jäger et al. (2022b). Columna, De Spiegelaere y Vitols (2024).

El **alcance de las funciones de los comités de empresa y los representantes de los trabajadores** en las empresas españolas se limita a la información y la consulta. También en este caso, Alemania y los países escandinavos son un modelo de prácticas más completas, ya que incluyen derechos obligatorios de «codecisión» en determinadas decisiones relacionadas con las operaciones y *la gestión*. **En otras palabras, en determinados asuntos, el empresario no puede actuar sin el consentimiento del comité de empresa, que tiene derecho a validar o vetar las decisiones**. De hecho, los comités de empresa alemanes tienen otros dos tipos de derechos, además de la información y la consulta:

Derechos obligatorios de codecisión con el empresario en asuntos que afectan a todo el personal, tales como normas laborales, horario de trabajo (incluidos horarios de apertura y cierre, descansos, distribución o horas extras), trabajo en equipo, cambios en la organización del trabajo, vacaciones, vigilancia o control del rendimiento, salud y seguridad en el trabajo, salarios y prestaciones (incluidos comedores para trabajadores, transporte, comisiones, bonificaciones, complementos salariales relacionados con el rendimiento, etc.).

En estas cuestiones, el comité de empresa tiene la facultad de presentar propuestas si no está de acuerdo con el empleador, es decir, de influir activamente en las decisiones. En caso de veto (si la mayoría de los representantes de los trabajadores no valida la decisión), la cuestión debe someterse a una comisión paritaria de conciliación y arbitraje con presidencia independiente.

Derecho de objeción y rechazo en relación con otras cuestiones relacionadas con los recursos humanos, como la contratación, los traslados, la clasificación profesional y la evaluación del puesto de trabajo, o los despidos (Fulton 2020:15-17). En estos casos, el empresario puede actuar sin la aprobación del comité, y en caso de rechazo, la cuestión se resuelve ante los tribunales laborales.

Actualmente, en España, *los derechos de codecisión* **pueden atribuirse** a comisiones paritarias creadas ad hoc por la negociación colectiva. Por ejemplo, el VI Convenio Colectivo marco del Grupo Endesa, firmado el 30 de octubre de 2024[45] , establece un Comisión paritaria de Relaciones Laborales (cuyos miembros por parte de los trabajadores son representantes unitarios o sindicales) con las siguientes áreas de responsabilidad: fijar horarios, concretar las horas de trabajo que afectan a más de un ámbito territorial dentro del grupo, procesos de modificación sustancial de las condiciones de trabajo dentro de la misma empresa y «cualquier otra función no recogida en el resto de las comisiones establecidas en el convenio relacionadas con la participación y consulta de los trabajadores» (artículo 104.4.d). Otras cuestiones, como la interpretación de las normas convencionales u otras cuestiones de naturaleza o ámbito territorial diferentes, se reservan a otras Comisiones paritarias creadas por el mismo convenio, como la Comisión Negociadora de Materias Concretas o la Comisión de Seguimiento e Interpretación del VI Convenio Colectivo.

Aunque los comités de empresa no tienen derecho de veto en el contexto laboral español, desempeñan un papel importante en los procedimientos de consulta durante los despidos, cuando se producen modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo o en caso de traslado de trabajadores. Se pueden entablar negociaciones; sin embargo, si no se llega a un acuerdo, el empresario puede actuar y el asunto debe someterse a las jurisdicciones competentes.

La Comisión recomienda que se refuercen los derechos de información y consulta de los comités de empresa existentes en España. Al igual que ocurre con las decisiones a nivel del *gobierno* de la empresa (las decisiones estratégicas), es fundamental que los trabajadores tengan un acceso significativo a la voz en los asuntos operativos (la *gestión* de la empresa). Esto es especialmente importante a la luz del despliegue de los sistemas de inteligencia artificial (IA) en el trabajo. Debe considerarse la posibilidad de conceder a los trabajadores el derecho a configurar y validar, o ejecutar, las decisiones relacionadas con el despliegue de sistemas de IA en el trabajo. Como se ha demostrado en países con prácticas punteras en materia de cogestión, el refuerzo de la información y la consulta con derechos de codecisión desempeña un papel activo y positivo en la participación de los empleados a nivel del consejo de administración, además de aportar ventajas a la propia empresa.

[45] Véase https://www.boe.es/eli/es/res/2025/02/06/(2)

3. Acceso a la voz en las decisiones laborales cotidianas, a nivel del «puesto de trabajo»

Este nivel de toma de decisiones, relacionado con la autonomía de los trabajadores en sus puestos de trabajo, está estrechamente relacionado con los niveles de confianza dentro de las empresas y, en términos más generales, dentro de un país determinado. Conocida generalmente como autonomía del trabajador o del lugar de trabajo, la voz de los empleados en este nivel es el resultado de las decisiones tomadas por el empleador. Relacionada con el capital organizativo, se considera un activo importante para las empresas. Es posible que los trabajadores disfruten de un acceso significativo a la voz en los otros dos niveles de una empresa y tengan una autonomía débil en cuestiones relacionadas con sus funciones cotidianas. **Sin embargo, es de esperar que unos mayores niveles de voz en los otros dos niveles conduzcan a una mayor autonomía en este último nivel.**

La participación diaria de los trabajadores en las decisiones relacionadas con sus funciones laborales depende de cómo la dirección de la empresa organice el trabajo y, por lo tanto, depende en gran medida del nivel anterior de decisiones (ii.). Una vez más, España está muy por detrás de los niveles de participación de las empresas del norte de Europa, líderes en capital organizativo (ver capítulo I.B.2.). **El déficit relativo de España en capital organizativo tiene consecuencias para la eficiencia productiva de las empresas españolas, en forma de costes de crecimiento interno y déficits de productividad e innovación.** Las pruebas empíricas sobre la economía española nos invitan a considerar que un mayor nivel de participación contribuirá a reforzar la productividad laboral y a reducir la brecha de innovación. Abordaremos esta situación en detalle en el capítulo I.B.2. Desafío *2: La crisis de competitividad. El Artículo 129.2 CE como puente hacia una mejor calidad del empleo y la reducción de la brecha de innovación.*

Conclusión

A pesar del claro mandato de la Constitución española, y en particular del artículo 129.2, **España se está quedando atrás.** en las dimensiones participativas clave observadas en otros países europeos**. Esta brecha de rendimiento es especialmente significativa en el ámbito de la cogestión, tanto a nivel de los comités de empresa (los comités de empresa españoles solo tienen actualmente poderes limitados de información y consulta, en lugar de participar en la toma de decisiones) como a nivel de los consejos de administración o de vigilancia (donde los trabajadores no tienen voz).** Dado que han transcurrido casi cincuenta años desde la redacción de la Constitución, parece muy razonable considerar medidas concretas para cumplir su promesa de promover la participación de los trabajadores en las empresas, tanto a través de la voz como de la propiedad. Como hemos visto, este camino no es desconocido. De hecho, España ya lo está

recorriendo, puesto que sus empresas cuentan ya con comités de empresa, comités de seguridad y salud y/o delegados de personal titulares de determinados derechos y competencias. Además, hay muchos modelos que se pueden adaptar y elegir entre otros países europeos. La decisión de continuar por este camino ha permitido a estos países convertirse en las economías más fuertes e innovadoras de Europa, y la Comisión recomienda que España adopte un enfoque similar.

Referencias bibliográficas

Biedenkopf Commission (Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung). (2007). *Report of the Academic Members of the Commission*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung / ETUI summary.

Conchon, A. (2011). *Board-Level Employee Representation Rights in Europe: Facts and Trends*. ETUI Report No. 121. Brussels: European Trade Union Institute.

Conchon, A. (2014). *Les administrateurs salariés en France: contribution à une sociologie de la participation des salariés aux décisions de l'entreprise*. Conservatoire national des arts et métiers CNAM, PhD Dissertation. https://theses.hal.science/tel-01132881

Conchon, A. (2015) 'Workers' Voice in Corporate Governance: a European Perspective', ETUI and TUC.

De Spiegelaere, S., Hoffmann, A., Jagodziński, R., Lafuente Hernández, S., Rasnača, Z., & Vitols, S. (2019). 'Democracy at work'. In M. Jepsen (Ed.), *Benchmarking Working Europe* (pp. 67–89). Brussels: ETUI.

De Spiegelaere, S., & Vitols, S. (2024). 'The European Participation Index (EPI) and Inequality: A Multidimensional Transnational Comparative Measure of Worker Participation'. *Sage-ETUI, 30*(2), 143–160.

Ferreras, I. (2017). *Firms as Political Entities: Saving Democracy Through Economic Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Freeman, R. B., & Medoff, J. L. (1984). *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.

Fulton, L. (2020) 'Codetermination in Germany. A Beginner's Guide'. Mitbestimmungspraxis no. 32. Düsseldorf: IMU. 13-15.

Fulton, L. (2024) 'National Industrial Relations, an Update'. Labour Research Department and ETUI, online publication available at: https://www.worker-participation.eu/node/349

Gentile, C. (2025) 'La legge n. 76/2025 sulla partecipazione dei lavoratori nelle imprese: un'occasione mancata per l'effettiva attuazione dell'art. 46 Cost'., Costituzionalismo.it 2, 95-149.

Gold, M., & Waddington, J. (2019). 'Board-level Employee Representation in Europe: State of Play'. *European Journal of Industrial Relations*. Advance online publication. https://doi.org/10.1177/0959680119830556

Harju, J., Jäger, S., & Schoefer, B. (2025). 'Voice At Work'. *American Economic Journal: Applied Economics, 17*(3), 271–309.

Harnay, P. R. (2024). 'Precarity and Subcontracting Relationships: The Case of Parcel Delivery Drivers in France'. *Work, Employment & Society, 38*(3), 596–614. https://doi.org/10.1177/09500170221142721

Hopt, K. J. (2016). 'The German Law of and Experience with the Supervisory Board', 305/2016 *ECGI Law Working Paper, 2*.

Jäger, S., Naidu, S., & Schoefer, B. (in preparation). 'Collective Bargaining, Trade Unions, and Wage Structure: An International Perspective'. In *Handbook of Labor Economics*.

Jäger, S., Noy, S., & Schoefer, B. (2022a). 'The German Model of Labor Relations: Balancing Flexibility and Collective Action'. *Journal of Economic Perspectives, 36*(4), 53–80.

Jäger, S., Noy, S., & Schoefer, B. (2022b). 'What Does Codetermination Do?'. *ILR Review, 75*(4), 857–890.

Jäger, S., Noy, S., & Schoefer, B. (2022c). 'Codetermination and Power in the Workplace'. *Journal of Law and Political Economy, 3*(1), 198–224.

Jäger, S., Schoefer, B., & Heining, J. (2021). 'Labor in the Boardroom'. *The Quarterly Journal of Economics, 136*(2), 669–725. https://doi.org/10.1093/qje/qjaa038

Jirjahn, U., & Smith, S. (2018). 'Nonunion Employee Representation: Theory and the German Experience With Mandated Works Councils'. *Annals of Public and Cooperative Economics, 89*(1), 201–233.

Lafuente, S. (2021). 'El espejo alemán [The German mirror]'. *Alternativas Económicas, 90*, 48–49.

Lafuente, S. (2022). 'Democracy at Work Under Europeanisation. An institutional and Socio-political Analysis of Worker Representation on Boards'. PhD Dissertation, Université libre de Bruxelles & Universidad de Castilla-la Mancha (Political and Social Sciences and in Labour and Social Security Law).

Lafuente, S. (forthcoming). 'The Fuse That Has Not Yet Been Lit: Worker Participation on Boards of Directors in Spain'. *CIRIEC-Spain, Journal of Public, Social and Cooperative Economy*.

Lafuente, S., De Spiegelaere, S., & Jagodziński, R. (2022). *Friends in High Places: Relations Between European Works Councils and Board-Level Employee Representatives*. ETUI Policy Brief, 2.

Lafuente, S., Parker, J., & Vitols, S. (2024). *The State of Democracy at Work in the EU: Institutions at Company Level*. In A. Piasna & S. Theodoropoulou (Eds.), *Benchmarking Working Europe 2024*. Brussels: ETUI & ETUC.

Lafuente, S., Parker, J., & Vitols, S. (2024). *El Estado de la Democracia en el Trabajo en la UE: Instituciones a Nivel de Empresa*. En A. Piasna & S. Theodoropoulou (Eds.), *Benchmarking Working Europe 2024*. Bruselas: ETUI y CES.

Page, R. (2011). 'Co-determination in Germany – A Beginner's Guide', Arbeitspapier, 33, Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung

Rosenbohm, S., & Kuebart, J. (2022). 'Can Access to Company Boards Improve Transnational Employee Representation? Insights From Employee Representation in European Companies'. *Transfer, 28*(4), 423–440.

Sick, S., & Thannisch, R. (2011). 'Die Europäische Privatgesellschaft – Damoklesschwert für die Mitbestimmung?'. *Arbeit und Recht, 4*, 155–159.

Telljohann, V. (2022). 'Recent Trends in German Co-determination: A Critical Assessment of New Research Evidence'. *Studi Organizzativi, 1*, 83–107.

Telljohann, V. (forthcoming). 'The Difficult Standing of Board-level Employee Representation in Italy' In Lafuente S. (ed.) Revisiting Worker Representation on Boards: The Forgotten EU countries in Codetermination Studies, ETUI.

Waddington, J., & Conchon, A. (2016). *Board-Level Employee Representation in Europe: Priorities, Power and Articulation*. New York & London: Routledge.

3. La vía de la propiedad: un contexto de capitalismo financiero transnacional

Resumen

Este capítulo presenta evidencias del aumento de la concentración del mercado tanto en el sector no financiero como en el financiero y analiza las implicaciones para la inversión empresarial, en particular en investigación y desarrollo (I+D). Si bien Europa ha sido más enérgica que Estados Unidos en materia de política de defensa de la competencia, esta actuación no se ha traducido en un mayor crecimiento de la innovación y la productividad. La experiencia de España refleja las tendencias generales en Europa: a pesar del aumento del gasto en I+D, las ganancias de productividad siguen siendo modestas en comparación con los países de su entorno. Al mismo tiempo, la propiedad de las acciones de las empresas cotizadas sigue concentrada en manos de los hogares más ricos, por un lado, y de las sociedades extranjeras de gestión de activos, por otro. Por otra parte, la «crisis de sucesión familiar» supone una oportunidad de compra potencial para las instituciones financieras extranjeras con horizontes de inversión a corto plazo y modelos de negocio extractivos.

1. Concentración empresarial

La relación entre la política de competencia, la inversión empresarial y los resultados económicos ha cobrado cada vez más importancia en los debates políticos europeos. El Informe Draghi (Draghi, 2024) puso de relieve las debilidades críticas de la competitividad europea, haciendo hincapié en la necesidad de aumentar sustancialmente las inversiones privadas en I+D como un medio efectivo para cerrar las brechas históricas de productividad con los principales competidores mundiales. El presente análisis examina el estado de la competencia en la UE y cómo estas dinámicas afectan a los patrones de inversión, prestando especial atención a la situación en España.

2. Tendencias de concentración empresarial

En Estados Unidos, la concentración empresarial ha aumentado de forma muy significativa en todos los sectores a lo largo del último siglo (Kwon et al., 2024). Existe un consenso generalizado en que la concentración empresarial en Estados Unidos ha alcanzado niveles más altos que en Europa (Philippon, 2019). Esta diferencia se debe, en gran parte, a una divergencia sostenida en la política de competencia y su aplicación en los dos lados del Atlántico. Mientras que la doctrina antimonopolio estadounidense adoptó un criterio estricto de bienestar del consumidor, la política de competencia europea trató de preservar las estructuras de mercado competitivas (por ejemplo,

en Alemania; véase Ergen y Kohl, 2019), al tiempo que se se mostró flexible con formas «saludables» de cooperación entre competidores (Foster y Thelen, 2024).

No obstante, desde principios del siglo XXI, Europa también ha experimentado una marcada tendencia al alza en la concentración empresarial. Un informe al respecto por parte de la Comisión Europea ha constatado que tanto la concentración industrial como la concentración de beneficios han aumentado, mientras que el dinamismo empresarial, medido por las tasas de entrada y salida, ha disminuido en los últimos 25 años (Comisión Europea, 2024). Las comparaciones entre países se complican por los problemas metodológicos que plantea la medición de la concentración empresarial, entre ellos, la delimitación espacial de los mercados, la granularidad de la industria y los vínculos entre grupos empresariales, factores que las autoridades de competencia tienen en cuenta en la definición de los mercados relevantes. Un reciente intento metodológicamente innovador para medir y comparar la concentración del mercado —operacionalizada como la producción de una industria representada por sus empresas más grandes— ha revelado que **la concentración media de la industria en 15 países europeos aumentó en cinco puntos porcentuales entre 2000 y 2019, pasando del 26 % a más del 31 %** (Calligaris et al., 2024). La tendencia se muestra en la figura 9. **En resumen, Europa ha experimentado un aumento significativo de la concentración del mercado y, por lo tanto, del poder de las empresas.**

FIGURA 9: Concentración media de la industria en 15 países de la OCDE, 2000-2019

Nota: El gráfico muestra la evolución de la concentración media en 15 países europeos y 127 sectores industriales estrictamente definidos: minería, manufactura, servicios públicos y servicios no financieros de mercado. Datos: OCDE.

Productividad e inversión en I+D

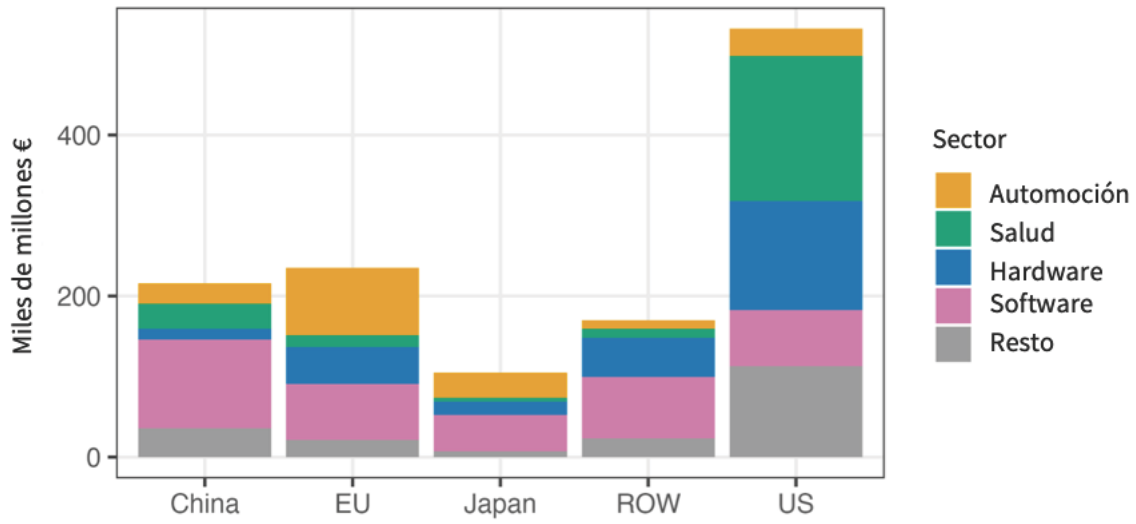
La competencia no se considera un fin en sí misma, sino un objetivo intermedio. Una competencia sana evita la monopolización y, por lo tanto, limita el poder corporativo. También obliga a las empresas a innovar para ofrecer mejores productos a precios más bajos, lo que incrementa la productividad y aumenta el bienestar de los consumidores. Sin embargo, a pesar de la aplicación más estricta de las normas de competencia, Europa sigue estando muy por detrás de Estados Unidos en cuanto a crecimiento de la productividad. Como se señala en el Informe Draghi, mientras que la productividad laboral de la UE pasó del 22 % del nivel de Estados Unidos en 1945 al 95 % en 1995, desde entonces ha vuelto a diverge situándose por debajo del 80 % de la productividad laboral estadounidense (Draghi, 2024, p. 23). El crecimiento medio anual de la productividad de España durante el período 2011-2021 fue del 0,5 %, por detrás tanto de Estados Unidos como de la media de la OCDE, con un 1 % y un 1,2 %, respectivamente (OCDE, 2024b).

Si bien la productividad no es en absoluto una medida perfecta de bienestar ni el único objetivo deseable —otros son la innovación, la sostenibilidad, la salud y la seguridad—, sí es un factor determinante de la tasa de crecimiento de una economía. Un factor determinante de la productividad es la cantidad que las empresas y los gobiernos invierten en investigación y desarrollo. **Con un 2,13 % del PIB, el gasto interior bruto en I+D (GERD) de la UE quedó por detrás de Estados Unidos, que en 2023 alcanzó el 3,45 %, así como de las grandes economías de Asia Oriental, como China, Japón y Corea del Sur.[46] Aunque el gasto en I+D de España aumentó significativamente en 2023, alcanzando los 22 400 millones de euros, es decir, el 1,49 % del PIB (INE, 2024), sigue estando entre los países de la OCDE con menor esfuerzo inversor y con menor porcentaje de empresas innovadoras (OCDE, 2024b, p. 40).**

La distribución sectorial de la inversión en I+D es, si cabe, más importante que los datos relativos a su volumen total. Tal y como se muestra en la figura 10, en 2013, tanto en Estados Unidos como en Europa, los principales inversores en I+D eran principalmente fabricantes de automóviles y empresas farmacéuticas. En 2023, el liderazgo estadounidense había pasado a manos de los gigantes tecnológicos, mientras que Europa seguía **dominada por las empresas industriales tradicionales, en particular las automovilísticas, y seguía invirtiendo insuficientemente en sectores de alta tecnología como la biotecnología y la innovación digital. Superar este sesgo hacia las industrias tradicionales y dirigir la inversión en I+D hacia sectores de alto crecimiento y alta productividad que puedan impulsar la competitividad a largo plazo** es un reto importante que deben abordar los responsables políticos europeos.

[46] Véase https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=DisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_MSTI%40DF_MSTI&df[ag]=OECD.STI.STP&dq=CHN%2BOECD%2BEU27_2020%2BUSA.A.G%2BT_RS.PT_B1GQ..&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false&vw=tb.

FIGURA 10: Inversión anual en I+D, por sector y región del mundo, 2024



Nota: El gráfico muestra la composición sectorial y el volumen total de la inversión en I+D de los cuatro países que más gastan en I+D y del resto del mundo. «Salud» incluye tanto «Equipos y servicios sanitarios» como «Productos farmacéuticos y biotecnología». Datos: Cuadro de indicadores de la inversión industrial en I+D de la UE.

Poder de mercado y desigualdad

Más allá de la productividad y el crecimiento, otra razón fundamental para la política antimonopolio es que la concentración del mercado aumenta el poder de mercado de las empresas. Esto implica que las empresas ejercen tanto el poder de monopolio como el de monopsonio, lo que les permite aplicar *márgenes* elevados a los productos que venden, así como pagar salarios a los por debajo de su productividad.

Las evidencias empíricas apuntan a una estrecha relación entre el poder de monopolio y los márgenes de beneficio, medidos por la relación entre el precio y el coste marginal. **En Estados Unidos, los márgenes de beneficio medios casi se triplicaron, pasando del 21 % por encima del coste marginal en 1980 al 61 % en 2016** (De Loecker et al., 2020). Aunque puede parecer contradictorio con un grado de concentración general del mercado menor que en Estados Unidos, **el patrón en la evolución del poder de mercado en las empresas europeas es similar (Eeckhout, 2021, p. 29). Los valores medios de la medida de poder de mercado ocultan una dispersión notable, ya que en general son las empresas más grandes las que muestran las medidas de poder de mercado más altas y, por tanto, las de márgenes de beneficios también más altos.** Por el lado del mercado de trabajo, a medida que aumenta la concentración , de los potenciales competidores menor es el número de ellos que compiten en la contratación de trabajadores lo que significa un aumento en poder de monopsonio de los empleadores. **En su reciente estudio sobre el poder de las empresas españolas en el mercado laboral, Azar y Sanz-Espín (2025) concluyen que, si bien el poder de monopsonio disminuyó en los años**

posteriores a la crisis financiera de 2008, ha vuelto a aumentar en los últimos años, especialmente en el caso de las grandes empresas. A diferencia de Estados Unidos, donde la administración Biden inició acciones de defensa de la competencia para debilitar el poder de las compañías en el mercado laboral , en la Unión Europea no se han puesto en marcha iniciativas de este tipo.

En general, la concentración del mercado es un factor clave de la caída global de la participación de las remuneración del trabajo asalariado en el PIB, es decir, en la parte de la producción de la economía que se destina a los trabajadores en forma de salarios (Eeckhout, 2021; Karabarbounis y Neiman, 2014).[47]

Evaluación

La inversión europea en I+D va a la zaga tanto de Estados Unidos como de las grandes economías de Asia Oriental. Los informes Letta y Draghi identifican las causas del déficit europeo en investigación, desarrollo e innovación en la regulación excesiva, la falta de integración financiera y fiscal y unas políticas industriales insuficientemente ambiciosas (Moschella y Quaglia, 2025). Si bien estas explicaciones pueden ser válidas, es cierto también que ignoran otros factores relevantes como son la falta de competencia efectiva en los mercados y la falta de dinamismo en la demanda. También pasan por alto el papel clave que desempeña la concentración del mercado en el aumento del poder de monopolio y monopsonio de las empresas (principalmente las más grandes), un factor clave para explicar el aumento de la desigualdad en las economías avanzadas. Es más, **al hacer hincapié en la necesidad de mercados de capital financiero más profundos, líquidos e integrados, estos informes pasan por alto que las finanzas en sí mismas son un motor clave de la tendencia hacia una mayor concentración de los mercados y de los beneficios empresariales y, en última instancia, de la desigualdad.**

3. Concentración accionarial y financiera

Naturalmente, a medida que ha aumentado la concentración del mercado de productos y de trabajo, la concentración del mercado de valores ha evolucionado en la misma dirección . En la actualidad, el IBEX35 está dominado por las cinco empresas más grandes, que en conjunto representan el 52 % de la capitalización bursátil total del índice: Estas empresas son Inditex (20,2 % de la capitalización total), Iberdrola (11,05 %), Banco de Santander (8,83 %), BBVA (7,11 %) y CaixaBank (4,9 %). Es importante señalar que esta concentración de la capitalización bursátil se refleja y se ve aumentada por la concentración en el lado de los accionistas. Mientras tanto, la capitalización bursátil como porcentaje del PIB ha caído drásticamente, pasando de una media de

[47] Para un análisis detallado de las teorías contrapuestas sobre la disminución de la participación del trabajo, véase Grossman y Oberfield (2022).

alrededor del 90 % a mediados de la década de 2000 al 45 % actual. Esto significa que una mayor proporción de la actividad económica y de los activos empresariales está ahora fuera del escrutinio público, y controlada por familias o fondos de inversión privados. Sin embargo, tanto si las empresas cotizan en bolsa como si no, la propiedad de las mismas está muy concentrada, como se muestra en la figura 12.

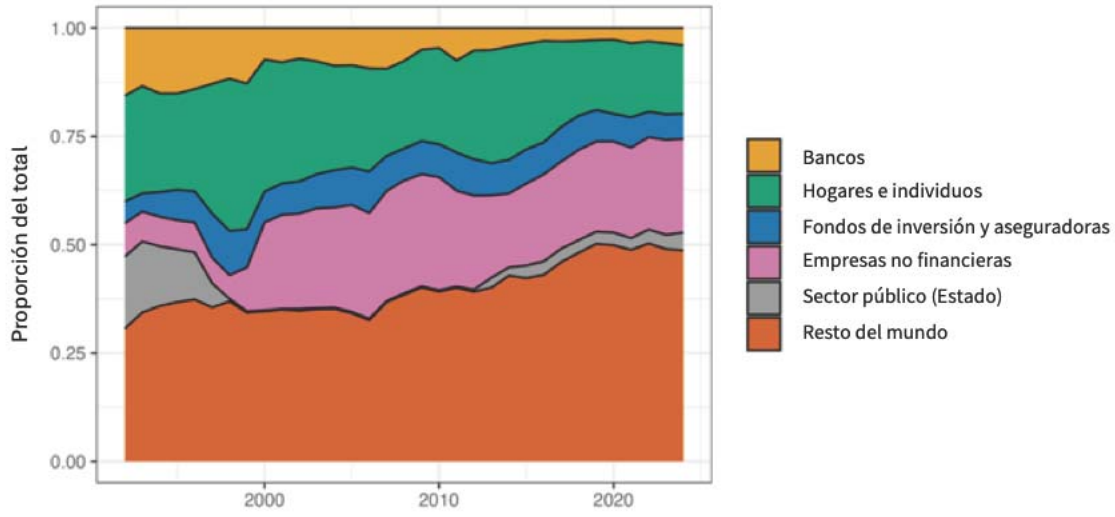
¿Quién es el propietario del capital social de las empresas que cotizan en bolsa?

La alta concentración de accionistas solía ser la norma en las economías europeas. En muchos países, las participaciones en las grandes empresas estaban controladas por el Estado, por empresas no financieras y por un pequeño grupo de bancos o aseguradoras. **Esto cambió a partir de finales de la década de 1980, cuando las participaciones se dispersaron a través de dos acontecimientos relacionados pero distintos.** En primer lugar, la década de 1990 fue testigo de «la mayor ola de privatizaciones de la historia», que se extendió tanto por Europa occidental como por los antiguos países comunistas de Europa central y oriental (Bortolotti y Faccio, 2009). Los gobiernos vendieron empresas de transporte locales y nacionales, empresas energéticas y de servicios públicos, empresas de telecomunicaciones y otros activos estatales a inversores privados. Las acciones de estas empresas fueron compradas por particulares, empresas no financieras e inversores institucionales privados. Una segunda ola de dispersión, que se solapó en parte con la anterior, se inició cuando los gobiernos aplicaron políticas para incentivar a las empresas no financieras a vender las inversiones, a menudo significativas, que tenían en sus socios estratégicos e incluso en sus competidores.[48] **Tras estas dos oleadas de dispersión accionarial, ¿cómo es hoy la estructura accionarial de la economía española? La proporción de empresas cotizadas en las que el mayor accionista posee más del 50 % de las acciones en circulación es del 33 %, muy superior a la de los Países Bajos (17 %), pero inferior a la de Francia y Alemania (37 % y 38 %, respectivamente).**

La figura 11 muestra la distribución sectorial de los accionistas de las empresas cotizadas españolas desde 1992. Muestra el colapso de la participación pública (estatal) en el capital social, que pasó del 17 % en 1992 a casi cero a finales de la década de 1990, con una ligera recuperación hasta el 4 % en los últimos años. Las participaciones de particulares y familias han disminuido del 24 % en 1992 al 16 % en 2024. **El grupo cuya participación en las acciones de las empresas españolas ha aumentado más es el «resto del mundo», pasando de alrededor del 30 % del total a finales de la década de 1990 al 49 % en la actualidad. En otras palabras, los inversores extranjeros controlan *la mitad* de las acciones de las empresas españolas cotizadas.**

[48] Este modelo de participaciones cruzadas se materializó en «Germany, Inc.», que se disolvió rápidamente cuando el Gobierno alemán excluyó la venta de grandes bloques de acciones del impuesto sobre las ganancias de capital.

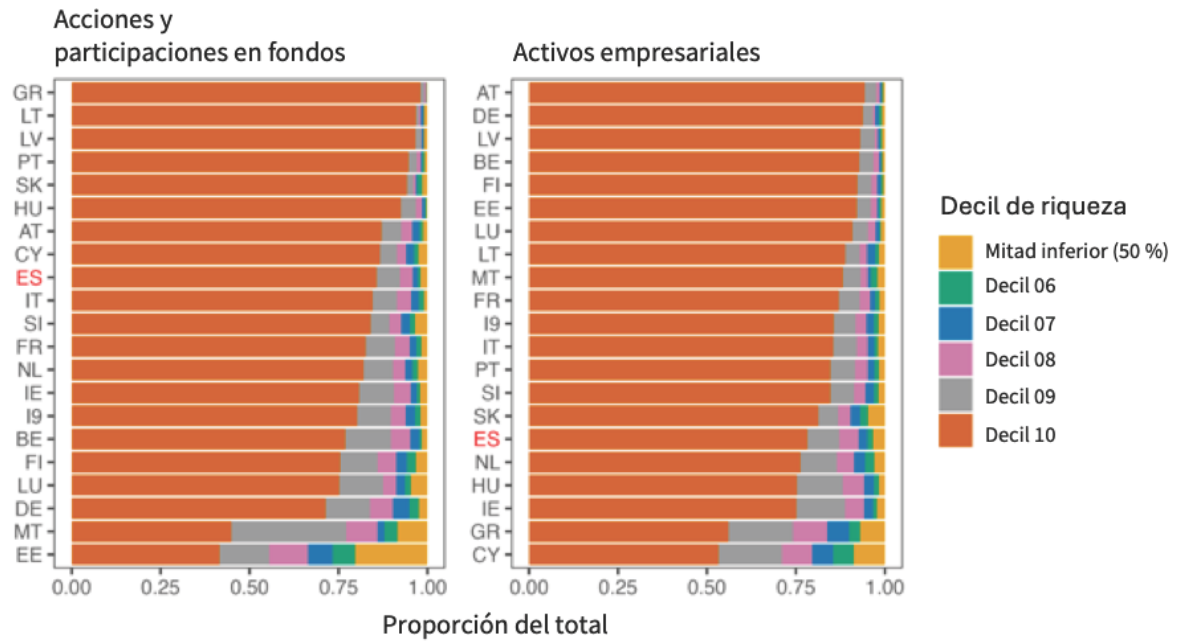
FIGURA 11: Titulares de acciones emitidas por empresas españolas cotizadas, 1992-2024



Nota: El gráfico muestra la distribución de las participaciones accionariales entre los diferentes sectores nacionales y el resto del mundo. Datos: Bolsas y Mercados Españoles (BME); Banco de España.

Aún más importante, desde una perspectiva política, es la cuestión de la distribución de las participaciones accionarias en la distribución de la riqueza: ¿cuánto poseen el 10 % de los hogares más ricos frente al 50 % más pobre? En este caso, podemos basarnos en los datos de las cuentas de distribución de la riqueza del Banco Central Europeo. La figura 12 muestra la distribución de las acciones cotizadas y las participaciones en fondos de inversión (primer panel) en la distribución de la riqueza. **En España** —resaltada en rojo en el eje Y—, **el 10 % de los hogares más ricos posee el 86 % de las acciones de empresas cotizadas y participaciones en fondos, mientras que el 50 % más pobre posee apenas el 2 %. Entre las grandes economías europeas, España ocupa el primer lugar en este indicador: la propiedad de acciones está *más concentrada* en la parte superior en España que en Italia, Francia o Alemania.**

FIGURA 12: Distribución de las acciones de empresas cotizadas y no cotizadas en los países de la UE, 2024



Nota: El gráfico muestra la propiedad de acciones de empresas cotizadas y no cotizadas en los países de la UE en función de la distribución de la riqueza. En España, el 10 % más rico posee el 86 % de las acciones de empresas cotizadas y de fondos de inversión. Datos: BCE, Cuentas de distribución de la riqueza.

Los datos sobre la participación de los trabajadores en el capital social se recogen en el capítulo I.A.1, sobre la economía social. En esencia, la participación de los trabajadores españoles en el capital social sigue siendo muy reducida y los planes existentes no han logrado marcar una diferencia significativa en términos de participación de los trabajadores en el gobierno corporativo. De hecho, España se encontraba muy rezagada en 2005, pero desde entonces ha dado un importante paso adelante. El porcentaje de empleados que participan en planes de participación accionarial se ha quintuplicado, pasando del 0,5 % en 2005 al 2,5 % en 2015 (véase el gráfico II.14).[49]

Las instituciones financieras como accionistas y el régimen del valor para el accionista

El gobierno corporativo ha estado dominado durante mucho tiempo por el criterio de hacer máximo el valor de la compañía para los accionistas (Lazonick y O'Sullivan, 2000). En virtud de este régimen, los derechos de los accionistas, considerados «inversores de capital», prevalecen sobre los de otras partes interesadas, en particular los de los trabajadores o «inversores de trabajo » (Ferreras, 2017). Los principales responsables de la aplicación de este régimen eran los propietarios institucionales de activos, especialmente los fondos de pensiones. Sin embargo, en las últimas dos

[49] Encuesta EWCS, consultada a través del Servicio de Datos del Reino Unido.

décadas, los gestores de activos pasaron a dominar las estructuras accionariales y, por lo tanto, el gobierno corporativo, sobre todo los gestores de activos con sede en Estados Unidos, como BlackRock y Vanguard (Braun 2021; Braun y Christophers 2024; Gibadullina 2024). **A principios de 2024, de las cinco empresas mencionadas anteriormente con mayor capitalización bursátil —Inditex, Iberdrola, Banco de Santander, BBVA y CaixaBank—, BlackRock poseía el 1,5 %, el 5,3 %, el 8,3 %, el 6,1 % y el 4,7 %, respectivamente.[50] Esto representa una concentración muy importante de participaciones en manos de una sola empresa estadounidense de gestión de activos. Esta situación se ve agravada por el hecho de que otras gestoras de activos, con modelos de negocio casi idénticos, también poseen grandes participaciones en estas mismas empresas.**

Gobierno corporativo: límites existentes al régimen de valor para los accionistas

Sin embargo, es importante destacar las limitaciones del poder de los accionistas en Europa en general, y en España en particular. Así, las recomendaciones (no vinculantes) emitidas por el código de gobierno corporativo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores establecen que el consejo de administración «asumirá, colectiva y unitariamente, la responsabilidad directa sobre la administración social y la supervisión de la dirección de la sociedad, con el propósito común de promover el interés social» (CNMV, 2020, p. 25). Este «interés social» —definido, de forma algo restrictiva, como «entendido como la consecución de un negocio rentable y sostenible a largo plazo, que promueva su continuidad y la maximización del valor económico de la empresa» —debe conciliar «el propio interés social con, según corresponda, los legítimos intereses de sus empleados, sus proveedores, sus clientes y los de los demás grupos de interés que puedan verse afectados, así como el impacto de las actividades de la compañía en la comunidad en su conjunto y en el medio ambiente» (CNMV, 2020, p. 25). Los códigos de gobierno corporativo y los códigos de administración han sido una característica del panorama del gobierno corporativo durante mucho tiempo (Hill, 2017; Klettner, 2021). **A pesar de sus buenas intenciones, estos códigos no vinculantes, por sí solos, no han impuesto, en general, restricciones significativas a la búsqueda del valor para los accionistas. Una razón clave es que ignoran la distribución desigual de la propiedad de las acciones en la sociedad, combinada con el empoderamiento unilateral de los inversores de capital sobre los inversores de trabajo. Para cambiar esta distribución desigual del poder es necesaria una redistribución sustancial de los derechos de voto en las empresas, tanto cotizadas como no cotizadas.**

¿Quién es el propietario de las empresas no cotizadas?

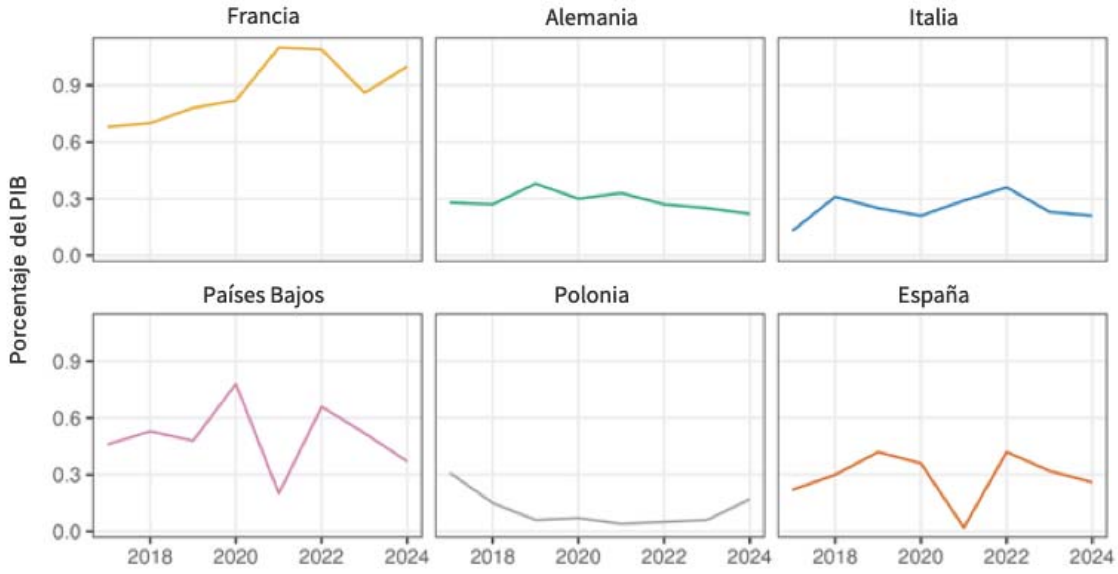
En Europa, las empresas no cotizadas representan una gran parte de la actividad económica. En las cuentas de distribución de la riqueza del BCE, estas empresas, que suelen ser familiares, se

[50] https://www.expansion.com/empresas/2024/01/29/65b3b2f7468aeb2d178b4587.html

incluyen en la categoría de «activos empresariales». Como se muestra en el segundo panel de la figura 12, el 10% más rico de España posee el 78 % de esos activos empresariales, lo que hace que su distribución sea ligeramente menos concentrada que la de las acciones de las empresas que cotizan en bolsa.

Además de las familias, otros posibles propietarios de pequeñas y medianas empresas (pymes), así como de grandes, no cotizadas pueden ser el Estado y los inversores financieros. **En España, la propiedad estatal de las pymes no cotizadas es prácticamente nula. Por el contrario, los inversores financieros —en particular, las empresas de capital riesgo— han aumentado su presencia en la economía española en los últimos años. Lo han hecho principalmente en el sector inmobiliario: como ha señalado el New York Times, las empresas de capital riesgo estadounidenses son «los mayores propietarios inmobiliarios de Madrid» (**Cunningham y Bayer, 2025). Sin embargo, las empresas de capital riesgo también han establecido una presencia significativa en el sector del capital riesgo corporativo. **En este caso, las empresas de capital riesgo adquieren empresas enteras mediante compras apalancadas (es decir, con elevada financiación en forma de deuda), las mantienen durante un periodo medio de unos cinco años, durante el cual se reestructuran, antes de venderlas a otro inversor o, en algunos casos, sacarlas a cotización en bolsa.** La figura 13 muestra que **el volumen total de inversiones de capital privado en España ha fluctuado en torno al 0,3 % del PIB, comparable al nivel de Alemania o Italia**, pero significativamente inferior al de los Países Bajos o Francia.

FIGURA 13: Volumen de inversiones de capital privado en determinados países de la UE como porcentaje del PIB, 2017-2024



Nota: El volumen de participaciones de capital riesgo en España ha fluctuado en torno al 0,3 % del PIB. Datos: Invest Europe, a través de Statista.

Las empresas de capital privado presentan su modelo de negocio como uno que gira en torno a la compra de empresas con potencial sin explotar, su reestructuración para lograr una mayor eficiencia y crecimiento, y la venta con beneficios de la empresa así mejorada. **Sin embargo, la realidad es a menudo menos halagüeña, con efectos negativos para los niveles salariales y de empleo, la seguridad en el lugar de trabajo y la calidad de los productos o servicios (Appelbaum y Batt, 2014; Christophers, 2023).** Los últimos hallazgos en Estados Unidos, donde abundan los datos sobre las empresas propiedad de capital riesgo, revelan las devastadoras consecuencias de la propiedad de capital riesgo en el sector asistencial, incluida una probabilidad mucho mayor de contraer enfermedades nosocomiales en los hospitales propiedad de capital riesgo y un riesgo significativamente mayor de muerte en las residencias de ancianos propiedad de capital riesgo (Gupta et al., 2023; Kannan et al., 2023). **Aunque no existen estudios comparables específicos para el sector en España, los estudios intersectoriales han confirmado los hallazgos de otros países. Así, se ha constatado que las adquisiciones apalancadas en España están «acelerando la consolidación del sector sin mejoras visibles en el rendimiento operativo ni creación de valor a largo plazo» (Ayash et al., 2025).**

4. La «crisis de sucesión» de las pymes: una oportunidad generacional para el capital riesgo

¿Por qué hablar del capital riesgo en el contexto español cuando su presencia en los sectores empresariales sigue siendo relativamente pequeña? La razón más importante es lo que muchos observadores consideran una «crisis de sucesión». Dado que las generaciones más jóvenes no muestran interés en tomar el relevo de sus padres u otros miembros de la familia, una proporción cada vez mayor de pymes familiares y gestionadas por familias están teniendo dificultades para traspasar las empresas a la siguiente generación. Con un tercio de los propietarios de empresas a punto de jubilarse en la próxima década y hasta 600000 puestos de trabajo en riesgo cada año a nivel de la UE, España y otros países europeos necesitan un plan para conservar la propiedad de sus activos productivos y salvaguardar su soberanía económica (fi compass, 2025). La ausencia de un mercado líquido para las empresas que no cotizan en bolsa dificulta la venta de estas empresas (Stamm et al., 2011; Stamm y Sandham, 2023).

Entra en escena el capital riesgo. El precipicio demográfico del sector de las pymes europeas supone una oportunidad generacional para que los fondos de capital riesgo adquieran empresas europeas a bajo coste. Para un número cada vez mayor de propietarios de pymes, la «vía de salida del capital riesgo» es la única opción viable (Kreer et al., 2015). Aunque actualmente es más frecuente en otros países, como Alemania (Kreer et al., 2018), es probable que la vía de salida del capital riesgo también gane importancia en España.

El corto horizonte temporal de las empresas de capital riesgo y su impacto perjudicial en las perspectivas de crecimiento a largo plazo de las empresas objetivo suponen **una amenaza para los cimientos de la economía española**. Es más, dado que pocas empresas de capital riesgo tienen su sede en Europa, y mucho menos en España, cualquier aumento de la propiedad de capital riesgo de las pymes supondrá un aumento de la propiedad extranjera, lo que supone **una amenaza para la soberanía económica de España**. La crisis de sucesión de las pymes debería instar a las autoridades españolas a diseñar y poner en marcha instituciones financieras alternativas que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad y la participación, lo que significa cumplir la promesa constitucional recogida en el artículo 129.2 de la Constitución española, al tiempo que se vela por la continuidad de las empresas.

Referencias bibliográficas

Appelbaum, E., & Batt, R. (2014). *Private Equity at Work: When Wall Street Manages Main Street*. Russell Sage Foundation.

Ayash, B., Lizarraga, F., & Alegría, S. S. (2025). 'Leveraged Buyouts in Spain: Organic Growth or Industry Consolidation?'. *International Review of Financial Analysis, 104*, 104216. https://doi.org/10.1016/j.irfa.2025.104216

Azar, J., & Sanz-Espín, J. (2025). 'Labor Market Power in Spain'. *SERIEs*. https://doi.org/10.1007/s13209-025-00307-y

Bolsas y Mercados Españoles (BME). (2025). *Public Sector Participation in the Spanish Stock Market Rises, While Households and Foreigners Falls: Annual Report on the Ownership of Listed Spanish Shares*. https://www.bolsasymercados.es/dam/descargas/estudios/public-sector-participation-spanish-stock-market-rises-households-foreigners-falls-en.pdf

Bortolotti, B., & Faccio, M. (2009). 'Government Control of Privatized Firms'. *The Review of Financial Studies, 22*(8), 2907–2939. https://doi.org/10.1093/rfs/hhn077

Braun, B. (2021). *Asset Manager Capitalism as a Corporate Governance Regime*. In J. Hacker, A. Hertel-Fernandez, P. Pierson, & K. Thelen (Eds.), *The American Political Economy: Politics, Markets, and Power*. Cambridge University Press.

Braun, B., & Christophers, B. (2024). 'Asset Manager Capitalism: An Introduction to Its Political Economy and Economic Geography'. *Environment and Planning A: Economy and Space, 56*(2), 546–557. https://doi.org/10.1177/0308518X241227743

Calligaris, S., Criscuolo, C., De Lyon, J., Greppi, A., Pallanch, O., & Chaves, M. (2024). *Industry Concentration in Europe: Trends and Methodological Insights (OECD Science, Technology and Industry Working Papers No. 2024/06)*. OECD. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/09/industry-concentration-in-europe_d18c98ca/c4c371fb-en.pdf

Christophers, B. (2023). *Our Lives in Their Portfolios: Why Asset Managers Own the World*. Verso Books.

CNMV. (2020). *Código de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas*. Comisión Nacional del Mercado de Valores. https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/CodigoGov/CBG_2020.pdf

Cunningham, B., & Bayer, E. (2025, April 25). 'Madrid's Biggest Landlord? U.S. Investment Firms'. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2025/04/25/realestate/spain-rents-prices-homes.html

De Loecker, J., Eeckhout, J., & Unger, G. (2020). 'The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications'. *The Quarterly Journal of Economics, 135*(2), 561–644.

Draghi, M. (2024). *The Future of European Competitiveness*. European Commission. https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en

Eeckhout, J. (2021). *The Profit Paradox: How Thriving Firms Threaten the Future of Work*. Princeton University Press.

Ergen, T., & Kohl, S. (2019). 'Varieties of Economization in Competition Policy: Institutional Change in German and American Antitrust, 1960–2000'. *Review of International Political Economy, 26*(2), 256–286. https://doi.org/10.1080/09692290.2018.1563557

European Commission. (2024). *Protecting Competition in a Changing World – Evidence on the Evolution of Competition in the EU During the Past 25 Years*. Publications Office of the European Union. https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2024-06/KD0924494enn_Protecting_competition_in_a_changing_world_staff_report_2024.pdf

Ferreras, I. (2017). *Firms as Political Entities: Saving Democracy Through Economic Bicameralism*. Cambridge University Press.

fi-compass. (2025). *ESF+ Study on Worker's Buyout: Summary Report*. https://www.fi-compass.eu/library/marketanalysis/esf-study-workers-buyout

Foster, C., & Thelen, K. (2024). 'Brandeis in Brussels? Bureaucratic Discretion, Social Learning, and the Development of Regulated Competition in the European Union'. *Regulation & Governance, 18*(4), 1083–1103. https://doi.org/10.1111/rego.12570

Gibadullina, A. (2024). 'Who Owns and Controls Global Capital? Uneven Geographies of Asset Manager Capitalism'. *Environment and Planning A: Economy and Space, 56*(2), 558–585. https://doi.org/10.1177/0308518X231195890

Grossman, G. M., & Oberfield, E. (2022). 'The Elusive Explanation for the Declining Labor Share'. *Annual Review of Economics, 14*, 93–124. https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080921-103046

Gupta, A., Howell, S. T., Yannelis, C., & Gupta, A. (2023). 'Owner Incentives and Performance in Healthcare: Private Equity investment in Nursing Homes'. *The Review of Financial Studies*. https://doi.org/10.1093/rfs/hhad082

Hill, J. G. (2017). 'Good Activist/Bad Activist: The Rise of International Stewardship Codes'. *Seattle University Law Review, 41*, 497–524.

INE. (2024). *R&D Statistics: Year 2023. Definitive Data*. Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/en/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176754&menu=ultiDatos&idp=1254735576669

Kannan, S., Bruch, J. D., & Song, Z. (2023). 'Changes in Hospital Adverse Events and Patient Outcomes Associated with Private Equity Acquisition'. *JAMA, 330*(24), 2365–2375. https://doi.org/10.1001/jama.2023.23147

Karabarbounis, L., & Neiman, B. (2014). 'The Global Decline of the Labor Share'. *The Quarterly Journal of Economics, 129*(1), 61–103.

Klettner, A. (2021). 'Stewardship Codes and the Role of Institutional Investors in Corporate Governance: An International Comparison and Typology'. *British Journal of Management, 32*(4), 988–1006. https://doi.org/10.1111/1467-8551.12466

Kreer, F., Mauer, R., Limbach, P., & Brettel, M. (2015). 'Family Exit in Family Firms: How Network Ties Affect the Owner's Intention to Follow the Private Equity Succession Route'. *Schmalenbach Business Review, 67*(4), 454–488.

Kreer, F., Mauer, R., Strese, S., & Brettel, M. (2018). 'On Private Equity Exits of Family Firms in the German Mittelstand'. *Journal of Business Economics, 88*(3), 503–529.

Kwon, S. Y., Ma, Y., & Zimmermann, K. (2024). '100 Years of Rising Corporate Concentration'. *American Economic Review, 114*(7), 2111–2140. https://doi.org/10.1257/aer.20220621

Lazonick, W., & O'Sullivan, M. (2000). 'Maximizing Shareholder Value: A New Ideology for Corporate Governance'. *Economy and Society, 29*(1), 13–35.

Letta, E. (2024). *Much More Than a Market – Speed, Security, Solidarity: Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens*. European Commission. https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf

Moschella, M., & Quaglia, L. (2025). 'Much More Than a Report: The Search for Europe's New Political Identity and the Politics of Competitiveness'. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. https://doi.org/10.1111/jcms.70007

OECD. (2024a). *OECD Capital Market Review of Spain 2024*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-capital-market-review-of-spain-2024_478ec2f5-en.html

OECD. (2024b). *Reviving Broadly Shared Productivity Growth in Spain*. https://www.oecd.org/en/publications/reviving-broadly-shared-productivity-growth-in-spain_34061b21-en.html

Philippon, T. (2019). *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets*. Harvard University Press.

Stamm, I., Breitschmid, P., & Kohli, M. (2011). *Doing Succession in Europe: Generational Transfers in Family Businesses in Comparative Perspective*. Schulthess Verlag.

Stamm, I., & Sandham, A. (2023). *A Bitter Adjustment for German Family Capitalism: Succession and a Changing Ownership Transfer Regime*. Max Planck Institute for the Study of Societies. https://pure.mpg.de/pubman/faces/ViewItemOverviewPage.jsp?itemId=item_3551610_1

4. Un campo de experimentación prefigurativo: las empresas de la economía social están poniendo en práctica el mandato constitucional

Resumen

Los ideales de participación y propiedad de los trabajadores, consagrados en el Artículo 129.2 de la Constitución española, no son meramente teóricos, sino que están siendo practicados activamente por las empresas españolas.

Según las últimas estadísticas disponibles, **la economía social española representa más de 1.200.000 puestos de trabajo directos en aproximadamente 75.000 organizaciones** (CIRIEC-STAT, 2025). Dado que estas cifras no tienen en cuenta los puestos de trabajo indirectos, ofrecen una imagen precisa y conservadora de la contribución del sector a la economía española. **Las cooperativas de trabajadores y las sociedades laborales,** en las que los trabajadores ejercen un control democrático, son las dos formas de empresa que **más se ajustan al espíritu del Artículo 129.2.** Demuestran la viabilidad de este enfoque para las organizaciones orientadas al mercado. Juntas **representan más del 40 % del empleo total dentro de la economía social española**.

La economía social demuestra que la gobernanza participativa a nivel empresarial permite perseguir múltiples objetivos y produce resultados que abordan directamente retos que las empresas tradicionales tratan como meras externalidades, por ejemplo, la pobreza y la desigualdad. Esto se consigue mediante cinco mecanismos clave: minimizar los empleos mal remunerados y la informalidad, empoderar a los trabajadores para que puedan defender sus intereses, reducir la desigualdad de ingresos limitando las disparidades salariales, fomentar una mayor resiliencia económica y social, y combatir la pobreza de las mujeres creando oportunidades a su medida. El Grupo Cooperativo Mondragón, en particular, es un poderoso ejemplo de este modelo en la práctica. Con su base en la educación, la gobernanza democrática (un miembro-trabajador, un voto) y un fuerte compromiso con la solidaridad salarial y los fondos de solidaridad internos, Mondragón ha demostrado su capacidad para internalizar las externalidades y proteger el empleo, incluso durante una grave crisis económica.

Los ejemplos de la economía social demuestran que una alternativa al modelo de gobernanza tradicional es totalmente factible y deseable. **Estas empresas actúan como un campo de experimentación prefigurativo para la democratización del trabajo, demostrando que es posible construir organizaciones económicas resilientes y justas ancladas en las dos promesas de la Constitución española: el acceso de los trabajadores a la voz y el acceso de los trabajadores a la propiedad**. **Para fomentar y ampliar estos modelos, las autoridades públicas deben promoverlos y apoyarlos activamente, no como una alternativa minoritaria, sino como**

una estrategia fundamental para un futuro más democrático y sostenible. El éxito de estas empresas sirve de llamada a la acción para ir más allá de las ambiciones incumplidas y legislar marcos que permitan el acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad en toda la economía.

Este capítulo se ha enriquecido con la información y las contribuciones recibidas de Rafael Chaves, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia y presidente del Comité Científico de CIRIEC España, Ángel Soler, director de CIRIECSTAT, y José Luis Monzón, catedrático y director de CIRIEC.

***

A juzgar por los escasos avances logrados en medio siglo, los argumentos filosóficos y jurídicos a favor de la participación y la propiedad de los trabajadores consagrados en el Artículo 129.2 de la Constitución española pueden parecer un ideal lejano o teórico. Sin embargo, este capítulo mostrará que la perspectiva de abrir una vía para que los trabajadores accedan a la voz y la propiedad a nivel empresarial no es una posición teórica elevada, sino un enfoque práctico y totalmente viable que ya están aplicando empresas del ámbito de la denominada «economía social y cooperativa» en todo el país y, en general, en todo el mundo.

Al tomar conciencia del hecho de que las empresas existentes ya practican el principio de conceder voz a los trabajadores (a través de la propiedad) y aspiran a gobernarse democráticamente, se nos invita a darnos cuenta de que este modelo de gobernanza alternativo no solo es factible, sino también deseable, ya que permite a las empresas internalizar las externalidades sociales y medioambientales y gestionar sus resultados de una manera fundamentalmente diferente. Si bien los marcos jurídicos que sustentan estas empresas suelen tener su origen en las comunidades autónomas y, por lo tanto, quedan fuera del ámbito directo del mandato de esta comisión, su existencia constituye un poderoso testimonio del potencial del proyecto de democratización de las empresas. Para ilustrar estos resultados reales, en este capítulo se ofrece una visión del sector actual en España, se examinan algunos de sus puntos fuertes documentados y se concluye con la presentación del caso ejemplar de la Corporación Mondragón.

1. El sector de la economía social y la menor proporción de empresas propiedad de los trabajadores y las trabajadoras

La economía social española representa **75.745 empresas y organizaciones sin ánimo de lucro**, que generan **1,22 millones de puestos de trabajo directos** y aportan más de **105.000 millones de**

euros, según las estadísticas de CIRIECSTAT de 2024 (CIRIECSTAT, 2025).[51] La figura 14 ilustra las cifras clave de la economía social española.

Para poner esto en perspectiva, **el PIB español se acercó a los 1,6 billones de euros en el mismo año**, según el INE (2025).[52] **En otras palabras, 1/15 del PIB español es producido por organizaciones económicas del sector de la economía social**.

FIGURA 14: Cifras clave de la economía social en España, 2024

Fuente: CIRIECSTAT, 2025

El número de puestos de trabajo en la economía social española se subdivide a veces en dos categorías que corresponden a dos segmentos de la economía social: 565.402 pertenecen a la «economía social de mercado» —entidades que trabajan principalmente en los mercados, como las cooperativas— y 656.783 a la economía social no de mercado —entidades que trabajan principalmente fuera de los mercados, como las asociaciones y las fundaciones—. Esta división (histórica) entre economía social de mercado y no de mercado no contribuye a destacar la

[51] La cifra exacta del volumen de negocio acumulado es de 106.2 mil millones de euros. Estas cifras incluyen a las entidades que trabajan en el ámbito de la acción social, pero excluyen a las que se dedican a actividades culturales ydeportivas, así como a los voluntarios. El número de puestos de trabajo estimado por las autoridades europeas es aún mayor: **1.389.937** puestos de trabajo directos (Comisión Europea, 2024).

[52] La cifra exacta del PIB es de 1.594.330 millones de euros (PIB anual a precios corrientes, revisión del INE de septiembre de 2025).

importancia de ambos segmentos. De hecho, el segmento «no de mercado» satisface igualmente bien las necesidades de la sociedad española.

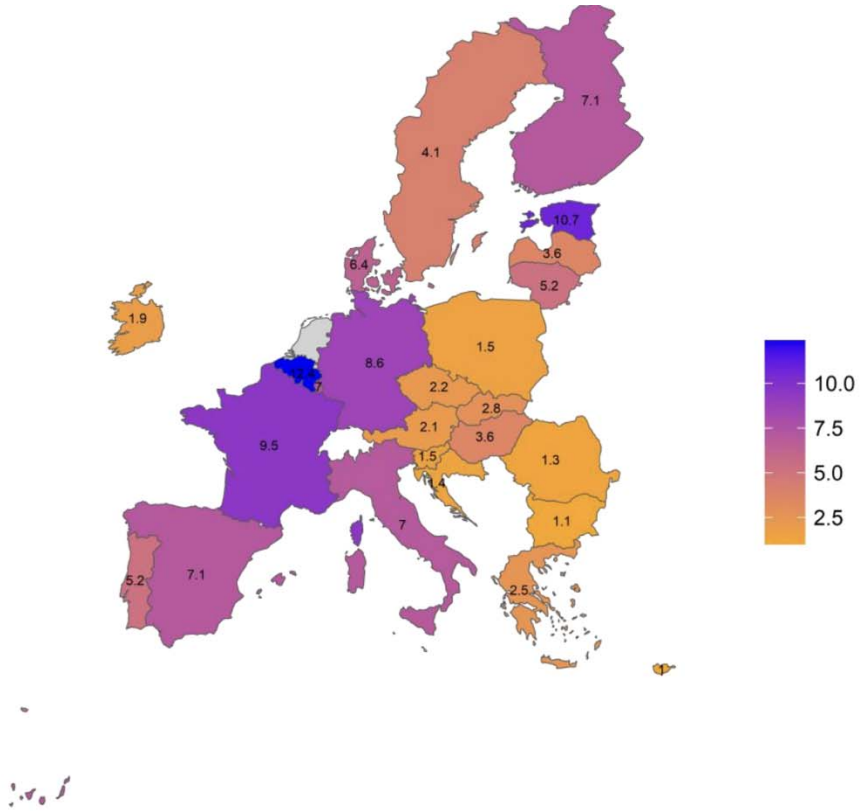
No obstante, **el segmento de mercado de la economía social** puede recibir una atención adicional en esta sección, dado que **estas empresas operan en los mercados como lo hacen otras empresas españolas**. El segmento de mercado de la economía social es un sector que comprende un total de 43.071 empresas. Entre ellas, 22.033 son cooperativas, 11.902 son sociedades agrarias de transformación (SAT), 6286 son empresas propiedad de los trabajadores (*sociedades laborales)*, 2182 son centros especiales de empleo (CEE), 308 son empresas de inserción, 223 son mutuas de previsión social y 137 son gremios de pescadores. En conjunto, estas organizaciones dan empleo a 565.402 personas. De estos trabajadores, 387.550 (68,5 %) son empleados por cooperativas. A nivel regional, el empleo cooperativo tiene una importancia significativa en el País Vasco, Murcia, Navarra, la Comunidad Valenciana y Andalucía, donde constituye una parte notable de la población activa total (CIRIECSTAT, 2025).

Las cooperativas de trabajadores y las sociedades laborales, en las que los trabajadores ejercen un control democrático, son las dos formas de empresa que **más se ajustan al espíritu del Artículo 129.2.** Demuestran la viabilidad de este enfoque para las organizaciones orientadas al mercado. Juntas **representan más del 40 % del empleo total dentro de la economía social española**. Más de 15.000 cooperativas de trabajo asociado emplean a un total de más de 170.000 trabajadores[53] . Las 6200 sociedades laborales emplean a un total de 50.000 trabajadores y generan una facturación neta acumulada de casi 6000 millones de euros (CIRIECSTAT, 2024).

A nivel europeo, las organizaciones de economía social emplean al menos a 11,5 millones de personas, lo que representa el 6,3 % de la población activa**, y generaron casi un billón de euros de facturación en 2021** (Comisión Europea, 2024)[54] . Como se muestra en la figura 15, España ocupa un lugar relativamente alto entre los países europeos en los que la economía social representa una proporción nada desdeñable del empleo total (**el 7,1 % del empleo total**)**,** junto con Francia, Bélgica e Italia.

[53] No se dispone de información desagregada sobre el volumen de negocio neto acumulado de las cooperativas de trabajadores, ya que estas se agregan en el segmento global de las empresas cooperativas.
[54] La facturación de toda la economía social a nivel de la UE ascendió a 912 900 millones de euros en 2021, aunque solo se pudieron obtener datos de 19 Estados miembros.

FIGURA 15: Personas empleadas en organizaciones de economía social en relación con el porcentaje de la población activa



Fuente: Comisión Europea (2024)

España tiene un **sector de economía social de mercado más fuerte que muchos otros países europeos**. Es el **tercer país europeo en términos de empleo generado por las cooperativas**, después de Italia y Alemania, pero por delante de Francia (Comisión Europea, 2024).

Aunque este informe se centra en la participación de los trabajadores en sus organizaciones, cabe señalar que **las cooperativas españolas cuentan con más de 8 millones de socios**, según las estadísticas europeas basadas en datos que incluyen afiliaciones múltiples (Comisión Europea, 2024). Esto significa que muchos ciudadanos españoles son socios de varias cooperativas (una cooperativa de trabajadores, una cooperativa de consumo, etc.). Por lo tanto, la cifra total de 8 millones de miembros individuales no se traduce en que «8 millones de españoles sean miembros de cooperativas», pero sí pone de **manifiesto** la **importancia del movimiento cooperativo en España.**

2. Las fortalezas de la economía social, ya que persigue múltiples objetivos e internaliza las externalidades

La participación de los trabajadores se encuentra hoy en día en las organizaciones conocidas generalmente bajo el término genérico de «economía social». **La contribución de la economía social al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es reconocida por** organizaciones **internacionales** (ONU, 2024; UNTFSSE, 2014, 2022; OIT, 2022; OCDE, 2022, 2023; CE, 2021; Consejo de la UE, 2023), hasta el punto de que la ONU ha declarado 2025 el año de las cooperativas.

El ámbito de la economía social, considerado durante mucho tiempo como un «tercer sector» entre la economía pública y la economía privada capitalista, permite a la sociedad adoptar **una visión pluralista de la economía**. De hecho, más allá de presentar una diversidad de prácticas y modelos organizativos (Chaves y Soler, 2023; Chaves y Monzón, 2012), **el sector demuestra que las empresas son realmente capaces de perseguir múltiples objetivos** sin sacrificar la capacidad de innovación ni la solidez económica.

Las investigaciones en gestión, sociología y estudios organizativos han revelado que ciertas **prácticas y estructuras organizativas están asociadas a la capacidad de cultivar con éxito una cultura híbrida y, por lo tanto, de mantener la atención centrada en múltiples objetivos**. En primer lugar, **los múltiples objetivos** de la organización **deben hacerse evidentes mediante el establecimiento intencionado de objetivos sensibles** (Battilana, 2018). Si bien los primeros teóricos de la organización identificaron que las organizaciones de todo tipo persiguen múltiples objetivos (Cyert y March, 1963; March y Simon, 1958; Simon, 1947), **las organizaciones híbridas que persiguen objetivos sociales y financieros simultáneamente se enfrentan a compensaciones particulares** debido a la diferencia en la percepción de estos tipos de objetivos (Battilana et al., 2022). Institucionalizar múltiples objetivos en la misión, los estatutos y las políticas de una organización (Ashforth y Reingen, 2014) e implementar métricas de éxito para los objetivos sociales, medioambientales y financieros (Smith y Besharov, 2019) ayudan a prevenir la desviación de la misión (Battilana et al., 2023). Alinearse con normas de terceros, como las que están desarrollando el ISSB y B Labs, puede ayudar a superar los retos asociados a la definición y medición de los objetivos no financieros en particular.

En segundo lugar, independientemente de si se integran múltiples objetivos —incorporados en los mismos conjuntos de actividades, como en el caso de los microcréditos a pequeños empresarios desfavorecidos— o se diferencian con organizaciones estructuradas de tal manera que diferentes equipos o departamentos persiguen principalmente un tipo de objetivo u otro, **es posible la búsqueda exitosa y sostenida de múltiples objetivos (**Battilana y Lee, 2014; Battilana et al., 2017). **Lo fundamental en ambos casos, pero especialmente en los modelos diferenciados, es la creación de mecanismos de coordinación, como espacios designados de deliberación, en los**

que los miembros de la organización que representan múltiples puntos de vista se reúnan para equilibrar los distintos compromisos o compensaciones (Battilana et al., 2015). El acceso a la voz de los trabajadores es aquí particularmente relevante, no como un fin en sí mismo, sino como un medio poderoso para fomentar el modelo epistémico necesario para que las organizaciones híbridas tengan éxito, como es el caso de las cooperativas con múltiples partes interesadas.

En tercer lugar, **las organizaciones híbridas exitosas aplican estrategias intencionadas de selección y socialización organizativas**. Una vez más, hay múltiples caminos hacia el éxito: algunas organizaciones buscan intencionadamente «directivos pluralistas», es decir, aquellos que ya están socializados en todos los múltiples objetivos de una organización (Besharov, 2014), mientras que otras contratan a trabajadores con experiencia en un tipo de lógica organizativa y luego construyen estructuras intencionadas para socializar a esos trabajadores en la lógica que no han experimentado. Algunas organizaciones híbridas se centran en contratar candidatos «en blanco», sin experiencia organizativa previa ni socialización preexistente (Battilana y Dorado, 2010), y luego socializan a estos nuevos trabajadores en los múltiples objetivos de la organización. La clave de estas estrategias es centrarse intencionadamente en comprender las experiencias de socialización existentes de los trabajadores y complementarlas según sea necesario para garantizar que se mantenga el equilibrio organizativo y que los defensores de ambos conjuntos de objetivos se consideren legítimos entre sí.

Por último, los líderes de la organización deben «afirmar, encarnar y proteger» los múltiples objetivos de la organización y **gestionar con prudencia las tensiones y las concesiones** (Battilana et al., 2019, p. 132). Esto es válido tanto para los altos ejecutivos como para los miembros del consejo de administración. **La selección intencionada de miembros del consejo de administración que representen diferentes lógicas** puede permitirles actuar como una «barrera de protección» que garantice que la organización no se desvíe de ninguno de sus múltiples objetivos (Smith y Besharov, 2019), pero esta presencia también aumenta el riesgo de conflictos graves (Battilana et al., 2019). Fijar la representación en la junta directiva de manera que se presenten cambios bruscos en la representación, al tiempo que se garantiza que estén representados todos los objetivos de la organización, cuando se combina con estrategias intencionadas de socialización de la junta directiva para conectar a los miembros de la junta entre sí, con los trabajadores a tiempo completo y con todos los múltiples objetivos de la organización, puede ayudar **a prevenir la aparición de conflictos paralizantes** (Pache et al., 2024).

Si se analiza su impacto social, estos modelos tienden a **promover la construcción conjunta de respuestas económicas a los retos sociales**, abordando las causas fundamentales de los problemas de forma más integral. No dejan que sea la sociedad la que resuelva los problemas que generan sus acciones. Por el contrario, tratan de internalizar estas posibles externalidades negativas mediante mecanismos de inclusión, es decir, concediendo voz a sus trabajadores y, más

allá de ellos, a sus partes interesadas. Si nos fijamos en una dimensión bien documentada, **el impacto de la economía social en la pobreza y la desigualdad,** la literatura científica ha demostrado que estas **empresas producen resultados significativamente diferentes a los de las empresas no democráticas a través de cinco mecanismos clave:**

1. **La participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa** genera resultados como la minimización de los empleos mal remunerados y la informalidad mediante la creación de puestos de trabajo destinados a apoyar la integración socioprofesional —un área de especialización fundamental para estos actores—, lo que contribuye directamente a reducir la pobreza (por ejemplo, Fotheringham y Saunders, 2014).

2. **El segundo mecanismo se refiere al empoderamiento de los trabajadores**, que participan en los órganos y procesos de toma de decisiones, lo que les permite defender mejor sus intereses más allá del lugar de trabajo (Kouanda, 2023).

3. **El tercer mecanismo consiste en reducir la desigualdad de ingresos limitando las disparidades salariales internas** (como la relación entre la remuneración del director general y la de los trabajadores) **y**, en términos más generales, ejerciendo **un mayor control sobre la remuneración del capital** (limitando los dividendos y la revalorización de las acciones). Se trata de una cuestión crucial, dado que los ingresos del capital tienden a amplificar la desigualdad general de ingresos (Bengtsson y Waldenström, 2018). Estos enfoques económicos contribuyen a frenar la búsqueda del crecimiento a toda costa, dando prioridad al respeto de los derechos de los trabajadores y a la reinversión en las capacidades empresariales para apoyar la creación continua de empleo inclusivo.

4. En cuarto lugar, las empresas de economía social demuestran **una mayor resiliencia** y contribuyen a la resiliencia general de nuestras sociedades (Billiet et al., 2021; Birchall et al., 2009; Cornée, Karimi y Thelen, 2023; Mangan y Ward, 2024). Una dinámica económica estable y la **mitigación de las crisis y sus efectos** son esenciales para la reducción de la pobreza, ya que las poblaciones marginadas son las más vulnerables a las crisis socioeconómicas y medioambientales.

5. En quinto lugar, la economía social desempeña un papel crucial en **la lucha contra la pobreza de las mujeres, ya que les brinda oportunidades económicas y sociales esenciales**. Las empresas de economía social mejoran el acceso de las mujeres al empleo y apoyan su independencia financiera. Como grupo destinatario, las mujeres se benefician de programas adaptados que refuerzan su inclusión y su capacidad de acción (Fotheringham y Saunders, 2014).

3. Estudios de casos de España y de todo el mundo

Los estudios de casos del mundo empresarial ilustran el hecho de que estas organizaciones empresariales alternativas, basadas en garantizar a los trabajadores el acceso a la voz y la propiedad y en empoderar a sus partes interesadas, no son un sueño lejano, sino un camino viable. Fuera de España, una de las cooperativas de trabajadores más exitosas ha ganado atención internacional: el modelo Mondragón, que extiende el principio fundamental de «un miembro-trabajador, un voto» a varias características fundamentales:

Mondragón, España

La experiencia del Grupo Cooperativo Mondragón sirve de ejemplo por sus ideas sobre la empresa democrática, los ecosistemas cooperativos y el papel de la educación, la solidaridad y la gobernanza en la construcción de modelos económicos resilientes e inclusivos. **El grupo Mondragón emplea actualmente a 70.000 personas y está presente en 150 países.** En 2024, el grupo generó un valor añadido bruto anual (ventas menos compras de consumo intermedio de otras empresas) de 3600 millones de euros, de los cuales 1660 millones (46 %) corresponden al beneficio bruto (EBITDA) y el 54 % restante a la remuneración de los empleados. En el ejercicio 2024, invirtió 377 millones de euros en formación bruta de capital, de los cuales 201 millones se destinaron a I+D (Mondragón, 2025).

Origen y características organizativas: Mondragón se fundó bajo una dictadura, lo que demuestra que los modelos empresariales democráticos pueden surgir en contextos no democráticos. El principio fundamental de las cooperativas de trabajadores es sencillo: un miembro-trabajador, un voto. En este caso pionero de cooperativa de trabajadores, la vía de la propiedad conduce a la voz. Las raíces de Mondragón se encuentran en la educación y la transformación social, no en la ambición industrial. La primera cooperativa de Mondragón surgió de una escuela profesional local fundada por José María Arizmendiarrieta. La educación sigue siendo fundamental para el modelo cooperativo de Mondragón, ya que las cooperativas no son solo una estructura corporativa, sino una mentalidad y un conjunto de habilidades que se pueden enseñar y aprender.

El modelo Mondragón extiende el principio fundamental de «un miembro-trabajador, un voto» a varias características básicas:

- **Gobernanza democrática**: amplia participación de los trabajadores en la toma de decisiones y la distribución de beneficios.
- **Solidaridad salarial**: las ratios salariales están estrictamente controladas (1:6), en contraste con las de Estados Unidos, que son de 1:200 o más.

- **Intercooperación**: fuertes vínculos entre cooperativas industriales, de servicios, minoristas, bancarias y educativas.
- **Mecanismos de resiliencia y solidaridad**: existen fondos internos para apoyar el empleo y la reinversión, lo que reduce la dependencia de las redes de seguridad públicas.
- **Visión a largo plazo**: énfasis en el legado, la inversión social y la protección del medio ambiente por encima de los beneficios a corto plazo.

El modelo cooperativo de Mondragón se ha extendido por todo el mundo y por todos los sectores. Ahora incluye una universidad, un banco cooperativo, así como cooperativas agrícolas, de servicios e industriales. La propiedad de los trabajadores y la autogestión son fundamentales en todos los sectores, desde la I+D hasta los servicios de alimentación y la fabricación.

La educación como base: Las raíces de Mondragón se encuentran en la educación y la transformación social, no en la ambición industrial. La primera cooperativa de Mondragón surgió de una escuela de oficios local fundada por José María Arizmendiarrieta. La educación sigue siendo fundamental para el modelo cooperativo de Mondragón. Las cooperativas no son solo una estructura, sino una mentalidad y un conjunto de habilidades que se pueden enseñar y aprender. La Universidad de Mondragón ofrece educación cooperativa desde la escuela primaria hasta la escuela de posgrado. Los estudiantes reciben formación no solo en habilidades empresariales, técnicas y de gestión, sino también en gobernanza y valores cooperativos. La educación incluye programas de formación en gobernanza sobre la toma de decisiones participativa . Rodea a los estudiantes de entornos cooperativos, tanto dentro de la universidad como en las empresas en las que trabajan, y crea una cultura de inversión a largo plazo.

Crisis y resiliencia: El colapso de Fagor Electrodomésticos durante la crisis de 2008 es un ejemplo esclarecedor de la capacidad del modelo de gobernanza cooperativa para internalizar las externalidades. Mondragón volvió a contratar a los 5000 trabajadores afectados en las empresas del grupo cooperativo. Es esencial que las estructuras de solidaridad se institucionalicen antes de una crisis. La crisis reforzó el valor del modelo y demostró que los sistemas cooperativos pueden evitar los costes sociales que suele soportar el Estado.

Implicaciones globales y replicabilidad: Mondragón recibe cada año a miles de visitantes internacionales, pero algunos consideran que se trata de una experiencia que no se puede replicar. Como respuesta, una iniciativa de reciente creación, el Think Tank de Economía Social Arizmendiarrieta (ASETT), busca analizar, apoyar y ampliar los modelos cooperativos exitosos en todo el mundo. El objetivo es compartir no solo inspiración, sino también marcos viables para la replicabilidad, especialmente en regiones que se enfrentan a la desigualdad, la recuperación tras un conflicto o un rápido cambio demográfico.

Más allá de España, veamos otros casos en Europa y en el mundo:

Stapelstein, Alemania[55]

Stapelstein es una empresa alemana que fabrica productos ecológicos para el juego y el movimiento de los niños (Doughnut Economics Action Lab 2025). Stapelstein enriquece el juego libre y activo de los niños con elementos innovadores, versátiles y sostenibles para el juego y el movimiento. Sus productos están fabricados al 100 % en Alemania, son respetuosos con el medio ambiente, producidos de manera ética y climáticamente neutros, y se entregan a través de cadenas de suministro cortas.

Tras incorporar a inversores al inicio de su andadura, los fundadores Stephan Schenk y Hannah König recuperaron el control de la empresa comprando las acciones de los accionistas originales y estableciendo una estructura de propiedad responsable, lo que garantiza la autodeterminación de la organización.

La trayectoria de Stapelstein® pone de relieve la importancia de considerar desde el principio las opciones de propiedad y financiación, y cómo estas decisiones repercuten en las dinámicas de poder, especialmente durante las primeras etapas de la financiación. No obstante, el caso también demuestra que las organizaciones pueden recuperar la autonomía y el control sobre un negocio, incluso después de ceder los derechos de propiedad, aunque ello suponga un elevado coste financiero y un gran esfuerzo empresarial.

Las finanzas y los inversores son fundamentales para configurar lo que las empresas pueden hacer y ser en el mundo. Muchas empresas emergentes con vocación social tienen dificultades para encontrar inversores que apoyen su auténtico propósito social, lo que puede suponer un crecimiento más lento para la empresa y el despliegue de modelos de propiedad alternativos. Empresas como Stapelstein, ShareTribe y Haferkater (todas ellas incluidas como casos de estudio en el proyecto « » de DEAL) ejemplifican diferentes caminos para llevar a cabo la transición financiera hacia la propiedad responsable. Para encontrar el modelo adecuado, es necesario tener en cuenta la estructura de la empresa, los actores clave y los clientes. La Purpose Foundation ha asesorado a las empresas en su transición. Ofrece excelentes recursos y asesoramiento a cualquier empresa que esté considerando la propiedad responsable.

A nivel mundial, la propiedad responsable está contribuyendo a impulsar nuevos debates y modelos para los objetivos corporativos. Los responsables políticos también están tomando nota. En Alemania, se prevé una nueva forma jurídica para facilitar la creación de empresas de propiedad responsable. Históricamente, empresas como Bosch, John Lewis y Zeiss son ejemplos de empresas

[55] Este recuadro se ha extraído de un estudio de caso publicado por Doughnut Economics Action Lab (2025), con el permiso expreso de Doughnut Economics Action Lab

de propiedad responsable. Estos recientes acontecimientos demuestran que una nueva ola de empresas emergentes se está sumando a los actores establecidos en la aplicación de la propiedad responsable para adoptar un modelo basado en objetivos.

Amul, India[56]

AMUL es el acrónimo de Gujarat Milk Marketing Federation, una cooperativa multinacional india con sede en Anand, Gujarat (Doughnut Economics Action Lab, 2025). Es propiedad de Gujarat Cooperative Milk Marketing Federation Limited, Departamento de Cooperación, Gobierno de Gujarat. Es una de las marcas más conocidas en lo que respecta a la leche y los productos lácteos en la India.

AMUL adopta un enfoque que da prioridad a los agricultores: los apoya devolviéndoles el 85 % de cada rupia ganada con un producto. Esta tasa es superior a la media mundial, que es del 33 %. También compra leche a los productores locales a un precio entre un 15 % y un 20 % superior al de otras lecherías privadas y entre un 5 % y un 7 % superior al de otras cooperativas. Además de pagar primas, AMUL apoya a las comunidades locales a través de iniciativas como la prestación de servicios veterinarios, el suministro de piensos para el ganado a precio de coste y la mejora de herramientas digitales, como la aplicación AMUL Farmer y la plataforma AMUL Dairy Trade, para una gestión eficiente de la cadena de suministro.

La estructura de AMUL se basa en la propiedad colectiva, lo que permite distribuir los beneficios entre sus 3,6 millones de miembros agricultores. La gobernanza democrática de la cooperativa garantiza que se dé prioridad a los intereses de los agricultores; los miembros de la junta directiva son elegidos entre los miembros agricultores para representar directamente sus opiniones. El proceso electoral sigue un patrón distinto. Los responsables de la unión lechera de cada distrito, que a su vez son elegidos por los agricultores miembros de sus respectivas cooperativas, eligen al presidente y al vicepresidente de la Federación Cooperativa de Comercialización de Leche de Gujarat (GCMMF), la unidad central de comercialización de los productos AMUL. Estas elecciones se celebran cada dos años y medio para garantizar la representación continua de la voz de los agricultores en los procesos de toma de decisiones.

La singularidad del modelo de AMUL radica más en su capacidad para ofrecer precios más altos a los productores de leche por sus productos en la fase de adquisición, al tiempo que mantiene unos precios razonables para los productos. Una parte de los beneficios también se invierte en iniciativas de apoyo a los agricultores. Este modelo financiero, que se caracteriza por unos márgenes más

[56] Este recuadro se ha extraído de un estudio de caso publicado por Doughnut Economics Action Lab (2025), con el permiso expreso de Doughnut Economics Action Lab.

bajos en el extremo de los minoristas y distribuidores, ha sido posible gracias a los años de creación de marca y a la eficiencia de la cadena de suministro de AMUL. Supone una lección para otras cooperativas que pueden estar luchando por equilibrar el aumento de los ingresos de los artesanos/agricultores miembros con la sostenibilidad del negocio.

Manos del Uruguay, Uruguay[57]

Manos del Uruguay es una red de 12 cooperativas rurales dirigidas por mujeres que producen, exportan y venden al por menor 5 millones de dólares en ropa de lujo (Doughnut Economics Action Lab, 2025). Desde 1968, generaciones de artesanas de las zonas rurales han trabajado en sus cooperativas, lo que les ha permitido ganarse la vida sin tener que abandonar sus lugares de origen. Sus medios de vida se sostienen gracias al compromiso y el apoyo a largo plazo a las artesanas. Manos del Uruguay aplica las condiciones del comercio justo en toda su actividad, incluido el pago por adelantado a las artesanas. Juntas, producen prendas de muy alta calidad.

Manos del Uruguay es una empresa verdaderamente empoderada y dirigida por los trabajadores. La oficina central, una asociación sin ánimo de lucro registrada, está empleada y gobernada por una junta compuesta por representantes elegidos de las 12 cooperativas rurales. El director general de la oficina central rinde cuentas exclusivamente a la junta y, por extensión, a la asamblea de la cooperativa. La ausencia de accionistas externos significa que reinvierten todos sus beneficios en la empresa, lo que la hace resistente y beneficiosa para las artesanas.

Al poner a los ejecutivos, los centros de poder en una empresa tradicional, al servicio de los trabajadores, Manos del Uruguay ofrece un modelo de gobernanza que es a la vez inspirador y sólido. También es un brillante ejemplo de la fuerza de los valores cooperativos: gracias a su larga trayectoria, varias generaciones de *artesanas* han sido empleadas por Manos del Uruguay, creando oportunidades económicas para ellas mismas y sus comunidades locales.

Un campo en expansión de modelos empresariales alternativos

Estas organizaciones empresariales alternativas están ampliando actualmente los principios de acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad mediante la consecución satisfactoria de múltiples objetivos, más allá de las fronteras tradicionales de la denominada economía social. Abarcan una amplia gama de posibles modelos jurídicos que actualmente demuestran que la economía capitalista tradicional es el ámbito en el que debe afianzarse este principio dual, a través

[57] Este recuadro se ha extraído de un estudio de caso publicado por Doughnut Economics Action Lab (2025), con el permiso expreso de Doughnut Economics Action Lab.

de conceptos emergentes como la propiedad fiduciaria (el concepto en el que se basa el modelo de propiedad de Patagonia y Organically Grown Company) o la expansión de las cooperativas de trabajadores en industrias tradicionales normalmente gestionadas por el Estado (como los ferrocarriles u otros servicios públicos).

Patagonia, que en un principio era una sociedad anónima cerrada, se transformó en una sociedad de beneficio público regida por un fideicomiso duradero. Esta estructura garantiza que los beneficios se destinen a causas medioambientales y que la empresa no pueda venderse ni reestructurarse para abandonar su misión. Patagonia utiliza una estructura de acciones duales: el 2 % de sus acciones, en manos del Patagonia Purpose Trust, controla el 100 % de los derechos de voto. El 98 % restante, acciones sin derecho a voto, está en manos de Holdfast Collective, una organización sin ánimo de lucro que destina los beneficios de la empresa al activismo medioambiental. Esta estructura desvincula los beneficios económicos del control, protegiendo a la empresa de adquisiciones y reforzando su compromiso con la misión. El fundador de Patagonia, Yvon Chouinard, destacó que «la Tierra es ahora nuestro único accionista».

Organically Grown Company (OGC) ofrece otro ejemplo instructivo. Originalmente una cooperativa propiedad de los productores, evolucionó hasta convertirse en una empresa alineada con su misión y basada en la confianza. OGC emplea una estructura multientidad gestionada por un Comité Protector del Fideicomiso compuesto por agricultores, empleados e inversores alineados. Utiliza un fideicomiso de propósito perpetuo con sede en Delaware para proteger su misión a largo plazo y aislar la gobernanza de las estrategias de capital extractivo (Transform Finance, 2023). En Francia, con el fin de desplegar servicios públicos u otros servicios tradicionalmente gestionados por el Estado (normalmente privatizados en la década de 1980 y posteriormente cerrados o disfuncionales, como el transporte local), el modelo SCIC (*Société Coopérative d'Intérêt Collectif*) ofrece una cooperativa de múltiples partes interesadas reconocida legalmente que incorpora objetivos de interés público y restringe la distribución de beneficios (Duverger, 2021). Otros ejemplos dignos de mención son Go-Op, una cooperativa con sede en el Reino Unido cuyo objetivo es democratizar el transporte ferroviario mediante la propiedad compartida y la responsabilidad comunitaria. Estructurada como una cooperativa multiactores, Go-Op concede representación a empleados, clientes e inversores por igual, lo que garantiza una amplia participación en la toma de decisiones estratégicas y limita la distribución de beneficios en consonancia con los valores cooperativos (Go-Op Cooperative, 2023).

Dado que estas organizaciones empresariales alternativas están ampliando los principios del acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad y persiguiendo con éxito múltiples objetivos, es hora de considerar su relevancia para el conjunto de la economía. Lejos de ser casos atípicos o considerarse marginales, deberían inspirar y ser vistos como líderes a imitar por otros. Se trata de prácticas verdaderamente prefigurativas (Monticelli 2022) que abogan por la posibilidad de una transición democrática y sostenible de todas las empresas a través

de la experimentación. Conceder a los trabajadores acceso a la voz y la propiedad será una herramienta poderosa para la transición de toda la economía española hacia un modelo más deseable: uno basado en la dignidad de los trabajadores a través del acceso a la voz y la propiedad, y que tenga en cuenta sus externalidades, logrado mediante el fomento de una deliberación genuina entre los trabajadores, los accionistas y las partes interesadas de las empresas.

Referencias bibliográficas

Ashforth, B. E., & Reingen, P. H. (2014). 'Functions of Dysfunction: Managing the Dynamics of An Organizational Duality in a Natural Food Cooperative'. *Administrative Science Quarterly, 59*(3), 474–516.

Battilana, J. (2018). 'Cracking the Organizational Challenge of Pursuing Joint Social and Financial Goals: Social Enterprise as a Laboratory to Understand Hybrid Organizing'. *M@n@gement, 21*(4), 1278–1305.

Battilana, J., Besharov, M., & Mitzinneck, B. (2017). 'On Hybrids and Hybrid Organizing: A Review and Roadmap for Future Research'. In R. Greenwood, C. Oliver, T. B. Lawrence, & R. E. Meyer (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (2nd ed., pp. 128–162). SAGE Publications.

Battilana, J., & Dorado, S. (2010). 'Building Sustainable Hybrid Organizations: The Case of Commercial Microfinance Organizations'. *Academy of Management Journal, 53*, 1419–1440.

Battilana, J., Krol, L., Sheppard-Jones, K., & Ubalijoro, A. (2023). 'Beyond a Niche Approach: Could the Social Economy Become the Norm?'. In G. Krlev, D. Wruk, G. Pasi, & M. Bernhard (Eds.), *Social Economy Science* (pp. 169–203). Oxford University Press.

Battilana, J., & Lee, M. (2014). 'Advancing Research on Hybrid Organizing: Insights from the Study of Social Enterprises'. *The Academy of Management Annals, 8*(1), 397–441.

Battilana, J., Obloj, T., Pache, A. C., & Sengul, M. (2022). 'Beyond Shareholder Value Maximization: Accounting for Financial/Social Trade-offs in Dual-purpose Companies'. *Academy of Management Review, 47*(2), 237–258.

Battilana, J., Pache, A. C., Sengul, M., & Kimsey, M. (2019). 'The Dual-purpose Playbook'. *Harvard Business Review, 97*(2), 124–133.

Battilana, J., Sengul, M., Pache, A.-C., & Model, J. (2015). 'Harnessing Productive Tensions in Hybrid Organizations: The Case of Work Integration Social Enterprises'. *Academy of Management Journal, 58*(6), 1658–1685.

Bengtsson, E., & Waldenström, D. (2018). 'Capital Shares and Income Inequality: Evidence from the Long Run'. *The Journal of Economic History, 78*(3), 712–743. https://doi.org/10.1017/S0022050718000347

Besharov, M. L. (2014). 'The Relational Ecology of Identification: How Organizational Identification Emerges When Individuals Hold Divergent Values'. *Academy of Management Journal, 57*(5), 1485–1512.

Billiet, A., Dufays, F., Friedel, S., & Staessens, M. (2021). 'The Resilience of the Cooperative Model: How Do Cooperatives Deal with the COVID-19 Crisis?'. *Strategic Change, 30*(2), 99–108. https://doi.org/10.1002/jsc.2393

Birchall, J., & Ketilson, L. H. (2009). *Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis*. Research report. ILO. https://www.stir.ac.uk/research/hub/publication/840996

Chaves, R., & Monzón, J. L. (2012). 'Beyond the Crisis: The Social Economy, Prop of a New Model of Sustainable Economic Development'. *Service Business, 6*(1), 5–26.

Chaves, R., & Soler, A. (2023). 'Social Economy Resilience Facing the COVID-19 Crisis. Facts and Prospects'. In G. Krlev et al. (Eds.), *Social Economy Science: Transforming the Economy and Making Society More Resilient* (pp. 234–259). Oxford University Press.

CIRIECSTAT. (2024). *Magnitudes de la Economía Social en España. Año 2024*. https://ciriecstat.com/wp-content/uploads/Magnitudes_ES_2024.pdf

CIRIECSTAT. (2025). *Key Figures of the Social Economy in Spain, 2024*. https://ciriecstat.com/en/

Cornée, S., Karimi, S., & Thelen, V. (2023). 'Ownership Structure Over the Business cycle: Evidence from France'. *EMES Selected Conference Papers, 9th EMES International Research Conference on Social Enterprise*. https://emes.net/content/uploads/ESCP-9EMES-1-Cornee-Karimi-Thelen2023.pdf

Council of the EU. (2023). *Council Recommendation on Developing Social Economy Framework Conditions* (Interinstitutional File 2023/0179 [NLE]). https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014113-2023-INIT/en/pdf%20le%2013%20mars%202025

Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Prentice-Hall.

Doughnut Economics Action Lab. (2025). *Doughnut Design for Business Case Studies*. https://doughnuteconomics.org/tools/doughnut-design-for-business-case-studies

Duverger, T. (2021). *Les SCIC et l'Entreprise d'intérêt collectif*. PUF, La Vie des Idées.

European Commission (EC). (2021). *Building an Economy That Works for People: An Action Plan for the Social Economy (SEAP)*. https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=en

European Commission: European Innovation Council and SMEs Executive Agency, CIRIEC, Euricse, Spatial Foresight, Carini, C., et al. (2024). *Benchmarking the Socio-Economic Performance of the EU Social Economy – Improving the Socio-Economic Knowledge of the Proximity and Social Economy Ecosystem*. Publications Office of the European Union. https://data.europa.eu/doi/10.2826/880860

Fotheringham, S., & Saunders, C. (2014). 'Social Enterprise as Poverty Reducing Strategy for Women'. *Social Enterprise Journal, 10*(3), 176–199. https://doi.org/10.1108/SEJ-06-2013-0028

Go-Op Cooperative, UK. (n.d.). *Corporate Governance Charter and Membership Framework*.

ILO. (2022). *Resolution Concerning Decent Work and the Social and Solidarity Economy*. https://pact-for-skills.ec.europa.eu/community-resources/publications-and-documents/resolution-concerning-decent-work-and-social-and-solidarity-economy_en

INE. (2025). *Annual National Accounts of Spain: Main Aggregates 2024 Benchmark Revision. 2022–2024 Series*. https://ine.es/dyngs/Prensa/en/CNA2024.htm

Kouanda, H. (2023). 'La lutte contre la pauvreté par l'économie sociale et solidaire au Burkina Faso: Entre insertion économique et transformation sociale'. *Interventions Économiques, 69*. https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.22889

Lara Monticelli (Ed.). (2022). *The Future Is Now: An Introduction to Prefigurative Politics*. Bristol University Press.

Mangan, A., & Ward, A. M. (2024). 'Cooperative Resilience: Toward a Heuristic Model of Collective Action in a Crisis'. *Financial Accountability & Management, 40*(3), 308–325. https://doi.org/10.1111/faam.12382

March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. Wiley.

Mondragon. (2025). *Informe Anual 2024*. https://www.mondragon-corporation.com/informe-anual/en-cifras/

OECD. (2022). *Recommendation of the Council on the Social and Solidarity Economy and Social Innovation (OECD/LEGAL/0472)*. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0472%20#mainText

OECD. (2023). *Policy Guide on Legal Frameworks for the Social and Solidarity Economy*. Local Economic and Employment Development (LEED). https://www.oecd.org/en/publications/policy-guide-on-legal-frameworks-for-the-social-and-solidarity-economy_9c228f62-en.html

Pache, A. C., Battilana, J., & Spencer, C. (2024). 'An Integrative Model of Hybrid Governance: The Role of Boards in Helping Sustain Organizational Hybridity'. *Academy of Management Journal, 67*(2), 437–467.

Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior*. Macmillan.

Smith, W. K., & Besharov, M. L. (2019). 'Bowing Before Dual Gods: How Structured Flexibility Sustains Organizational Hybridity'. *Administrative Science Quarterly, 64*(1), 1–44.

Transform Finance. (2023). *Alternative Ownership Enterprise Report*. November 2023.

United Nations (UN). (2024). *A/C.2/79/L.22: Promoting the Social and Solidarity Economy for Sustainable Development*. General Assembly, Seventy-ninth Session Second Committee, Agenda item 18(k). https://docs.un.org/en/A/C.2/79/L.22

United Nations Task Force on Social and Solidarity Economy (UNTFSSE). (2014). *Social and Solidarity Economy and the Challenge of Sustainable Development*. https://knowledgehub.unsse.org/wp-content/uploads/2020/11/2014-EN-Social-and-Solidarity-Economy-and-the-Challenge-of-Sustainable-Development-UNTFSSE-Position-Paper.pdf

United Nations Task Force on Social and Solidarity Economy (UNTFSSE). (2022). *Advancing the 2030 Agenda Through the Social and Solidarity Economy*. https://unsse.org/wp-content/uploads/2022/09/Advancing-the-2030-Agenda-through-the-Social-and-Solidarity-Economy-UNTFSSE-2022.pdf

I.B. De un compromiso constitucional a una relevancia contemporánea: Enfrentando 9 desafíos

Desafío 1: La crisis de sucesión en las pymes
129.2 como salvaguarda del tejido productivo español

Resumen

La columna vertebral de las economías europea y española está formada por las pequeñas y medianas empresas (pymes), que representan dos tercios del empleo del sector privado y más de la mitad del valor añadido total en toda Europa. Estas empresas han sido uno de los principales motores de la creación de empleo, ya que recientemente han representado más del 70 % del crecimiento del empleo en el sector no financiero de la UE. Sin embargo, un importante reto de sucesión se plantea debido a la jubilación prevista de numerosos propietarios de pymes. Esta crisis supone un riesgo considerable para la estabilidad económica y para las comunidades locales, sobre todo porque un gran porcentaje de estas empresas son familiares. La urgencia de esta situación se subraya con los informes europeos que estiman que aproximadamente 450.000 empresas, que representan alrededor de 2 millones de puestos de trabajo, se transfieren anualmente en toda la UE. Se prevé que esta tasa aumente, ya que se estima que un tercio de los propietarios de pymes se jubilarán en la próxima década, lo que pondrá en peligro aproximadamente 600.000 puestos de trabajo cada año.

En España, la situación de la sucesión es especialmente grave, ya que los estudios muestran que entre el 70 % y el 90 % de las empresas familiares españolas carecen de un plan de sucesión formal. La estimación de la Comisión, basada en datos del INE y de la Encuesta de Población Activa, indica que hasta 175 000 empresas podrían verse afectadas por la sucesión en el país en un futuro próximo. A medida que disminuyen las transferencias familiares tradicionales, los canales de sucesión predominantes, como las fusiones y adquisiciones (M&A) o las ventas a fondos de capital riesgo, suelen provocar una pérdida de control local y una reducción de puestos de trabajo, lo que erosiona progresivamente el tejido productivo español. El rápido aumento de las adquisiciones extranjeras pone aún más de relieve el carácter estratégico de esta tendencia, lo que suscita serias preocupaciones sobre la pérdida de soberanía económica. Concretamente, el valor total de los activos empresariales de la UE en manos de Estados Unidos ha pasado de 1,05 billones en 2011 a 3,79 billones en 2024, lo que supone aproximadamente el 32 % de todos los activos empresariales de la UE.

Conexión con el mandato constitucional:

La transferencia de la propiedad a los empleados se reconoce cada vez más como un mecanismo vital para facilitar la sucesión empresarial y garantizar la continuidad de las pymes, objetivo político destacado por las iniciativas de la UE. La propiedad de los trabajadores, en particular mediante vehículos como las cooperativas de trabajadores y las

sociedades laborales en España, preserva el capital relacional de la empresa con las partes interesadas. Las ventajas con respecto a la venta a fondos de capital riesgo son numerosas, entre ellas una distribución más amplia de la propiedad y de los ingresos, una mayor estabilidad y bienestar financiero para los empleados y un compromiso con el funcionamiento a largo plazo que afianza la empresa en su territorio. Si bien algunas comunidades autónomas españolas han cubierto adecuadamente las operaciones de adquisición de hasta 400.000 euros, las operaciones de mayor cuantía, entre 500.000 y 30.000.000 de euros, tienen dificultades para obtener la financiación necesaria. Además, las barreras estructurales, como la falta crónica de acceso a la financiación para los trabajadores y el diseño de la mayoría de los planes existentes para la transferencia total e inmediata de la propiedad, mantienen la propiedad de los empleados en un segundo plano a pesar de su potencial.

La actual crisis de sucesión hace imperativo avanzar en el acceso de los trabajadores a la voz y a la propiedad. El mandato constitucional del artículo 129.2, que exige a las autoridades públicas promover el acceso de los trabajadores a la participación y a los medios de producción, se refuerza como vía necesaria para la sucesión estable de las pymes, en consonancia con la necesidad de reforzar el tejido de las pymes españolas y salvaguardar la soberanía española y europea.

***

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) constituyen la columna vertebral de la economía española y europea, ya que representan dos tercios del empleo del sector privado y más de la mitad del valor añadido total a nivel europeo. También han impulsado más del 70 % del crecimiento del empleo en el sector no financiero de la UE en los últimos años. Un gran porcentaje de ellas son empresas familiares.

1. El reto de la sucesión de las pymes en España y en Europa

Los informes europeos estiman que cada año se transfieren aproximadamente 450.000 empresas, lo que representa alrededor de 2 millones de puestos de trabajo en toda la UE. **Se prevé que**, durante la próxima década, **un tercio de los propietarios de pymes se jubilarán, lo que pondrá en peligro unos 600.000 puestos de trabajo al año**.[58]

Con el descenso de las transferencias familiares, otros canales de sucesión predominantes, como las fusiones y adquisiciones por parte de competidores más grandes o las ventas a fondos de capital privado, suelen **dar lugar a la pérdida del control local**, a la reducción de puestos de trabajo y a una erosión gradual del tejido productivo europeo.

[58] fi-compass (2025) Estudio del FSE+ sobre la adquisición de empresas por parte de los trabajadores. p. 28. Disponible en: https://www.fi-compass.eu/library/marketanalysis/esf-study-workers-buyout

El rápido aumento de las adquisiciones extranjeras, en particular por parte de inversores estadounidenses, subraya la dimensión estratégica de esta tendencia. Según algunas estimaciones, el valor total de los activos empresariales de la UE en manos de Estados Unidos ha pasado de 1,05 billones de dólares en 2011 a 3,79 billones en 2024, lo que representa aproximadamente el 32 % de todos los activos empresariales de la UE (Gonza & Duverger, 2025). Esta evolución suscita serias preocupaciones sobre la pérdida de soberanía económica y de poder de decisión sobre sectores clave de la economía europea.

En España, la situación es igualmente grave: la mayoría de las empresas familiares españolas no cuenta con un plan de sucesión formal (entre el 70 % y el 90 %, según los estudios).[59] No se han podido encontrar datos oficiales sobre las empresas que podrían verse afectadas por una sucesión no planificada, pero el Comité ha recopilado datos para estimar el número de empresas potenciales y sus respectivos empresarios que podrían enfrentarse a una situación de sucesión en los próximos años. A este respecto, en España hay 175.000 empresas con una antigüedad de 20 años o más que emplean al menos a dos trabajadores (datos del INE-DIRCE). En segundo lugar, los datos de la EPA (Encuesta de Población Activa) indican que hay 175.000 empresarios (autónomos con empleados) de 60 años o más (coincidencia) que se jubilarán en los próximos cinco a diez años. Por último, a partir de la misma fuente de datos, considerando el stock y los flujos de empresarios de 60 años o más en un intervalo de cinco años, se estima que entre 2020 y 2024 se habrán jubilado 110 900 empresarios. El número total de empresarios en España, según la EPA, es de alrededor de un millón.

2. La propiedad de los empleados como solución al reto de la sucesión en las pymes

Dos informes recientes promovidos por la Unión Europea sobre la propiedad de las empresas por parte de los empleados mencionan expresamente el problema al que se enfrenta España con la continuidad de las empresas, cuyos principales propietarios alcanzarán la edad de jubilación en los próximos años. **El Informe PEPPER V 2024 destaca la transferencia de la propiedad a los empleados como una forma de facilitar la sucesión y la continuidad empresarial entre las pymes** como uno de los principales objetivos políticos de diversas iniciativas de la Comisión (Lowitzch & Hashi, 2024, p. 267). Destaca la importancia de prestar atención al reto de la sucesión empresarial en España, y en Europa en general, y por qué abrir una vía para que los empleados de las empresas cuyos propietarios se enfrentan a la jubilación puedan hacerse cargo de la propiedad, debe convertirse en un objetivo de política pública: *«Se prevé que, debido a las nuevas formas de financiación empresarial, las transferencias dentro de la familia disminuirán, mientras que*

[59] Véase ASCEF (2020) Más del 70 % de los actuales líderes de empresas familiares admiten no tener un plan de sucesión. Último acceso el 15 de septiembre de 2025. https://www.ascef.com/en/family-businesses-succession/?utm_source=chatgpt.com ; El Economista (2024) «El 90 % de las pymes no cuenta con un plan de sucesión». 27/02/2024. Último acceso el 15 de septiembre de 2025. https://www.eleconomista.es/economia/noticias/12694961/02/24/el-90-de-las-pymes-no-cuenta-con-un-plan-de-sucesion.html?utm_source=chatgpt.com

aumentarán las ventas a terceros ajenos a la familia. La entrada de inversores internacionales en un mercado que tradicionalmente era principalmente nacional ampliará la gama de compradores potenciales para las pymes europeas. Las pymes son la columna vertebral de las economías, la cultura y las tradiciones de las distintas naciones europeas. Su venta a fondos de capital privado impersonales y otros inversores estratégicos afectará no solo a la vida laboral de los europeos, sino también al bienestar material y la calidad de sus comunidades. Es probable que este proceso suponga una amenaza para la exitosa estructura regional de las empresas (familiares) europeas y afecte profundamente a la propia Comunidad Europea, sus valores, su visión y su eficacia». (Lowitzsch & Hashi, 2024, p. 269-270.

El **estudio ESF+ sobre la adquisición de empresas por parte de los trabajadores**, elaborado a petición del Fondo Social Europeo y financiado por la Comisión Europea, **en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones**, ofrece un estudio monográfico separado para España.[60,61]

Basándose en la evaluación de 450.000 empresas y 2 millones de trabajadores afectados por transferencias de propiedad en la UE cada año, el estudio destaca la urgente necesidad de que la UE cuente con estrategias eficaces para garantizar la continuidad de las empresas. El informe analiza la situación de la propiedad de las empresas por parte de los trabajadores en la Unión Europea, prestando especial atención a la posibilidad de que los trabajadores tengan una opción real de acceder a la propiedad en situaciones de cambio de propiedad, especialmente en el momento de la sucesión por jubilación de los empresarios propietarios.

La monografía del FSE sobre España destaca la importancia de las cooperativas y la singularidad de las empresas propiedad de sus trabajadores, como las cooperativas de trabajo asociado y las sociedades laborales, en tanto que formas empresariales bajo control y propiedad laboral, y como vehículos corporativos para facilitar la transferencia de la propiedad de la empresa a sus trabajadores. Señala las diferentes tradiciones y realidades en las experiencias de propiedad de las empresas por parte de los trabajadores en diferentes partes del país, lo que ha dado lugar a diferencias en el apoyo financiero y técnico ofrecido a las iniciativas de propiedad de los trabajadores entre ellas. El estudio concluye que, según la información recopilada, en las comunidades autónomas más avanzadas en la prestación de apoyo técnico y financiero a las operaciones de propiedad de los trabajadores, se cubren adecuadamente las necesidades de las operaciones de adquisición que requieren hasta 400.000 euros en financiación mediante capital y deuda. Sin embargo, **las operaciones de entre 500.000 y 30.000.000 de euros encuentran dificultades para encontrar los fondos necesarios para completarlas.**

[60] fi-compass (2025) ESF+ Study on Workers' Buyout. P. 28. Último acceso: 15 September 2025 https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/ESF%2BCountry_Report_Spain_RTW.pdf
[61] fi-compass (2025) ESF+ Study on Workers' Buyout SPAIN. Último accesso: 15 September 2025 https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/ESF%2BCountry_Report_Spain_RTW.pdf

Las ventajas de transferir la propiedad de la empresa a los propios trabajadores, en lugar de venderla a un fondo de capital riesgo, son numerosas. Cuando un fondo de capital riesgo adquiere una empresa, tiende a concentrar el control de los activos productivos y de los ingresos que generan en manos de unos pocos. Por el contrario, cuando los trabajadores compran una empresa, la propiedad se distribuye más ampliamente entre la sociedad y se produce una distribución más equitativa de los ingresos. La adquisición por parte de un fondo suele enriquecer a un pequeño grupo de inversores, mientras que la propiedad de los trabajadores mejora el bienestar financiero y la estabilidad económica de los empleados y sus familias. Las operaciones de capital privado suelen ser de naturaleza a corto plazo, con el objetivo de reestructurar y revender rápidamente la empresa, a menudo a otro fondo. Por otro lado, la propiedad de los trabajadores representa un compromiso a largo plazo que apoya el funcionamiento continuo de la empresa y afianza su presencia en el territorio. Cuando los trabajadores son propietarios de la empresa, son más propensos a tener en cuenta el impacto más amplio en la comunidad local, a diferencia de los fondos de inversión lejanos, que carecen de vínculos locales, de compromiso con la comunidad local y de inversión en la zona.

Las adquisiciones por parte de fondos de capital privado y otros inversores estratégicos pueden dar lugar al incumplimiento unilateral de contratos implícitos, destruyendo el capital de confianza y provocando la pérdida de oportunidades para la creación de riqueza compartida. El capital relacional que el empresario ha construido con otras partes interesadas, clientes, proveedores y la comunidad local puede verse destruido por nuevos inversores que no se sienten vinculados por el contrato implícito, rompen los compromisos adquiridos, bajan los salarios, aumentan los precios para los clientes... y extraen rentas que no han contribuido a crear. La transferencia de la propiedad a los propios trabajadores será, en cambio, una forma eficaz de preservar el capital relacional acumulado por la empresa, es decir, sus trabajadores y las partes interesadas.

En resumen, el mandato constitucional del artículo 129.2 de la Constitución, según el cual las autoridades públicas deben promover el acceso de los trabajadores a los medios de producción, se ve reforzado por razones económicas (internalización de las externalidades, protección del rendimiento de las inversiones en capital humano específico que preservan los incentivos para invertir y crear riqueza) y razones sociales (redistribución de la propiedad y la renta), especialmente en momentos de crisis de sucesión como la que afecta a la economía española.

Los esquemas de propiedad de los empleados —conocidos como *Employee Stock Ownership Plans* (ESOPs) en Estados Unidos y *Employee Ownership Trusts* (EOTs) en el Reino Unido— **ofrecen una vía creíble para afrontar el reto de la sucesión en las pymes y permitirles seguir prosperando.** Estos modelos cuentan con una trayectoria ampliamente documentada en Estados Unidos y el Reino Unido, donde miles de empresas han transitado hacia la propiedad de los empleados. Varios Estados miembros de la UE, en particular Francia, Italia y España, también han

desarrollado marcos jurídicos e institucionales avanzados para apoyar las WBO (compras de empresas por los trabajadores), incluidos procesos de conversión en cooperativas, incentivos fiscales y mecanismos de financiación respaldados por el Estado (National Center for Employee Ownership, 2025). Los instrumentos jurídicos varían en cada país, como las **sociedades laborales** en España o los **fondos comunes de colocación de empresa** (*fonds communs de placement d'entreprise*, FCPE) en Francia.[62]

A pesar de su potencial, la propiedad de los empleados sigue siendo marginal en la UE debido a barreras estructurales. En primer lugar, existe una falta crónica de acceso a la financiación para los trabajadores, especialmente cuando los propietarios buscan opciones de liquidación inmediata. Los bancos comerciales suelen mostrar un interés limitado en este tipo de transacciones. En segundo lugar, la mayoría de los planes existentes están diseñados para transferencias de propiedad completas, mientras que recompensar las conversiones graduales podría tener mayor potencial. Es necesario que se produzcan innovaciones en materia de políticas públicas en este ámbito, de modo que estas medidas puedan llevarse a cabo a una velocidad suficiente para que los propietarios que se jubilan puedan compartir la práctica de la gestión de su empresa con sus trabajadores y poner en marcha un plan de venta para que la transferencia se produzca de forma fiable para ambas partes.

Además, los modelos existentes de ESOP son insuficientes en términos de gobernanza participativa. Por ejemplo, en los ESOP típicos de Estados Unidos, los empleados son solo beneficiarios pasivos de un fideicomiso gestionado por un fideicomisario externo con obligaciones fiduciarias centradas exclusivamente en el valor de las acciones, lo que puede dar lugar a resultados contrarios a los intereses a largo plazo de los empleados o la comunidad.[63] En la segunda parte, exploraremos qué **instrumentos políticos** son necesarios a nivel español y de la UE para fomentar que los planes de sucesión se desarrollen a un ritmo lo suficientemente rápido como para ponerse al día con la realidad económica y fortalecer el tejido de las pymes españolas. Cabe repetir que, según ciertas estimaciones, el valor total de los activos empresariales de la UE en manos de Estados Unidos ha pasado de 1,05 billones de dólares en 2011 a 3,79 billones en 2024, lo que representa aproximadamente el 32 % de todos los activos empresariales de la UE (Gonza & Duverger, 2025).

En el contexto geopolítico actual, la adopción de instrumentos de política favorables a la propiedad de los trabajadores, incluidos aquellos que promueven las compras de empresas por los empleados (EBO, por sus siglas en inglés), es una cuestión de soberanía española y europea. **Los inversores extranjeros poseen el 49 % del capital de las empresas cotizadas en la Bolsa española,** según la estimación más reciente de 2024 de BME, el operador de los mercados y sistemas financieros españoles (BME, 2024). Aunque la participación de los inversores extranjeros

[62] fi-compass (2025) Estudio del FSE+ sobre la compra de empresas por parte de los trabajadores. Op. cit.
[63]

se ha mantenido relativamente estable en los últimos años, esta cifra supone un aumento de 20 puntos porcentuales respecto a comienzos de los años noventa y es más de 10 puntos superior a la existente antes de la crisis financiera mundial de 2008 (BME, 2022).

Estados Unidos es el mayor inversor en España según su *International Trade Administration*, tanto en términos de stock como de flujos de inversión extranjera directa (U.S. International Trade Administration, 2024). En 2023, Estados Unidos fue el principal origen de los flujos de inversión (28,9 %), seguido del Reino Unido (13,1 %), Alemania (10,6 %) y Francia (9,2 %) (Invest in Spain, 2025). Puede encontrarse más información sobre la internacionalización de la economía española y sus impactos en una sección anterior de este informe (véase el Capítulo I. A.2.b, *La vía de la propiedad: un contexto de capitalismo financiero transnacional*).

Referencias bibliográficas

ASCEF. (2020). 'Over 70% of Today's Family Business Leaders Admit to Having No Succession Plan'. https://www.ascef.com/en/family-businesses-succession/

BME. (2022). '30 years of the Report on Ownership of Listed Spanish Stock'. BME Market Research. https://www.bolsasymercados.es/dam/descargas/estudios/international-investors-households-own-listed-spain-stock-en.pdf

BME. (2024). 'Companies, Banks and the Public Sector Raise their Stakes in the Spanish Stock Market, of Which International Investors Own 49%'. Press release. https://www.bolsasymercados.es/en/media/press-releases/2024/companies-banks-and-the-public-sector-raise-their-stakes-in-the-spanish-stock-market-of-which-international-investors-own-49-percent.html

El Economista. (2024). 'El 90% de las pymes no cuenta con un plan de sucesión'. https://www.eleconomista.es

fi-compass. (2025a). 'ESF+ Study On Workers' Buyout'. https://www.fi-compass.eu/library/marketanalysis/esf-study-workers-buyout

fi-compass. (2025b). 'ESF+ Study On Workers' Buyout: Spain'. https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/ESF%2BCountry_Report_Spain_RTW.pdf

Gonza, T., & Duverger, T. (2025). 'Europe's Businesses Face a Quiet Takeover as US Investors Capitalize'. *Social Europe*. https://www.socialeurope.eu/europes-businesses-face-a-quiet-takeover-as-us-investors-capitalise

Gonza, T., Ellerman, D., & Kosta, M. J. (2024). 'Democratic Ownership: Scale Through Leveraged Conversions'. In J. N. Warren, L. Biggiero, J. Hübner, & K. Ogunyemi (Eds.), *Routledge Handbook of Cooperative Economics and Management* (pp. 250–261). Routledge.

Invest in Spain. (2025). 'Foreign Investment in Spain Reaches 28.215 Billion Euros in 2023'. https://www.investinspain.org/en/news/2024/ied

Lowitzsch, J., & Hashi, I. (Eds.). (2024). *The PEPPER V Report: Benchmarking Employee Participation in Profits and Enterprise Results in the European Union, the United Kingdom, and the United States*. Kelso Institute Europe. https://kelso-institute-europe.de/wp-content/uploads/2024/05/PEPPER-V-Report-Web-21-IV-2024.pdf

National Center for Employee Ownership. (2025). *Expanding Employee Ownership: Models in the US, UK, Canada, France, and Slovenia*.

U.S. International Trade Administration. (2024). 'Investment Climate Statement: Spain'. https://www.trade.gov/country-commercial-guides/spain-investment-climate-statement

Desafío 2: La crisis de competitividad y innovación 129.2 como puente hacia una mejor calidad del empleo y la reducción de la brecha de innovación

Resumen

Hechos y análisis:

Este capítulo examina la crisis de la calidad del empleo y su relación con la innovación y la competitividad. El aumento del trabajo precario, caracterizado por altas tasas de empleo temporal y bajos salarios, es un problema importante en las economías desarrolladas, incluida España. Esta tendencia se ha visto impulsada por la desindustrialización, la globalización y la disminución de la influencia de los sindicatos. El resultado es un mercado laboral polarizado, con una concentración de empleos con salarios altos y bajos, una clase media en declive y un número creciente de «trabajadores pobres». Como se ha visto en Estados Unidos, las empresas suelen optar por un enfoque de «baja calidad», que maximiza los beneficios privados ofreciendo empleos de baja calidad, ignorando estos costes sociales. Si bien es posible un modelo de «alta calidad», que alinea la innovación, los buenos empleos y los altos beneficios, no es la tendencia dominante.

Conexión con el mandato constitucional:

El análisis revela una fuerte relación entre la participación de los trabajadores, la calidad del empleo y la innovación. Los estudios demuestran que cuando los trabajadores tienen voz, contribuyen a innovaciones de procesos más exitosas y a un mayor crecimiento de la productividad. Sin embargo, el informe destaca una distinción clave: la participación a nivel del comité de empresa o del equipo (el modelo «High Road») puede tener un impacto más directo en la calidad del empleo y la innovación que la participación en los consejos de administración de las empresas. Esto se debe a que la participación directa en el lugar de trabajo, que empodera a los trabajadores con autonomía y responsabilidad, conduce al enriquecimiento del empleo y a un mayor sentido de propósito y autoestima. Ambos niveles de influencia son mutuamente necesarios para garantizar que los trabajadores tengan una voz significativa. De hecho, la influencia a nivel corporativo es la garantía de una influencia significativa en los niveles más inmediatos y significativos de decisión que definen la calidad de la experiencia laboral.

Para mejorar la calidad del empleo y fomentar una economía más innovadora y competitiva, es esencial reevaluar el papel de las políticas públicas. El capítulo concluye que las políticas industriales tradicionales y las regulaciones laborales convencionales son insuficientes. En su lugar, se necesita una nueva política industrial ascendente, que dé prioridad a la colaboración estratégica con las empresas para crear «buenos empleos» en el sector servicios y aproveche la tecnología para

complementar, en lugar de sustituir, el trabajo humano. Esto requiere inversiones y políticas proactivas que eleven el papel de los trabajadores en la toma de decisiones corporativas. Al promover la participación sustantiva de los trabajadores a nivel local y dentro de los lugares de trabajo, las políticas públicas pueden ayudar a alinear los intereses privados de las empresas con el bienestar colectivo de la sociedad, creando un modelo económico más próspero y más justo.

***

Informe de las audiencias: Este capítulo se ha elaborado basándose en gran medida en las pruebas presentadas a la Comisión por los profesores Paul Osterman, profesor emérito de Recursos Humanos y Gestión de la MIT Sloan School of Management, y Dani Rodrik, profesor de Economía Política Internacional de la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, así como en sus trabajos anteriores.

Introducción

Las preocupaciones sobre la calidad del trabajo en los países desarrollados tienen su origen en los procesos de transformación económica y social del siglo XX. Después de la Segunda Guerra Mundial, el auge del estado del bienestar en Europa occidental y el crecimiento económico sostenido en los Estados Unidos promovieron el empleo estable, con la protección social y los salarios dignos como norma. Sin embargo, a partir de la década de 1970, con la crisis del petróleo y la adopción de políticas públicas de liberalización del mercado, se produjo un cambio hacia mercados laborales más flexibles, acompañado de un aumento del empleo precario y la inseguridad laboral. Esta tendencia se intensificó tras la crisis financiera de 2008, cuando muchos países dieron prioridad a la recuperación del empleo sin prestar suficiente atención a la calidad del mismo.

En este contexto, organizaciones como la OCDE, el G20 y la OIT comenzaron a destacar la importancia de combinar la cantidad y la calidad del empleo como pilares del bienestar y el crecimiento inclusivo. La Declaración de los Ministros de Trabajo del G20 de 2015 y el marco de la OCDE sobre la calidad del empleo reflejan esta evolución. Al mismo tiempo, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas incluyó el trabajo decente como un objetivo central del desarrollo sostenible, haciendo hincapié en que la calidad del empleo es esencial para reducir las desigualdades y mejorar la cohesión social. En los últimos años, varios países han puesto en marcha iniciativas específicas para corregir las disfunciones del mercado laboral y, en particular, para mejorar la calidad del empleo: el Consejo Danés de Disrupción, el 4.0 de Alemania, el Consejo Sueco de Seguridad Laboral, el Foro sobre el Futuro del Trabajo de Nueva Zelanda y el Desafío de los Buenos Empleos de la administración Biden en Estados Unidos.

¿Qué se entiende por «buenos empleos»? Aunque no hay una respuesta unánime, hay acuerdo sobre los requisitos mínimos: empleos con una remuneración suficiente para permitir un nivel de vida razonable (clase media), estables, seguros y con oportunidades de desarrollo profesional. En un sentido más amplio, la calidad del empleo también está relacionada con la voz y la participación de los trabajadores y con el sentido de propósito en el trabajo. En las economías de mercado, las características del empleo surgen de las condiciones de la oferta y la demanda en los mercados laborales, con un papel importante desempeñado por las empresas que contratan a las personas que ocuparán esos puestos. El interés público por la calidad del empleo se justifica por las externalidades sociales que se derivan de las decisiones que responden a intereses particulares. En este sentido, las empresas que ofrecen buenos empleos generan externalidades positivas porque contribuyen a crear comunidades prósperas. Por el contrario, los «empleos precarios» conllevan una serie de costes sociales y económicos que degradan la vida comunitaria (exclusión, quiebres familiares, adicciones y delincuencia, así como un deterioro del bienestar físico y mental). Las decisiones que responden a intereses privados ignoran los efectos externos, tanto positivos como negativos, de modo que el resultado colectivo acaba siendo subóptimo, algo que las políticas públicas tratan de evitar. Esta descripción de lo que se entiende por empleo de calidad y sus implicaciones es prácticamente idéntica a la presentada por Dani Rodrik y coincide en líneas generales con la de Paul Osterman, aunque este último añade algunos matices.

La inseguridad laboral se ha relacionado con la desindustrialización (el declive relativo de la industria manufacturera), la globalización (la externalización a economías con menores costes laborales) y el declive de las protecciones (la pérdida de influencia de los sindicatos) en las economías desarrolladas, aunque el grado de inseguridad laboral y sus consecuencias han sido desiguales (más marcadas en Estados Unidos que en Europa). Los avances tecnológicos también han desempeñado un papel importante, acelerando los procesos de cambio y dando lugar a estructuras de producción polarizadas, con un número relativamente pequeño de empresas altamente productivas y una larga cola de empresas de baja productividad. La dualidad en la distribución del tamaño de las empresas ha dado lugar a una dualidad y polarización del empleo.

El apéndice que sigue al presente informe de audiencias presenta datos procedentes de diversos estudios y fuentes estadísticas que completan el marco de reflexión sobre la calidad del empleo y las implicaciones para el mandato de la Comisión. Cabe destacar el estudio recientemente publicado, 2025, «Dignidad y buen empleo en la era de la IA: datos de una encuesta a gran escala», realizado por el equipo del ISEAK y facilitado por la directora del ISEAK, Sara de la Rica, como contribución a las audiencias de la Comisión celebradas en junio en Madrid. Se trata, sin duda, del mejor y más completo estudio cualitativo sobre la calidad del empleo en España.

1. Explicaciones macro y micro de la calidad del empleo y la innovación

La calidad del empleo se evalúa desde la perspectiva del interés general de la sociedad, lo que incluye las consecuencias directas para los empleadores y los empleados de la alta o baja calidad de los puestos de trabajo creados, y las consecuencias indirectas para la sociedad en su conjunto de las decisiones privadas que dan lugar al predominio de puestos de trabajo buenos o malos (lo que en términos económicos se denomina externalidades positivas y negativas de las decisiones de los agentes privados guiadas por el interés propio). En su presentación, **Rodrik** hizo hincapié en los beneficios directos para los trabajadores de tener empleos de calidad, así como en los beneficios para la sociedad.

Para los trabajadores, tener un empleo de calidad significa recibir un salario que les garantice un poder adquisitivo suficiente para satisfacer cómodamente sus necesidades básicas personales y familiares. Además, los empleos de calidad proporcionan una satisfacción intrínseca a los trabajadores que los ocupan, porque sienten que están contribuyendo a la producción de algo que otras personas reconocen como valioso para ellos. Para Rodrik, el trabajo no es solo un medio para obtener ingresos monetarios (salarios) de los que depende el consumo fuera del trabajo, sino también una oportunidad, como la que ofrecen los empleos de calidad, para alcanzar la satisfacción en el desempeño de la propia labor.

En cuanto a los efectos sobre el bienestar colectivo de la difusión y generalización de los empleos de calidad, Rodrik cree que una amplia base de empleos de calidad proporciona una buena calidad de vida a grandes segmentos de la población (es decir, amplía la clase media), lo que a su vez se convierte en un factor de estabilidad social y política (es decir, confianza en la democracia política como forma de abordar los problemas de la convivencia colectiva). La calidad del trabajo contribuye a una sociedad más justa, no solo porque la riqueza creada se distribuye de manera más equitativa, sino también porque brinda a más personas la oportunidad de experimentar la sensación positiva de haber participado en la mejora de la vida de los demás mediante la producción de bienes y servicios que ellos valoran (es decir, la «justicia contributiva», un término que Rodrik tomó prestado de Michael Sandel). Por otro lado, una sociedad con puestos de trabajo de calidad insuficiente experimentará tensiones internas que conducirán al populismo y a la destrucción de la propia democracia.

Rodrik señala que, para los trabajadores sin título universitario, la principal fuente de buenos empleos ha sido la industria manufacturera y los servicios relacionados, que constituyen la base de la movilidad económica y la vía de acceso a la clase media. Sin embargo, la globalización, la desindustrialización, la automatización y, en general, los cambios tecnológicos orientados hacia habilidades más avanzadas han reducido la demanda de trabajadores que carecen de un nivel de educación superior, lo que ha disminuido la oferta de este tipo de oportunidades laborales. Desde

la década de 1980, la economía estadounidense ha fracasado claramente a la hora de generar suficientes buenos empleos para mantener una clase media próspera y en crecimiento.

Este proceso ha llevado a una **polarización del mercado laboral**, en el que los empleos de ingresos medios están disminuyendo, mientras que los de ingresos bajos y altos están aumentando. Como resultado, la clase media se ha reducido, especialmente en los Estados Unidos, y los salarios reales de muchos trabajadores se han estancado, lo que ha aumentado la inseguridad económica.

En el ámbito **social**, la pérdida de empleos estables ha debilitado las estructuras comunitarias y familiares, lo que ha dado lugar a problemas como el aumento de la delincuencia, la adicción, la mortalidad prematura y la pobreza infantil, especialmente en las comunidades más afectadas por la competencia de las importaciones, como las procedentes de China.

En términos de **consecuencias políticas**, el deterioro del mercado laboral ha alimentado el auge de movimientos populistas, nativistas y autoritarios tanto en Estados Unidos como en Europa. En Estados Unidos, el «choque comercial con China» ha contribuido de manera significativa a la polarización política, al fortalecimiento del ala más conservadora del Partido Republicano y, posiblemente, a la victoria de Donald Trump en 2016. Los estudios muestran que las regiones más afectadas por la globalización han mostrado una menor adhesión a los valores democráticos y un mayor apoyo a los líderes autoritarios, así como un endurecimiento de las actitudes hacia los inmigrantes y las minorías.

En resumen, los malos empleos conducen a comunidades atrasadas con malos resultados sociales (mala salud, mala educación, alta delincuencia) y conflictos sociales y políticos (reacción populista, disfunción democrática). **A falta de incentivos para hacerlo, los empleadores privados no tienen en cuenta estos costes. Estas externalidades negativas pueden ser** considerables, tal vez tan grandes que amenacen el orden económico que sustenta nuestra forma de gobierno. **Por otro lado, los buenos empleos generan enormes externalidades positivas. Los costes externos asociados al fracaso del sector privado a la hora de crear buenos empleos son una razón para aplicar políticas públicas que Rodrik considera una adaptación de la política industrial tradicional a los tiempos actuales.**

Osterman profundiza en una cuestión diferente: comprender las motivaciones de los empleadores a la hora de decidir entre crear un empleo de calidad o un empleo precario. El punto de partida es que, dentro de las limitaciones impuestas por la ley y la competencia, las empresas tienen un alto grado de discrecionalidad para influir en la creación de empleos de alta o baja calidad. Su investigación se ha centrado en comprender mejor esta discrecionalidad y evaluar los incentivos para elegir la alternativa más deseable desde el punto de vista social.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, Osterman (2017, 2019) distingue entre lo que la sociología laboral denomina empleos «High Road» (HR) y empleos «Low Road» (LR), un término acuñado por Joel Rogers en la Universidad de Wisconsin-Madison en la década de 1990. Los empleos HR son aquellos en los que la calidad del trabajo, en el sentido ya mencionado anteriormente de salarios suficientes para una vida digna, seguridad laboral y previsibilidad, está en consonancia con unos beneficios empresariales superiores a la media. Se trata de empleos en los que tanto los empleadores como los empleados salen ganando («win-win») y, por lo tanto, su difusión en el tejido empresarial y laboral debería producirse sin fricciones y con una clara alineación entre los intereses individuales y el bienestar colectivo. Los empleos LR son el resultado de decisiones de los empleadores que maximizan los beneficios de la empresa ofreciendo empleos de baja calidad. Las externalidades negativas para la sociedad en su conjunto, resultantes de decisiones que responden únicamente a intereses privados, no son tenidas en cuenta por los empleadores, lo que da lugar a un conflicto entre la racionalidad individual y el bien colectivo.

En su presentación y a través de sus investigaciones anteriores, Osterman destaca la importancia cuantitativa de las situaciones de LR en Estados Unidos (entre el 20 % y el 25 % de todos los empleados en Estados Unidos, principalmente trabajadores del comercio minorista, la restauración, los servicios personales, etc.), que, en su opinión, seguirá creciendo con el tiempo, dado que cada vez más empresas en Estados Unidos consideran a los trabajadores como un recurso productivo cuyo coste debe minimizarse. Osterman reconoce que hay empresas que optan por puestos de trabajo HR, citando como posibles ejemplos a la empresa estadounidense Costco y a la española Mercadona. Sin embargo, se trata normalmente de casos únicos que responden a propietarios, generalmente en el contexto de empresas familiares, cuyas preferencias de los accionistas familiares son sensibles al bienestar de los trabajadores, o a empresas que no cotizan en bolsa y atienden a segmentos de mercado con alto poder adquisitivo. Por otro lado, Walmart, por ejemplo, es una empresa de LR altamente rentable e innovadora. En realidad, empresas como Costco y Mercadona son la excepción y no la regla, por lo que la dinámica del libre mercado no será suficiente para eliminar o reducir los puestos de trabajo de LR.

Según Osterman, la investigación académica, más allá de casos anecdóticos, no ha encontrado pruebas que cuestionen la racionalidad privada de los empleadores; es decir, los investigadores no han podido demostrar que los empleadores se equivoquen al elegir LR porque hayan pasado por alto alternativas de HR con mayores beneficios privados que los reportados por la elección de LR. Hay pruebas de que los empleos HR proporcionan beneficios a los trabajadores: la introducción de equipos autónomos de trabajadores da lugar a aumentos de la productividad y los salarios; los trabajos con más autonomía y responsabilidad para las personas que los desempeñan reciben salarios más altos (Nelson et al., 2024).. Osterman invita a los empleadores a prestar atención a los resultados de rigurosos estudios de investigación que demuestran que los empleos HR tienen un impacto positivo en los resultados intermedios de la empresa y también en los trabajadores. Se

trata, sobre todo, de resultados probados obtenidos tras aplicar formas de organización y gestión del trabajo basadas en el modelo popularizado por Toyota y extendido por toda la industria manufacturera mundial en los años 80 y 90. Las características del sistema de producción de Toyota, que dejó obsoleto el fordismo, incluían buenos salarios, enriquecimiento del trabajo, equipos autónomos para realizar las múltiples tareas que se les asignaban, formación continua y rotación de puestos.

2. Participación de los trabajadores y las trabajadoras, calidad del empleo e innovación

El efecto mediador de la calidad del empleo en la innovación tecnológica es el tema principal del proyecto promovido por el MIT bajo el título *El trabajo del futuro* (véase el apéndice). El programa *El trabajo del futuro* identifica políticas públicas destinadas a mejorar la calidad del empleo, en particular mediante una mayor participación de los trabajadores en las decisiones relacionadas con la adopción de nuevas tecnologías.

La Comisión se ha interesado en recopilar pruebas sobre la relación entre la participación de los trabajadores en la empresa, la calidad del empleo y la innovación. La relación entre la innovación, el empleo y la organización empresarial se aborda en la literatura científica. A continuación se presentan algunos resultados clave de la investigación:

En la investigación conjunta realizada por el MIT Industrial Performance Center y MIT The Work of the Future, *'Automation from the Worker's Perspective: How Can New Technologies Make Jobs Better?'*, Armstrong, Chen, Cuellar, Forsey-Smerek y Shah (2024) presentan los resultados[64] de una encuesta multinacional a más de 9.000 trabajadores en nueve países, incluida España, en la que se exploran sus perspectivas sobre la automatización y las nuevas tecnologías en el trabajo. Contrariamente a las narrativas habituales que enfrentan a la tecnología con los trabajadores, la encuesta revela que son más los trabajadores que señalan los beneficios potenciales de la automatización que sus costes, en ámbitos como la seguridad, la comodidad, los salarios y la autonomía. Más concretamente, **los trabajadores con empleos que les obligan a resolver problemas complejos, los que se sienten valorados por sus empleadores y los que están motivados para avanzar en su carrera profesional son más propensos a considerar que las nuevas tecnologías son beneficiosas.** Contrariamente a lo que indicaban investigaciones anteriores, un mayor nivel de educación formal se asocia en algunos casos con actitudes más negativas hacia la automatización y su impacto en el trabajo.

La revista Management Review (MRrev) – Socio-Economic Studies publicó los resultados de investigación de R. Scholz (2021), que analiza el impacto en la calidad del trabajo (Good Work en su

[64] Véase el resumen ejecutivo en https://ipc.mit.edu/wp-content/uploads/2024/09/workers_and_automation_r04M.pdf.

terminología) de la cogestión a nivel del consejo de supervisión en Alemania. El estudio destaca que la influencia de los representantes de los trabajadores en el consejo de supervisión se ejerce a través de la participación en el desarrollo de la estrategia general, lo que se refleja, por ejemplo, en el desarrollo del personal a largo plazo y en la influencia en el nombramiento de los miembros del consejo de administración. Tres ejemplos ilustran estas conclusiones. En primer lugar, cómo en una empresa con una fuerte cogestión, gracias a la influencia de los representantes de los trabajadores, los aspectos del trabajo digno (en este caso, la seguridad en el empleo, el desarrollo del personal y la formación continua) se vincularon a la remuneración de los miembros del consejo de administración. En segundo lugar, cómo la cogestión garantiza la independencia del director de recursos humanos dentro del consejo de administración y actúa como requisito previo para el trabajo digno. En tercer lugar, cómo la presencia consolidada de la cogestión en el consejo de supervisión coincide con niveles más altos de formación profesional en las empresas.

Una amplia revisión de la bibliografía sobre la influencia de la participación de los trabajadores en la empresa en la adopción de innovaciones por (Breitling and Scholl 2022) especialmente la participación a través de los comités de empresa y a nivel del consejo de administración, basada en 44 casos de empresas en Alemania, muestra que la participación de los trabajadores en el comité de empresa y en el consejo de administración favorece la adopción de innovaciones que mejoran el éxito económico de las empresas y el bienestar de los trabajadores. Para todos los tipos de innovaciones, su éxito económico se asocia positivamente con una participación más intensa de los trabajadores: «los comités de empresa y la participación de los empleados fomentan el crecimiento de los conocimientos adecuados», lo que se identifica como clave para «aumentar la capacidad de coordinación» que fomenta la innovación; mientras que ambos se identifican como «condiciones previas esenciales para el éxito de la innovación».

Por último, datos recientes de Alemania aportan nuevas pruebas sobre la participación laboral y la innovación tecnológica en las empresas. El estudio realizado por Findeisen, Dauth y Schlenker (2025) parte de la premisa de que las nuevas tecnologías impulsan el crecimiento de la productividad, pero la distribución de los beneficios es a menudo desigual, lo que contribuye a la desigualdad económica. En su análisis empírico, los autores concluyen que las instituciones del mercado laboral —concretamente, la representación de los trabajadores en el lugar de trabajo— median el impacto de la automatización. Combinando registros administrativos a nivel individual de Alemania con datos a nivel de planta sobre la adopción de robots industriales, concluyen que los comités de empresa reducen el riesgo de despido de los trabajadores actuales a medida que avanza la automatización. Cuando los mercados laborales son restrictivos y los costes de sustitución de los trabajadores son elevados, los trabajadores actuales se vuelven más valiosos desde la perspectiva de la empresa y la intervención de los comités de empresa es menos relevante. Los trabajadores de más edad, que se enfrentan a mayores dificultades para encontrar un nuevo empleo, son los que más se benefician de los sindicatos en términos de salarios y

empleo. **La conclusión final del estudio es que el activismo de los comités de empresa no obstaculiza la adopción de robots; al contrario, fomenta el uso e e de robots de mayor calidad, promueve una mayor formación de los trabajadores durante la adopción de robots y favorece un mayor crecimiento de la productividad tras la automatización.**

3. Políticas públicas

El diagnóstico de Osterman sobre la falta de incentivos privados para la difusión generalizada de la vía rápida en la organización del trabajo y las relaciones laborales, junto con la evaluación de Rodrik sobre los importantes efectos externos de las decisiones empresariales que influyen en la calidad del empleo, llevan a la conclusión de que se necesitan políticas públicas que contribuyan a una mejor alineación entre los intereses privados y los generales.

Rodrik insistió en el hecho de que las políticas de «reindustrialización» destinadas a aumentar el peso de la industria manufacturera y, con ello, la oferta de empleos de calidad como los creados en el pasado en los países desarrollados de Europa y América del Norte, no son por sí solas una solución eficaz a los problemas sociales derivados de la relativa precariedad del empleo actual. En segundo lugar, Rodrik ve posibilidades de mejorar la calidad del empleo mediante políticas públicas más convencionales, como la inversión en formación y educación, la regulación laboral (salarios mínimos) y el fortalecimiento del poder de negociación de los trabajadores (sindicalización), pero las considera ineficaces, principalmente porque son políticas que, en última instancia, aumentan los costes laborales sin un aumento automático y correspondiente de la productividad laboral.

La propuesta de Rodrik (Rodrik, 2022, Doshi et al. 2023) consiste en una política pública adaptada a las condiciones de la realidad económica actual. En primer lugar, es necesario reconocer que los puestos de trabajo objetivo cuya calidad debe mejorarse se encuentran en el sector servicios y, dentro de los servicios, se trata de actividades como la asistencia, la hostelería y el comercio minorista, que no requieren un alto nivel de formación (es decir, un título universitario) para desempeñarlas. En segundo lugar, es importante actuar tanto por el lado de la oferta, adaptando las cualificaciones de los trabajadores a las necesidades de los puestos que van a ocupar, como por el lado de la demanda, ayudando a las empresas a crear puestos de trabajo y proporcionándoles condiciones que permitan a quienes los ocupan ser más productivos y autónomos, así como estar intrínsecamente motivados (enriquecimiento del trabajo).

Teniendo en cuenta estas consideraciones preliminares, la propuesta de política pública de Rodrik se inscribe en el ámbito general de la «política industrial», aunque difiere en su significado y alcance de la política industrial tradicional, destinada a favorecer determinadas actividades o sectores económicos frente a otros y aplicada de arriba abajo.

Por el contrario, la política industrial defendida por Rodrik debería centrarse en crear incentivos para que las empresas adopten y apliquen tecnologías favorables al trabajo, divididas entre políticas diseñadas y destinadas a aplicarse a nivel local y dirigidas a las pequeñas y medianas empresas, y políticas de alcance nacional. Una de sus propuestas concretas es la creación de una ARPA-W, es decir, una *Advanced Research Projects Agency* [Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada] (ARPA) con el sufijo «Work» (W). Actualmente hay dos ARPA en Estados Unidos, una con el sufijo «D» (Defensa) y otra con el sufijo «E» (Energía). A todos los niveles, incluido el local, la política industrial debe actuar de forma iterativa, dando prioridad a la colaboración estratégica con los agentes empresariales y las funciones del sector público destinadas a establecer objetivos, descubrir y contribuir a la creación de recursos productivos públicos que no se proporcionan adecuadamente, coordinar iniciativas, condiciones flexibles y adaptables para la elegibilidad de las ayudas, y supervisar y evaluar continuamente las políticas con la voluntad y la capacidad de poner fin a aquellas que no funcionan, al tiempo que se fomenta la experimentación local. Véase la figura 23, en la que se destacan las diferencias que Rodrik establece entre la política industrial «tradicional» y el enfoque propuesto.

FIGURA 16: Política industrial tradicional y enfoque propuesto

	Política industrial tradicional	**Enfoque propuesto**
Externalidades objetivo	I+D, innovación, externalidades de aprendizaje; fallos de coordinación en la inversión.	Externalidades positivas en el desarrollo económico local y la orientación de la innovación.
Sectores	Sectores manufactureros y comercializables.	Principalmente servicios (además de la industria manufacturera).
Empresas	Grandes empresas competitivas a nivel mundial.	Pequeñas y medianas empresas
Supuestos sobre el gobierno	Los gobiernos pueden identificar los fallos del mercado ex ante y están suficientemente aislados de la captura.	Conocimiento muy disperso sobre la ubicación y la magnitud de los fallos del mercado; los gobiernos se enfrentan a una incertidumbre considerable; capacidad endógena del Estado
Tipos de incentivos	Impuestos, subvenciones crediticias.	Una cartera de servicios empresariales, que incluye marketing, asistencia en materia de gestión y tecnología, formación personalizada, infraestructura, capital inicial/préstamos para tecnologías específicas
Aplicación de incentivos	Calendario fijo de incentivos, excepto en el caso de los paquetes de incentivos para grandes empresas, que pueden negociarse.	Personalizado según las necesidades de las empresas y adaptado al contexto
Criterios de selección	Preestablecidos.	Adhesión y participación voluntarias

Condicionalidad	Criterios ex ante estrictos y rígidos.	Flexible; provisional, abierto y en evolución
Relación con los beneficiarios	Condiciones de plena competencia.	Colaborativo, iterativo; gestión activa de proyectos

Fuente: Rodrik (2022)
https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2022/09/20220928_THP_Proposal_Rodrik_GoodJobs.pdf

El trabajo sobre el caso del Reino Unido amplía las propuestas de intervención pública en la economía para mejorar la calidad del empleo, propuestas que creemos que son perfectamente transferibles al caso español. En resumen, directamente del texto original:

Siguiendo el enfoque de Rodrik y Stantcheva, defendemos que cualquier misión de empleo de calidad en el Reino Unido debe basarse en cuatro elementos. En primer lugar, una serie de políticas activas del mercado laboral a nivel local, diseñadas en colaboración con las empresas para aumentar las competencias y la empleabilidad. En segundo lugar, una política industrial a nivel regional que cree un conjunto de aportaciones públicas personalizables para las empresas que vayan más allá de los incentivos fiscales y las subvenciones. En tercer lugar, una política de innovación a nivel nacional que explore cómo la tecnología puede complementar la mano de obra, además de sustituirla. Por último, un enfoque del comercio internacional que permita mantener unos altos estándares laborales y sociales a nivel nacional. (Doshi et al., 2023; página 4).

El informe del ISEAK incluye recomendaciones de política pública en consonancia con las recomendaciones de las publicaciones de Rodrik.

Paul Osterman también hace propuestas de intervención en las decisiones empresariales con el fin de aumentar el atractivo de la alternativa High Road para las relaciones laborales y la organización del trabajo, cuyos detalles se pueden encontrar en Osterman (2017): Concretamente, de su trabajo *In search of the High Road: Meaning and evidence*, ILR Review, 2017: 1-32, se pueden extraer las siguientes recomendaciones:

3. **Demostrar la rentabilidad o la sostenibilidad financiera:** Aunque las pruebas sugieren que la vía alta (HR) puede no ser tan rentable como el modelo de vía baja en la definición convencional de beneficio, hay que demostrar que al menos puede ser financieramente sostenible. *Esto implica mostrar que los beneficios intermedios, como la reducción de la rotación de personal, el aumento de la productividad y la mejora de la calidad, pueden compensar parcialmente los mayores costes laborales*. Sin embargo, el artículo advierte que las pruebas sobre la rentabilidad directa son limitadas.

4. **Cambio en la estructura de incentivos:** es posible influir en las empresas para que adopten prácticas de «High Road» modificando los incentivos a los que responden. Esto podría incluir:

- Limitar las operaciones especulativas a corto plazo en el mercado de valores.
- Restringir ciertas prácticas de ingeniería financiera.
- Profundizar las relaciones con los inversores a largo plazo.
- Reestructurar las estrategias de inversión.
- Desvincular la remuneración de los altos ejecutivos de las fluctuaciones bursátiles a corto plazo.
- Presionar a los fondos de pensiones y otros grandes inversores para que establezcan objetivos más amplios para sus inversiones, incluyendo consideraciones de las partes interesadas.
- Fomentar la perspectiva de las partes interesadas entre los inversores.

5. *Poder compensatorio: puede ser necesario ejercer presión y coacción para impulsar la adopción de la vía rápida:*
    - Se ha demostrado que el sindicalismo mejora la remuneración en las industrias con salarios bajos.
    - La presión pública organizada, como el movimiento Fight for Fifteen, puede influir en las prácticas empresariales.
    - Modernizar la legislación laboral en áreas como la definición de empleado y la responsabilidad conjunta del empleador puede limitar las tácticas que reducen la calidad del trabajo.

6. *Desarrollo de instituciones de apoyo: La creación de un entorno propicio puede ayudar a mantener el comportamiento de las partes interesadas:*
    - Promover valores que apoyen un nuevo contrato social en el lugar de trabajo.
    - Aplicar políticas de contratación pública dirigidas a las empresas High Road.
    - Aumentar la inversión en el desarrollo de competencias con apoyo público.

7. *Ejemplos visibles, información y asistencia técnica: Mostrar ejemplos exitosos de empresas «High Road» en industrias con salarios bajos puede ser inspirador. Además, proporcionar acceso a la información y asistencia técnica a las empresas interesadas puede facilitar la adopción de estas prácticas. Las asociaciones industriales y las entidades públicas pueden desempeñar un papel importante en este sentido.*

8. *Profundo conocimiento de sectores específicos: Es esencial comprender la dinámica específica de cada sector con salarios bajos para poder adaptar las estrategias de High Road. Esto incluye analizar la oferta de mano de obra, la demanda de los consumidores, la dinámica competitiva, la tecnología y las estrategias de gestión que conducen a salarios bajos, así como la influencia del entorno externo (regulación, marco legal).*

En sus diversas obras, Osterman hizo hincapié en la influencia de las decisiones empresariales sobre las políticas de empleo y la organización interna del trabajo en la calidad del empleo, además de las influencias que pueden derivarse de las habilidades individuales y la legislación laboral. De hecho, en su testimonio, Osterman destacó que el entorno más favorable para que la vía rápida sea beneficiosa para todas las partes interesadas es el resultado de la adopción de modelos de organización del trabajo inspirados en las prácticas de Toyota, es decir, equipos de trabajo, autonomía, rotación de tareas, etc. Véase también Nelson et al. (2024) que demuestran la importancia que tienen las decisiones empresariales sobre la producción y la organización del trabajo en la calidad del empleo.

4. Contribuciones al trabajo de la Comisión

En esta última sección se pretende destacar las contribuciones de los testimonios de los expertos Osterman y Rodrik, así como de las obras consultadas, al mandato de la Comisión. La relación causal entre la participación de los trabajadores y la calidad del empleo, y la innovación es visible de dos maneras: el valor social e intrínseco del trabajo mientras se realiza, desde la perspectiva del trabajador, y el valor empresarial de los resultados obtenidos de ese trabajo.

En primer lugar, hay buenas razones para creer que el valor social e intrínseco del trabajo coincide con lo que es deseable desde el punto de vista empresarial, lo que lleva al país hacia una economía de alto nivel. Esta conclusión justificaría la preocupación de las autoridades públicas por la calidad del trabajo, así como una posible decisión política de convertir la mejora de la calidad en una prioridad de la política económica a nivel nacional y supranacional.

En segundo lugar, el concepto de «justicia contributiva» recoge la idea de que la participación laboral tiene un valor privado y social en sí misma. La participación enriquece el trabajo de las personas y aumenta su sensación de que su trabajo mejora la vida de los demás. En otras palabras, la participación de los trabajadores en el lugar de trabajo, su voz y su influencia, es uno de los atributos que enriquece y da valor al trabajo y, con ello, satisfacción intrínseca a quienes lo realizan.

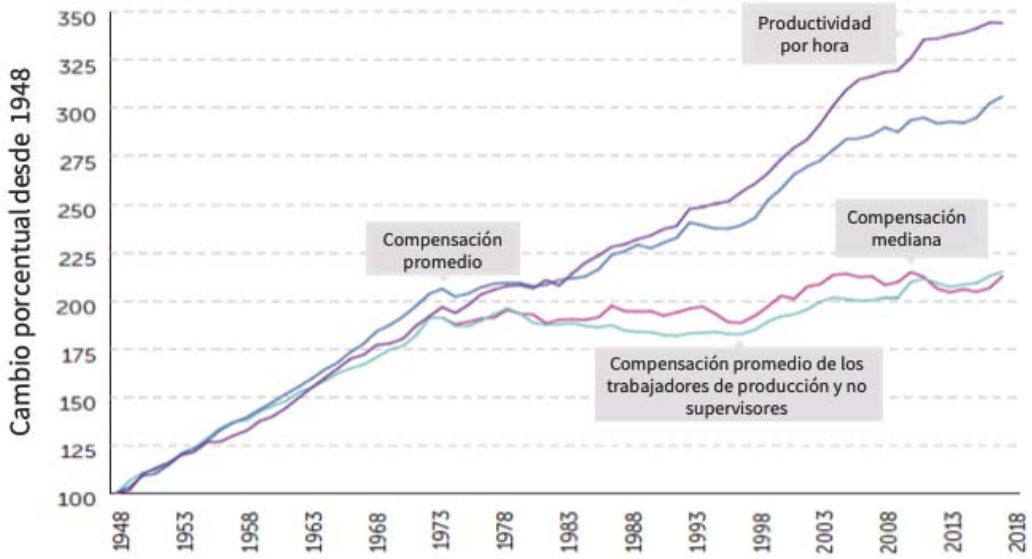
En tercer lugar, Osterman se refirió, por un lado, a los estudios económicos que no detectan efectos macro significativos atribuibles a la cogestión a nivel de participación representativa (tesis defendida por el profesor Jäger, que intervino en una de las primeras reuniones de trabajo), pero, por otro lado, reconoció las contribuciones positivas a la calidad del trabajo, en términos de contenido y resultados de productividad, de la participación a nivel central y en el lugar de trabajo que ha supuesto la difusión del modelo de producción de Toyota entre muchas empresas. Por lo tanto, podría decirse que los investigadores directamente (es decir, Osterman) y otros indirectamente (es decir, Rodrik) recomiendan promover la participación sustantiva en los lugares de trabajo como una forma de mejorar la calidad del empleo en todos los sentidos. Los resultados

de la investigación citada en la sección anterior sobre participación, calidad del empleo e innovación apuntan en la misma dirección, centrándose en la participación en los lugares de trabajo y los empleos. En otras palabras, la codeterminación a nivel del comité de empresa (Work Council) puede ser más eficaz que la participación en los consejos de administración a la hora de vincular la participación de los trabajadores y la calidad del empleo.

Apéndice: Evidencia adicional para enmarcar el análisis de la calidad del empleo

A continuación se presentan algunos datos que documentan el proceso de cambio en la producción y distribución de la riqueza en las economías desarrolladas, que están relacionados con la insuficiencia de empleos de calidad.

FIGURA 17: Crecimiento de la productividad y la remuneración en Estados Unidos, 1948-2016



Fuente: Autor et al (2022) https://doi.org/10.7551/mitpress/14109.001.0001

La figura destaca la brecha entre la productividad laboral media y los salarios medios en los Estados Unidos desde mediados de la década de 1990 (¿consolidación de las TIC?) y la brecha entre los salarios medios y los salarios medianos desde mediados de la década de 1970 (automatización de los procesos de producción y el inicio de la globalización).

FIGURA 18: ¿Buenos empleos en la asistencia a largo plazo?

Consideremos la economía del cuidado, y concretamente los cuidados de larga duración. Se trata de un sector en el que el empleo podría aumentar rápidamente en los próximos años, a medida que la población siga envejeciendo y aumente la demanda de servicios de asistencia a domicilio o de residencias asistidas. Sin embargo, existe una escasez de trabajadores, debido a los bajos salarios y otras características poco atractivas del trabajo (Poo y Berger, 2022; Stevenson, 2018).

Gran parte del trabajo de cuidados a largo plazo se realiza en los hogares (a través de agencias que proporcionan cuidadores o de cuidadores autónomos) o en comunidades de vida asistida o de jubilados donde, a diferencia de los hospitales o las residencias de ancianos, la normativa es poco estricta. En estos entornos, la remuneración y las condiciones de trabajo han sido tradicionalmente muy deficientes, características que personifican los malos empleos. Los empleados son en su mayoría mujeres y, de manera desproporcionada, personas de color. Los trabajadores de cuidados a largo plazo suelen considerarse que realizan trabajos poco cualificados y no se les ve como «miembros reales del equipo de cuidados» (Osterman 2019). Los auxiliares de atención domiciliaria no pueden realizar tareas sencillas (como cambiar vendajes o apósitos, o aplicar gotas nasales u oculares), por lo que «es difícil aumentar la productividad de los auxiliares de manera que se pueda justificar un aumento de la remuneración» (Osterman, 2019). En muchos sentidos, los cuidados de larga duración son un caso de prueba para la idea de que las políticas sectoriales organizadas según los principios de la política industrial pueden impulsar los buenos empleos.

Como señala Osterman (2019), hay tres formas de mejorar los puestos de trabajo en el sector de los cuidados de larga duración. En primer lugar, el Gobierno puede regular e imponer normas (como salarios mínimos elevados). En segundo lugar, se pueden aumentar las tasas de reembolso de Medicaid y Medicare, con la esperanza de que unas tasas más altas se traduzcan en un aumento de los salarios. En tercer lugar, se puede aumentar la productividad de los trabajadores de atención directa, lo que permitiría al sistema de cuidados a largo plazo atender mejor las necesidades de los pacientes y reducir los costes, generando margen para una mejor remuneración. Si bien las dos primeras estrategias pueden ser útiles, en última instancia, una mayor productividad es la fuente más fiable para conseguir mejores puestos de trabajo.

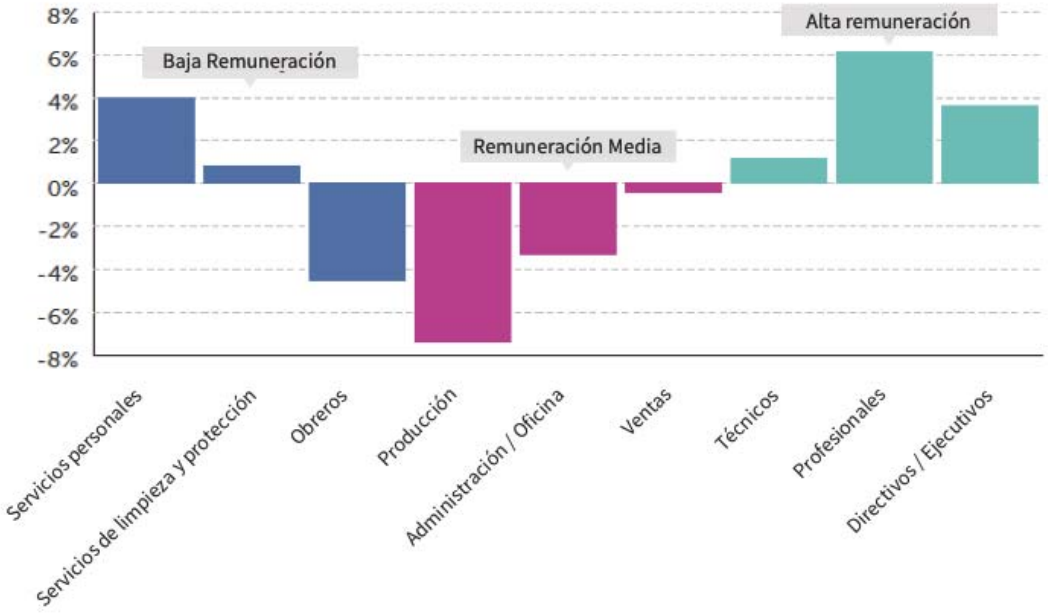
Osterman sugiere que podría ser útil aumentar la productividad en los cuidados a largo plazo mediante una estrategia análoga a la implantación de innovaciones en la fabricación impulsada por los fabricantes de automóviles japoneses. Esto implica una combinación de inversión en las habilidades de los trabajadores, dotarles de mayor voz, discreción y autonomía, y otorgarles más responsabilidad sobre la calidad del servicio. Bishop (2014) señala que, en lo que respecta a las residencias de ancianos, los cuidadores que cuentan con mayor autonomía y capacidad de decisión pueden utilizar su conocimiento de los residentes y pacientes para personalizar sus servicios y ofrecer más flexibilidad (por ejemplo, en los horarios, la alimentación y el tratamiento); el mismo enfoque puede aplicarse también a la asistencia domiciliaria y a los centros de cuidados a largo plazo. Un componente importante de la estrategia sería la introducción de nuevas tecnologías que complementen las habilidades de los cuidadores, como herramientas digitales que les permitan recopilar información en tiempo real y responder de manera rápida y eficiente a las necesidades de cada residente.

Si la atención a largo plazo se gestionara mejor de estas maneras, se obtendrían beneficios reales en términos de productividad: menor rotación y agotamiento por parte de los trabajadores sanitarios, reducción de los ingresos en residencias de ancianos y de las tasas de hospitalización, mejor gestión de las enfermedades crónicas y transiciones más rápidas y fluidas desde los centros de cuidados intensivos, además de una mayor satisfacción de los clientes (Osterman 2019).

Estos cambios requerirían la voluntad de experimentar con prácticas laborales novedosas y un esfuerzo continuo, desde la I+D y la introducción de nuevas tecnologías para los cuidados a largo plazo, por un lado, hasta su adopción, adaptación y contextualización a nivel local en comunidades específicas, por otro. Es importante destacar que existe una complementariedad entre la oferta de buenos puestos de trabajo (con salarios altos y seguridad laboral) y la adopción y aplicación satisfactoria de estas prácticas por parte de los trabajadores (Bishop, 2014). Los trabajadores que consideran que reciben una buena remuneración y son tratados con dignidad y respeto son más propensos a responder positivamente a responsabilidades adicionales y a rendir a un alto nivel.

Fuente: Rodrick (2022)
https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/09/20220928_THP_Proposal_Rodrik_GoodJobs.pdf

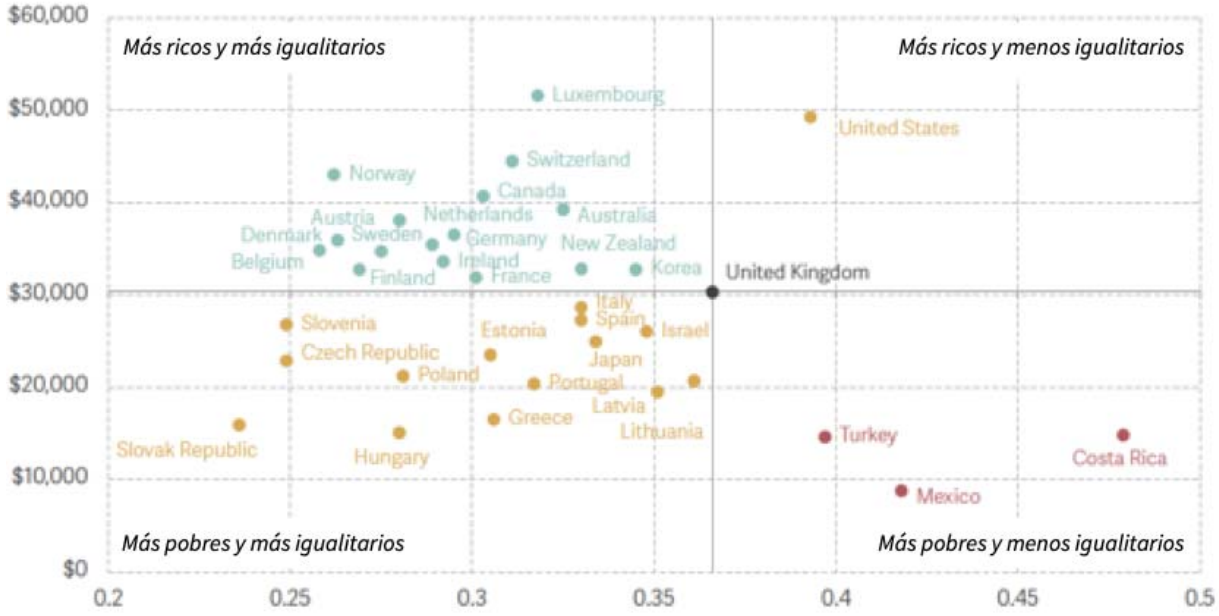
FIGURA 19: El crecimiento del empleo se ha polarizado entre las ocupaciones bien remuneradas y las mal remuneradas Cambios en las proporciones de empleo por ocupación entre los adultos en edad de trabajar, 1980-2015



Fuente: Autor et al (2022) https://doi.org/10.7551/mitpress/14109.001.0001

La figura, también incluida en la presentación de Dani Rodrik, destaca la polarización del empleo en Estados Unidos, con una disminución del número de personas empleadas en puestos de salario medio (clase media) y un aumento del número de personas en puestos de salario alto y bajo.

FIGURA 20: El Reino Unido se sitúa en la mitad de la tabla de los países de la OCDE en cuanto a ingresos, pero ocupa una posición baja en cuanto a desigualdad.



Fuente: Doshi et al. (2023)
https://economy2030.resolutionfoundation.org/wp-content/uploads/2023/07/Creating-a-good-jobs-economy-1.pdf

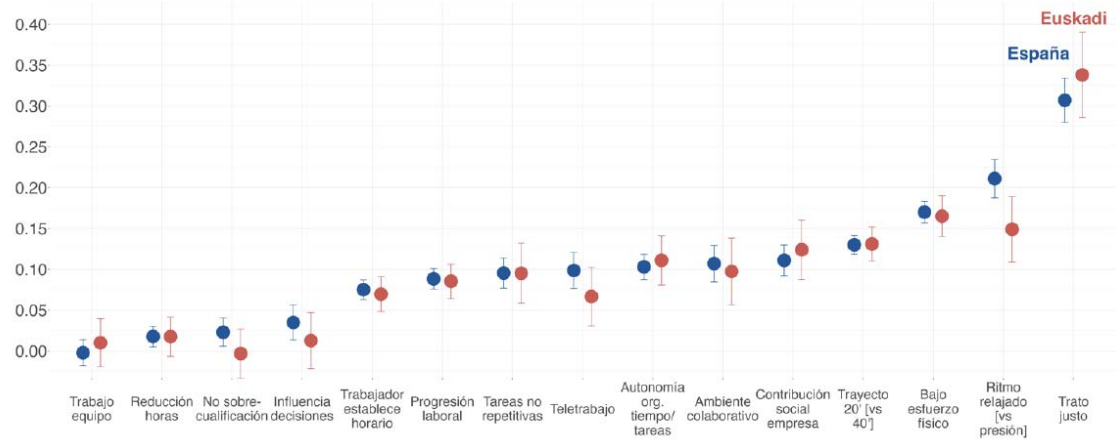
La figura, correspondiente a un estudio sobre el empleo de calidad en el Reino Unido en el que también colaboraron Dani Rodrik, Doshi et al. (2023), resume la disparidad en las combinaciones de niveles de ingresos y desigualdad entre países, destacando las diferencias entre Estados Unidos y el Reino Unido, por un lado, y los países del centro y norte de Europa, por otro.

FIGURA 21: Indicadores que reflejan la pérdida progresiva de empleos de calidad en España, basados en datos recientes de fuentes oficiales y estudios especializados.

Indicador	Valor Actual	Evolución / Observaciones
Empleo temporal	~ 17% del total de empleo	España mantiene una de las tasas más altas de temporalidad en Europa, lo que indica una persistente precariedad laboral.
Empleo a tiempo parcial	~ 60% del empleo a tiempo parcial	Una proporción significativa de los trabajadores a tiempo parcial desearían trabajar más horas, reflejando subempleo y falta de oportunidades laborales adecuadas.
Pobreza laboral en hogares con hijos	17,1%	Según un informe de Save the Children, el 17,1% de los hogares españoles con hijos y al menos un adulto trabajando viven en situación de pobreza laboral, evidenciando que tener empleo no garantiza salir de la pobreza.
Gasto en bajas laborales	15.000 millones de euros (2024)	El gasto en prestaciones por incapacidad temporal ha aumentado un 78,5% desde 2019, alcanzando casi el 1% del PIB, lo que indica un deterioro en las condiciones de salud laboral y un aumento de la precariedad.
Tasa de sindicalización	~ 13%	La afiliación sindical ha disminuido significativamente en las últimas décadas, reduciendo la capacidad de negociación colectiva y la protección de los derechos laborales.
ATasa de empleo de titulados recientes (20-34 años)	76,8% (2021)	España se sitúa por debajo de la media de la UE (85,0%), lo que refleja dificultades para la inserción laboral de los jóvenes y una posible sobre cualificación o desajuste entre formación y demanda laboral.

Fuente: Elaboración propia con datos de diferentes fuentes

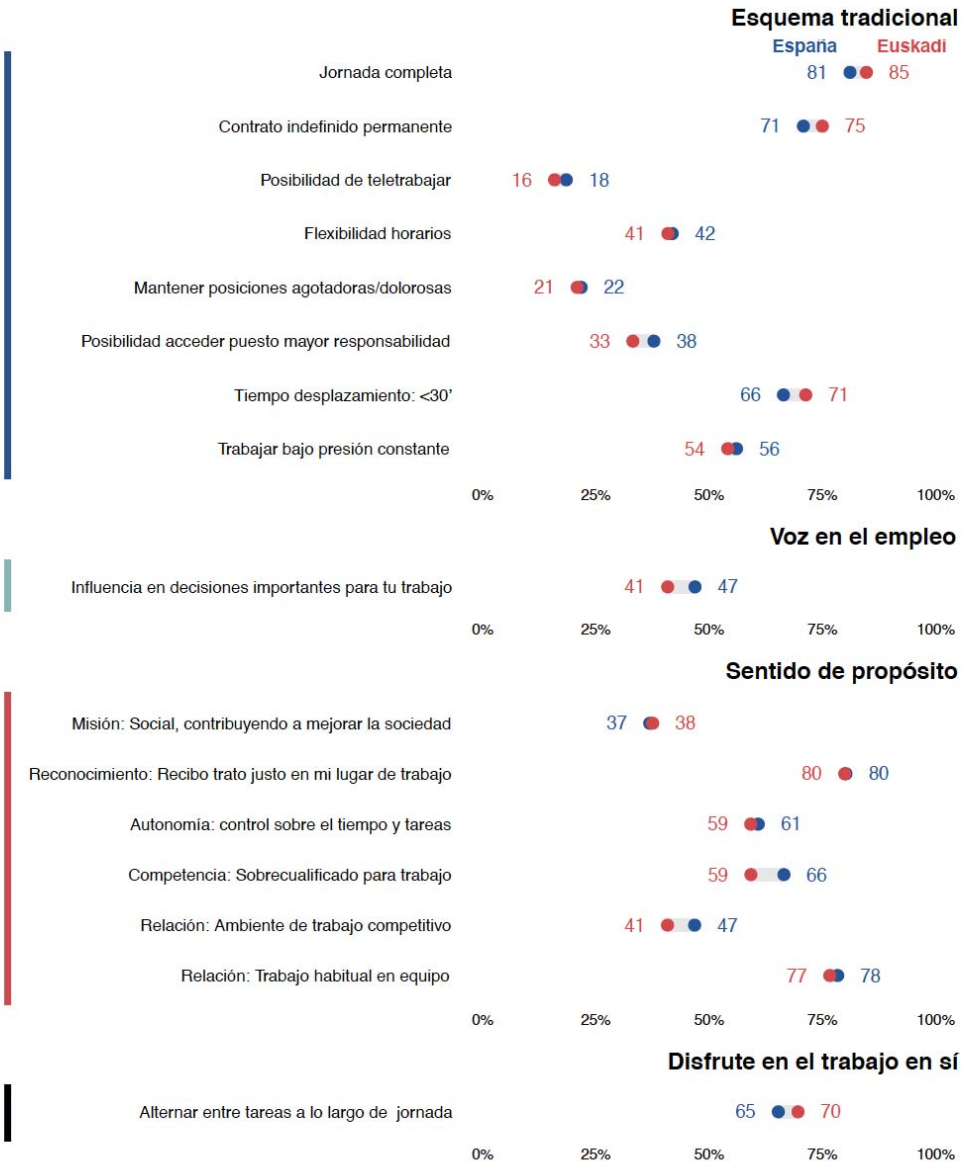
FIGURA 22: Disposición a pagar (WTP) por atributos no monetarios: población activa



Fuente: Elaboración propia de ISEAK basada en las encuestas ISEAK 2023 y 2024)
https://iseak.eu/publicacion/dignidad-y-calidad-del-empleo-en-la-era-de-la-inteligencia-artificial

El eje horizontal muestra los atributos no salariales que determinan la calidad del empleo según el estudio del ISEAK. El eje vertical muestra un indicador de la importancia media relativa que los trabajadores encuestados otorgan a cada una de las dimensiones que determinan esa calidad (proporción del salario que sacrificarían para mejorar el atributo).

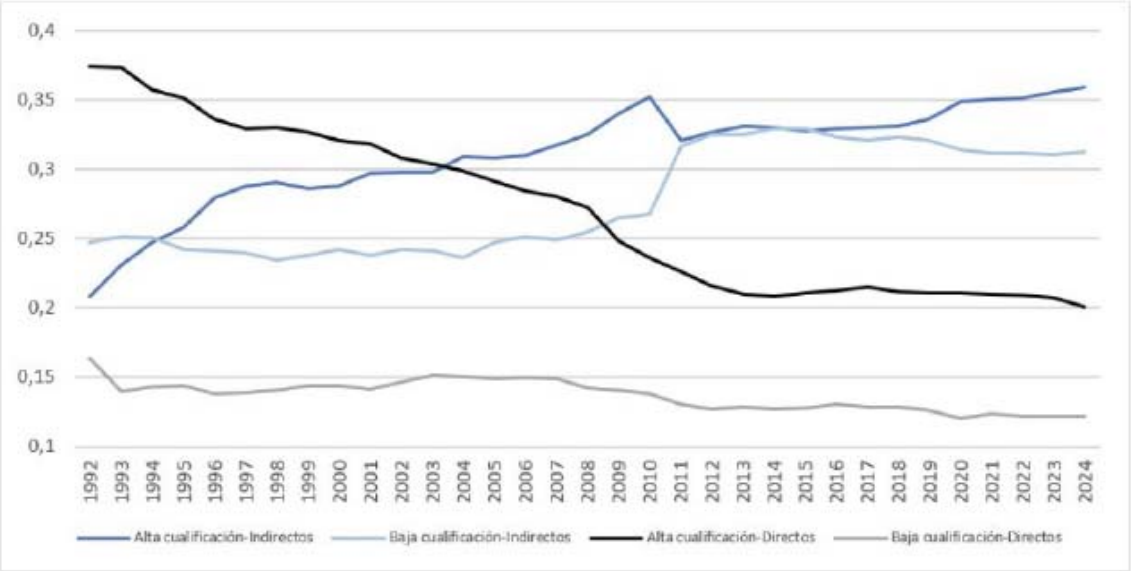
FIGURA 23: Condiciones laborales en España y Euskadi. Población general. Selección de atributos



Fuente: Elaboración propia basada en la encuesta del ISEAK 2024)
https://iseak.eu/publicacion/dignidad-y-calidad-del-empleo-en-la-era-de-la-inteligencia-artificial

Nota: Esta figura documenta la prevalencia de una selección de condiciones laborales según las respuestas de la población asalariada. El punto **azul (rojo)** indica el porcentaje de trabajadores en España (Euskadi) que afirman que su puesto de trabajo contiene ese atributo.

FIGURA 24: Proporción de empleados asalariados en España según el nivel de cualificación requerido para el puesto de trabajo y si el puesto es directo o indirecto, según la clasificación ISCO



Fuente: Salas-Fumás, V. (2025) Cambios en la distribución ocupacional de los trabajadores en España: lecciones ante los retos de la inteligencia artificial. Revista Labour Market Papers, número 13, mayo de 2025)
https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-observatorio/Hipatia/cuadernos-mercado-trabajo/revista-cuadernos-mercado-trabajo/detalle-articulo.html?
detail=/revista/Din-micas-de-las-empresas-en-t-rminos-de-empleo/cambiosenladistribucionocupacionaldelostrabajadoresenespaaenseanzasantelosretosdelainteligenciaartificialia

FIGURA 25: Colaboración entre la dirección y los trabajadores en torno a la adopción de tecnología

Colaboración entre la dirección y los trabajadores en torno a la adopción de tecnología

Kaiser Permanente, uno de los sistemas de atención médica gestionada más grandes de Estados Unidos, ha abierto más de una docena de nuevas clínicas ambulatorias en el sur de California para promover una atención sanitaria centrada en el paciente. El personal de todo el sistema sanitario participó activamente en el diseño, las pruebas y la posterior puesta en marcha de las nuevas clínicas, denominadas «Health Hubs» (centros de salud). A partir de aproximadamente 70 entrevistas con una muestra representativa de las personas que participaron en el diseño, la puesta en marcha y el funcionamiento de las nuevas clínicas, el miembro del grupo de trabajo Thomas Kochan y sus colegas Anubhav Arora y Barbara Dyer descubrieron que la tecnología conocida se utiliza de formas convencionales y novedosas a medida que se introducen nuevos avances.[131] Los Health Hubs hacen un uso extensivo de:

- Quioscos de autoservicio para el registro de pacientes
- Paneles electrónicos que permiten a los equipos de atención médica y a los pacientes realizar un seguimiento del flujo de pacientes
- Sillas y salas de examen inteligentes para mejorar la eficiencia y la comunicación con los pacientes
- Tabletas, ordenadores portátiles y otros dispositivos móviles para los proveedores del equipo de atención médica
- Uso ampliado de la telemedicina para atender a los pacientes a distancia

Una parte fundamental de la implementación fue ganarse la confianza de los trabajadores actuales dejando claro que la tecnología no tenía por objeto sustituirlos y que se impartiría una amplia formación sobre los nuevos sistemas. Algunas de las medidas que tomó la empresa para garantizar esa confianza incluyen:

1. La organización de grupos de discusión con pacientes, personal de Kaiser Permanente y personal médico permitió profundizar en la comprensión de las aspiraciones de transformación de la atención sanitaria.
2. La organización de talleres con líderes del sector sanitario, expertos en tecnología y empleados permitió perfeccionar la visión de las nuevas clínicas.
3. La consulta temprana con los sindicatos sobre los posibles cambios en los procesos de trabajo y las descripciones de los puestos de trabajo fue seguida de negociaciones para llegar a un acuerdo sobre los cambios en la remuneración, la formación y el alcance de las prácticas.
4. La participación de médicos, enfermeras y otros empleados en la prueba y el perfeccionamiento de las nuevas tecnologías, el flujo de pacientes y la organización del trabajo mediante simulaciones mucho antes de la apertura.
5. Ascender a los miembros del personal que participaron en las simulaciones como formadores de sus compañeros. Este enfoque de «formación de formadores» creó la capacidad inicial necesaria y forjó una cultura de aprendizaje.
6. Fomentar la mejora continua de las operaciones tras la apertura de las clínicas con reuniones de «equipos por unidades» y otras sesiones informales en grupo.

Los centros de salud reflejan un cambio de un sistema centrado en el médico a uno centrado en el paciente. Este caso ofrece un ejemplo de una estrategia que integra nuevas tecnologías y prácticas laborales mediante la participación activa de la plantilla y sus representantes.

Fuente: Autor et al. (2022) https://doi.org/10.7551/mitpress/14109.001.0001

Las publicaciones del grupo del MIT sobre el trabajo del futuro incluyen propuestas para reformar la organización del trabajo y empoderar a los trabajadores en Estados Unidos, con el objetivo general de mejorar las decisiones empresariales en el ámbito del empleo y la adopción de nuevas tecnologías. Estas propuestas se inspiran en los sistemas participativos que están muy extendidos

en Europa central y septentrional, y que podrían extenderse a España, teniendo en cuenta la distancia entre la realidad española y la de los países europeos en términos de participación laboral. Hemos seleccionado algunas de las conclusiones/recomendaciones del trabajo de Autor et al. (2022):

1. *El fracaso del mercado laboral estadounidense en las últimas cuatro décadas a la hora de generar prosperidad compartida a pesar del aumento de la productividad* ***no es un resultado inevitable de las tecnologías actuales o los mercados libres****. Las instituciones públicas y privadas (sistemas educativos, regulaciones del mercado laboral, negociación colectiva, mercados financieros, inversión pública y políticas fiscales) desempeñan un papel clave. Otros países industrializados han distribuido los aumentos de productividad de forma más equitativa.*

2. ***Se necesitan*** *inversiones y* ***políticas*** *proactivas* ***para configurar el futuro del trabajo*** *hacia una mayor seguridad económica para los trabajadores, una mayor productividad para las empresas y mayores oportunidades para todos. El informe identifica cuatro áreas generales de actuación pública y privada, además de la educación y la formación:*
    - ***Reequilibrar las políticas fiscales*** *para favorecer la inversión en capital humano en lugar de solo en capital físico.*
    - ***Restablecer el papel de los trabajadores como partes interesadas****, junto con los propietarios y los accionistas, en la toma de decisiones de las empresas.*
    - ***Fomentar la innovación tecnológica y organizativa para complementar a los trabajadores****.*
    - ***Reafirmar el liderazgo de Estados Unidos en tecnología e innovación.***

3. ***La inversión en educación, formación y aprendizaje permanente*** *es urgente e indispensable, especialmente en la educación postsecundaria no elitista, como los colegios comunitarios, los programas de aprendizaje en el trabajo y la formación sectorial. Es fundamental mejorar la calidad y la accesibilidad de estos programas. También es importante comprender mejor cómo aprenden los adultos y cómo las nuevas tecnologías pueden aumentar la eficacia de los modelos educativos tradicionales.*

4. *Es necesario* ***experimentar e innovar*** *en los sistemas de impartición de competencias, así como evaluar rigurosamente la eficacia de los nuevos programas y titulaciones.*

Véase: *https://mitsloan.mit.edu/sites/default/files/inline-files/inline-files/IWERJune%205%202019%, que resume las conclusiones de un taller organizado por la Sloan Management School del MIT en junio, que resulta especialmente relevante para la labor de la Comisión.20Worker-Centered%20Technology%20Workshop%20Highlights_0.pdf*,

El trabajo del futuro: configurar la tecnología y las instituciones https://web.mit.edu/2.810/www/files/readings/WorkOfTheFuture.pdf *informe publicado en otoño de 2019 como resumen del trabajo realizado por el grupo de trabajo en su primer año desde su*

creación. El subtítulo resume muy bien el objetivo del taller: es un principio bien aceptado de la vida moderna que el cambio tecnológico da forma a nuestra forma de trabajar. Pero, ¿y si fueran los trabajadores los que dieran forma al cambio tecnológico? ¿Podría eso mejorar el éxito de las organizaciones y la calidad de los puestos de trabajo?

El trabajo del futuro: crear mejores puestos de trabajo en la era de las máquinas inteligentes, de David Autor, David Mindell y Elishabeth Reynolds, publicado en 2022 por MIT Press https://doi.org/10.7551/mitpress/14109.001.0001. El libro analiza la relación entre las tecnologías emergentes y el trabajo, con el objetivo de dar forma al discurso público y explorar estrategias para un futuro de prosperidad compartida. El informe documenta y diagnostica los retos a los que se enfrenta el mercado laboral estadounidense, examina la frontera tecnológica y sus posibles repercusiones en el empleo, la demanda de competencias y las oportunidades, y analiza cómo deben innovar las políticas y las instituciones para aprovechar las oportunidades tecnológicas y económicas.

Estudios sobre la calidad del empleo promovidos por la UE

QuInnE - *Quality of jobs and Innovation generated Employment outcomes (Calidad del empleo e innovación generada: resultados en materia de empleo)* es un proyecto interdisciplinario llevado a cabo entre 2015 y 2018 con financiación del programa Horizonte 2020 de la Comisión Europea «EURO-2-2014 - La agenda europea de crecimiento», número de referencia del proyecto: 649497. En Warhurst et. al (2028) https://bryder.nu/quinne1/sites/default/files/WP_11.pdf se puede encontrar un resumen de los principales resultados del proyecto. El proyecto aborda directamente la relación entre la innovación y la calidad del empleo. El contenido del documento de trabajo es principalmente metodológico y conceptual. El proyecto incluye estudios por países, entre ellos el caso español, Duhautois et al. (2020) https://hal.science/hal-02966011v1/file/WP_7.pdf.

La Unión Europea encargó a la OCDE la realización de un proyecto sobre «Definición, medición y evaluación de la calidad del empleo y sus vínculos con el rendimiento del mercado laboral y el bienestar» [VS/2013/0108 (SI2.666737)]. El proyecto dio lugar a la publicación en 2016 de *Measuring and Assessing Job Quality: the OECD Job Quality Framework (Medición y evaluación de la calidad del empleo: el marco de calidad del empleo de la OCDE),* firmado por Sandrine Cazes, Alexander Hijzen y Anne Saint-Martin, https://dx.doi.org/10.1787/5jrp02kjw1mr-en. El trabajo es metodológico y descriptivo, sin aportar resultados especialmente relevantes para el diagnóstico y las políticas públicas, aunque contiene comparaciones de las medidas de calidad del empleo entre los países de la UE.

La OCDE ha publicado recientemente un estudio encargado por el Tesoro francés titulado «Low-wage employment in France: A cross-country perspective» (El empleo con salarios bajos en Francia: una perspectiva transnacional), Barreto et al, 2025)

https://dx.doi.org/10.1787/82539f44-en. Los resultados pueden ser relevantes para poner en perspectiva la realidad europea de los empleos de baja calidad, ya que los resultados de los estudios citados por Paul Osterman en su libro se refieren a los Estados Unidos. España no figura entre los países comparados.

Referencias bibliográficas

Amstrong B., Chen V., Cuellar A., Forsey-Smerek A., Shah J. (2024), 'Automation from the Worker's Perspective: How Can New Technologies Make Jobs Better?', *MIT Report on the Work of the Future* https://ipc.mit.edu/wp-content/uploads/2024/09/Automation_from_the_Worker_s_Perspective-30-Sep-pub.pdf

Autor, D., Mindell, D., & Reynolds, E. (2022). *The Work of the Future: Building Better Jobs in an Age of Intelligent Machines*. MIT Press. https://doi.org/10.7551/mitpress/14109.001.0001

Bishop, C. E. (2014). 'High-performance Workplace Practices in Nursing Homes: An Economic Perspective'. *The Gerontologist, 54*(S1), S46–S52.

Breitling and Scholl (2022). 'Success of Process Innovations Through Active Works Council Participation'*, Front. Psychol* doi: 10.3389/fpsyg.2022.795143 DOI=10.3389/fpsyg.2022.795143

Doshi, V., Spencer, H., & Rodrik, D. (2023). 'Creating a Good Jobs Economy'. *Resolution Foundation*. https://economy2030.resolutionfoundation.org/wp-content/uploads/2023/07/Creating-a-good-jobs-economy-1.pdf

Findeisen, S., Dauth, W., and Schlenker, O., (2025). 'Organized Labor Versus Robots? Evidence from Micro Data' (January 17, 2025). *ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper* No. 25-005 SSRN: https://ssrn.com/abstract=5207703 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5207703

Martínez de Lafuente, D., & Oses, A. (2025). 'Dignidad y buen empleo en la era de la IA: Evidencia de una encuesta a gran escala'. ISEAK. https://iseak.eu/publicacion/dignidad-y-calidad-del-empleo-en-la-era-de-la-inteligencia-artificial

Nelson, D., Wilmers, N., and Zhang, L., (2024). 'Work Organization and High-Paying Jobs.' *Upjohn Institute Working Paper* 24-397. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research. https://doi.org/10.17848/wp24-397

Osterman, P. (2018). 'In Search of the High Road: Meaning and Evidence'. *ILR Review, 71*(1), 3–34.

Osterman, P. (2019). 'Improving Job Quality in Long Term Care'. In P. Osterman (Ed.), *Creating Good Jobs: An Industry-based Strategy* (pp. 115–144). MIT Press.

Rodrik, D. (2022). 'An Industrial Policy for Good Jobs'. *The Hamilton Project*. Brookings. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/09/20220928_THP_Proposal_Rodrik_GoodJobs.pdf

Salas Fumás, V. (2025). ‘Cambios en la distribución ocupacional de los trabajadores en España: Enseñanzas ante los retos de la inteligencia artificial (IA)’. *Cuadernos del Mercado de Trabajo, 13*. https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-observatorio/Hipatia/cuadernos-mercado-trabajo/revista-cuadernos-mercado-trabajo.html

Scholz R. (2021) *Labour in the Board and Good Work: How to Measure and Evidence From Germany*, *Manag. Rev.*, 32(3), 219–243, https://doi.org/10.5771/0935-9915-2021-3-219)

Desafío 3: La crisis de gobernanza de la IA

129.2 como herramienta para construir conjuntamente el futuro del trabajo

Resumen

Hechos y análisis:

Este capítulo examina el impacto de la inteligencia artificial (IA) en el mundo laboral. Aclara que, si bien los temores de un desempleo generalizado debido al cambio tecnológico parecen infundados, **la calidad de la mayoría de los puestos de trabajo está fundamentalmente en riesgo debido al auge de los sistemas de IA**, sobre todo la gestión algorítmica (ARM) y las decisiones que toman las empresas. En particular, la ARM automatiza las funciones tradicionales del empleador, desde la contratación hasta el despido, intensificando el control y la vigilancia de la dirección hasta un grado sin precedentes.

Conexión con el mandato constitucional:

El auge de la gestión algorítmica (ARM) plantea un reto crítico para la gobernanza democrática y los derechos de los trabajadores, creando un importante «punto ciego democrático» en el lugar de trabajo. Las capacidades de vigilancia mejoradas de los sistemas de IA permiten un control y una supervisión implacables, lo que puede sofocar la disidencia y los esfuerzos de sindicalización. Esta pérdida de poder se extiende más allá del lugar de trabajo, contribuyendo a la desvinculación política y a la susceptibilidad de las ideologías populistas. Sin embargo, el capítulo también presenta el auge de la ARM como una oportunidad para replantearse los regímenes normativos y redistribuir el poder. **Cuestiona la idea de que la trayectoria de desarrollo de la IA está predeterminada y aboga por un escenario alternativo en el que la IA apoye y mejore, en lugar de sustituir, a los trabajadores**.

La clave de esta vía optimista es replantear el papel de la fuerza de trabajo, pasando de tener un papel antagonista a otro positivo, creativo y estratégico, contribuyendo activamente a configurar las decisiones tecnológicas y su implementación. Para ello, es necesario reforzar —y reinventar de forma creativa— los mecanismos de negociación colectiva, ya que la legislación laboral, por sí sola, es insuficiente para abordar estos complejos desafíos.

Para afrontar los retos de la IA, el capítulo sugiere **un enfoque colaborativo que transforme el conocimiento incorporado en los trabajadores en poder para su voz en las empresas**. Esto requiere cambios fundamentales en la dinámica de la negociación, yendo más allá de las negociaciones salariales tradicionales hacia una colaboración más holística en las decisiones de

adopción de tecnología. El informe sugiere una estrategia centrada en identificar y promover «casos de uso de la IA favorables a los trabajadores». **La democratización del trabajo se destaca como un medio esencial para afirmar el control humano** (Ponce del Castillo 2024) **mediante el reequilibrio y la limitación del poder de la gestión algorítmica y de los sistemas de IA en general, y garantizando que el despliegue de la IA sirva para potenciar las capacidades y aportaciones humanas, en lugar de sofocarlas y restringirlas.**

La Comisión advierte que este es un aspecto que, a lo largo de la cadena de valor, afecta a todos los trabajadores, en el norte y en el sur globales, más allá de los empleados de empresas concretas. Dadas la amplitud y profundidad del impacto de la IA en el contenido y la organización del trabajo así como en los propios trabajadores, y sobre todo dada la velocidad en la que se está manifestando, parece claro que este es uno de los espacios más urgentes para la aplicación del artículo 129.2 Una relación de los trabajadores con la IA como socios estratégicos que asegure que el expertise individual del trabajador se tome en consideración en la creación de activos específicos de IA para la empresas, puede ayudar a proteger frente abusos y usos fraudulentos. Los trabajadores que se implican en la co-creación junto con la IA de un futuro mejor ayudará a las empresas a crear lugares de trabajo más productivos y menos conflictivos. La piedra angular para un despliegue colaborativo y constructivo de la IA es la confianza. Dar voz a los trabajadores a nivel corporativo junto con la cogestión del proceso (además de las herramientas) es un paso crítico a considerar.

***

Informe de las audiencias: Este capítulo se ha elaborado basándose en gran medida en las evidencias expuestas a la Comisión por los profesores Daron Acemoglu y Valerio De Stefano, así como en los trabajos anteriores de los autores sobre el impacto de los sistemas de IA en el empleo y el trabajo, y en particular en la gestión algorítmica.

1. La inteligencia artificial y el futuro del trabajo

La IA está revolucionando el mundo laboral. Los temores de un desempleo tecnológico generalizado provocado por el auge de la inteligencia artificial siguen demostrandose infundados, pero esto no resta importancia al impacto fundamental que el despliegue de las tecnologías emergentes tiene en la organización del trabajo. El rápido ritmo de la innovación tecnológica ha sentado las bases para la gestión algorítmica (ARM): la posible automatización de toda la gama de funciones tradicionales del empleador, desde la contratación de trabajadores y la gestión del funcionamiento diario de la empresa, hasta la terminación de la relación laboral. Entendida de esta manera, la «re-configuración de la empresa» supone una amenaza tanto para el «empresario-coordinador» coasiano como para sus empleados (Adams-Prassl 2019).

Desde esta perspectiva, la IA no solo supone un reto para *la cantidad* de puestos de trabajo, sino, lo que es más importante, para *la calidad* de los mismos. Los proveedores de esta tecnología prometen soluciones que comprenden toda la gama de funciones del empleador, en los lugares de trabajo de todo el espectro socioeconómico, desde almacenes y fábricas hasta universidades y empresas de servicios profesionales. Incluso en los casos en que la IA aún no está lo suficientemente avanzada como para sustituir a la gestión, su uso ha intensificado el control gerencial mediante la creación de modelos de gestión híbridos que convierten la vida en opaca e impredecible para los trabajadores. Las evidencias que se conocen son desconcertantes: las herramientas de gestión algorítmica vigilan a los trabajadores, recopilan datos íntimos a una escala sin precedentes y permiten un grado de control hasta ahora inimaginable. El taylorismo se ha convertido finalmente en algo técnicamente factible.

Sin embargo, la historia no es exclusivamente de crisis y trayectorias camino-dependientes inevitablemente negativas. A medida que las nuevas tecnologías cambian radicalmente la configuración del poder negociador (Joyce et al, 2019), la necesidad de replantearse los regímenes regulatorios normativos es cada vez más acuciante. A medida que los gobiernos, los académicos y los sindicatos comienzan a lidiar con las implicaciones de los algoritmos en el trabajo, surgen nuevos llamamientos a favor de la participación de las personas trabajadoras en todas las jurisdicciones.

Desde este punto de vista, el auge de la gestión algorítmica no es solo un reto, sino también una oportunidad. Una oportunidad para reabrir el debate sobre la distribución del poder en el lugar de trabajo, una oportunidad para crear nuevas normas de participación y cogobernanza y una oportunidad para promover el despliegue ético de la IA.

Con este espíritu, la Comisión invitó a dos expertos destacados en el campo de la inteligencia artificial, la automatización y el futuro del trabajo a presentar evidencias sobre la IA en sus respectivos ámbitos: Daron Acemoglu, profesor del Instituto del MIT, codirector del Centro James M. y Cathleen D. Stone sobre Desigualdad y Futuro del Trabajo, y ganador del Premio Nobel de Economía 2024; y Valerio De Stefano, *Canada Research Chair in Innovation, Law and Society* en la Osgoode Hall Law School de la Universidad de York, Canadá.

Exposición de los hechos

La exposición por parte de los ponentes y el posterior debate exploran tres aspectos distintos pero interrelacionados de la IA y el lugar de trabajo, el auge de la gestión algorítmica, su influencia en el contenido y organización del trabajo y perspectivas de futuro.

Como muchos han argumentado, la integración de herramientas de gestión automatizadas en el mundo laboral durante las últimas dos décadas ha creado la necesidad de categorías

completamente nuevas en materia de derechos:privacidad y protección. Desde los sistemas de gestión algorítmica hasta las evaluaciones de los empleados basadas en datos, pasando por la nueva frontera de los tests utilizando herramientas de inteligencia artificial, los trabajadores de casi todos los sectores están cada vez más sujetos al uso de diversos tipos de software destinados a aumentar la productividad y reducir los costes laborales. Si bien estas tecnologías difieren significativamente en sus funciones y lógicas, plantean una serie de cuestiones comunes sobre la gobernanza democrática y la voz de los trabajadores en la forma en que estructuramos nuestra vida laboral (Adams-Prassl, Ferreras et al., 2024).

2. Gestión algorítmica y poder en el lugar de trabajo

Pasando a continuación al despliegue de los sistemas de IA en el lugar de trabajo, la Comisión escuchó el testimonio del profesor De Stefano, sobre la intersección crítica entre la inteligencia artificial, la gobernanza democrática y los derechos humanos en el trabajo, con especial énfasis en cómo la IA y los sistemas de gestión algorítmica repercuten fundamentalmente en la calidad de los entornos de trabajo, los derechos humanos y los procesos democráticos dentro de los entornos laborales.

La IA como herramienta de poder y vigilancia

El profesor De Stefano definió la gestión algorítmica como la delegación sistemática de las tareas de gestión tradicionales a máquinas, software y sistemas de IA. Un cambio tecnológico con profundas implicaciones para las estructuras de autoridad en el lugar de trabajo, ya que los empleadores poseen ahora un poder sin precedentes para supervisar, dirigir y disciplinar a los trabajadores a través de medios tecnológicos. Esta autoridad reforzada no es solo un avance tecnológico, sino que se ha creado y aumentado legalmente mediante una legislación laboral que amplía el control de los empleadores sobre los trabajadores.

Según el profesor De Stefano, las capacidades de vigilancia y control que incorporan estas tecnologías permiten supervisar de forma permanente las acciones, los niveles de productividad e incluso los estados emocionales de los trabajadores. El proceso comienza en la fase de contratación, en la que los sistemas automatizados examinan los currículos y monitorizan a los candidatos durante las entrevistas utilizando técnicas de análisis emocional y conductual. Ya en el puesto de trabajo, los trabajadores en distintas áreas de la empresa realizan cada vez más tareas que son susceptibles de supervisión a través de sistemas de inteligencia artificial que alteran fundamentalmente la relación laboral.

El profesor De Stefano describió el amplio panorama de la vigilancia, explicando cómo las tecnologías de seguimiento incluyen ahora dispositivos portátiles, tarjetas RFID, sistemas GPS y supervisión de las pulsaciones del teclado. Destacó en particular la tendencia hacia la vigilancia del

estado emocional y mental, que calificó de científicamente poco fiable y profundamente invasiva, así como los retos que plantea la supuesta neutralidad de los sistemas algorítmicos, argumentando que los algoritmos se consideran a menudo erróneamente imparciales cuando, en realidad, replican y amplifican los sesgos sociales existentes.

Contrarrestar las amenazas a la democracia en el lugar de trabajo y los derechos fundamentales

En lo que respecta a las amenazas a la democracia y los derechos de los trabajadores, el profesor De Stefano expresó su especial preocupación por el despliegue de tecnologías de vigilancia en el sector público, argumentando que tales aplicaciones socavan los procesos democráticos y reprimen la disidencia en el ámbito de la función pública. Sostuvo que la supervisión implacable a través de sistemas de IA impide a los trabajadores ejercer eficazmente sus derechos o participar en actividades democráticas, incluidas las iniciativas de sindicalización, y señaló el daño psicosocial que provoca la vigilancia constante, contribuyendo a aumentar el estrés, el agotamiento y unas condiciones de trabajo inseguras.

El profesor De Stefano examinó las respuestas legislativas actuales y sus retos inherentes, centrándose en la Ley de IA de la Unión Europea, que clasifica las aplicaciones de IA en contextos laborales como «de alto riesgo», lo que da lugar a requisitos de cumplimiento específicos. Señaló que la ley prohíbe la vigilancia emocional en los lugares de trabajo, aunque incluye excepciones para las medidas de salud y seguridad en el trabajo. El profesor De Stefano también abordó la Directiva sobre el Trabajo en Plataformas, que otorga a los trabajadores de plataformas el derecho a recibir explicaciones sobre las decisiones basadas en la IA, y garantiza que los representantes de los trabajadores sean informados cuando se introduzcan tecnologías de IA en los entornos laborales.

Sin embargo, el profesor De Stefano también defendió la necesidad de una legislación más amplia, proponiendo que las protecciones se amplíen para dar cobertura a todos los trabajadores afectados por la IA y los sistemas de gestión algorítmica, y no solo a los que trabajan en plataformas. Abogó por un enfoque holístico para abordar los impactos de la IA que vaya más allá de las preocupaciones sobre la privacidad y se centre en los derechos colectivos, las medidas contra la discriminación y las consideraciones de seguridad laboral. El profesor De Stefano hizo hincapié en que la IA amplifica la autoridad del empleador de formas sin precedentes, lo que requiere una actualización de las leyes laborales para equilibrar eficazmente las relaciones de poder y proteger los principios democráticos.

Estudio de caso: la Directiva de Trabajo en Plataformas de la UE

En otoño de 2024, la Unión Europea aprobó el primer instrumento jurídicamente vinculante que regula la gestión algorítmica. A pesar de sus limitaciones (como, notablemente, la exclusión de trabajadores distintos de aquellos que participan en plataformas de economía gig), proporciona un marco integral para la participación de los trabajadores en la introducción de tecnologías emergentes en el trabajo.

Una vez que los Estados miembros hayan implementado la Directiva, los trabajadores deberán ser informados sobre el uso de sistemas automatizados de seguimiento y toma de decisiones (Art. 9). Además, las plataformas de trabajo digital no podrán procesar ciertos tipos de datos personales (Art. 7), entre ellos:

- datos personales sobre el estado emocional o psicológico de los trabajadores de plataforma
- datos relacionados con conversaciones privadas
- datos destinados a predecir actividad sindical real o potencial
- datos utilizados para inferir el origen racial o étnico, el estatus migratorio, las opiniones políticas, las creencias religiosas o el estado de salud de un trabajador
- datos biométricos, excepto aquellos utilizados para la autenticación

Además, los sistemas de gestión algorítmica deberán ser supervisados por personal cualificado, que goce de protección especial frente a represalias (Art. 10). Se requiere intervención humana para decisiones significativas, como la suspensión de cuentas (Art. 10(5)), así como la revisión del funcionamiento de los sistemas de IA y su impacto en las condiciones laborales y los derechos fundamentales (Art. 11).

Fuente: Directiva sobre el Trabajo en Plataformas (2024/2831)

En particular, el profesor De Stefano identificó importantes lagunas en el marco de protección de la Directiva de la UE, señalando que las protecciones que ofrece son en realidad más débiles en comparación con muchas leyes nacionales existentes. Explicó que, en numerosos países de la UE, la instalación de sistemas básicos de videovigilancia requiere el consentimiento de los sindicatos o la aprobación de la inspección de trabajo, mientras que la directiva de la UE, cuando se trata de tecnologías de IA más invasivas, sólo exige informar e involucrar de manera vaga a los sindicatos en su introducción. Esto conlleva el riesgo de crear marcos jurídicos incoherentes que podrían dar lugar a situaciones paradójicas en las que las herramientas básicas de vigilancia se enfrenten a una regulación más estricta que los sistemas avanzados de supervisión basados en la IA.

El lugar de trabajo como punto ciego democrático

Dando un paso atrás para observar el panorama general, el profesor De Stefano caracterizó el lugar de trabajo como un importante punto ciego democrático, destacando la falta fundamental de voz de los trabajadores en los entornos laborales. Observó que la mayoría de las personas pasan una parte considerable de su vida bajo la autoridad privada de los empleadores sin poder influir de manera significativa en las decisiones que les afectan. Estos problemas se

acentúan cuando las decisiones las toman sistemas de IA creados por terceros que no poseen conocimientos específicos sobre determinados puestos de trabajo o sectores.

Las consecuencias de esta falta de poder, según el profesor De Stefano, se extienden mucho más allá del propio lugar de trabajo. Argumentó que la falta de poder de los trabajadores conduce al estrés, la alienación y los sentimientos de inutilidad, lo que se correlaciona con una mayor desvinculación política, la abstención electoral y una mayor susceptibilidad a las ideologías populistas o de extrema derecha. Por lo tanto, la democracia en el lugar de trabajo afecta fundamentalmente a la sociedad en general, ya que la falta de voz en el ámbito laboral erosiona el sentido de «agentes cívicos» de las personas en otros aspectos de sus vidas.

Fortalecimiento de la negociación colectiva

El profesor De Stefano concluyó su testimonio con un firme llamamiento a reforzar los mecanismos de negociación colectiva. Situó a los sindicatos como contrapoderes esenciales, argumentando que la negociación colectiva es vital para controlar y negociar cómo se implementa y utiliza la tecnología en el lugar de trabajo, y sugiriendo que solo la participación de los sindicatos garantiza que las decisiones críticas relativas a los salarios, las horas de trabajo y las condiciones de empleo no fueran dictadas únicamente por sistemas algorítmicos (Doellgast, V, S. Appalla, D. Ginzburg, J. Kim, W.L. Thian 2025).

El profesor De Stefano señaló que la legislación laboral por sí sola resulta insuficiente para abordar estos retos. Si bien los marcos jurídicos proporcionan protecciones generales, sostuvo que los sindicatos son necesarios para hacer cumplir y adaptar estas protecciones sobre el terreno. El profesor De Stefano criticó la legislación actual por no empoderar adecuadamente a los representantes de los trabajadores para supervisar eficazmente los cambios tecnológicos. **Concluyó que la democracia requiere fundamentalmente la voz de los trabajadores en las decisiones del lugar de trabajo, y destacó que garantizar que los trabajadores tengan una participación significativa a través de estructuras colectivas es fundamental para fortalecer las sociedades democráticas en una era de creciente gestión algorítmica.**

3. (Re)formulando la relación entre la IA y el trabajo

La segunda parte de la sesión de trabajo estuvo dedicada al estudio de la IA en el lugar de trabajo, así como a las implicaciones fundamentales que la IA tendrá para los mercados laborales en general. En su presentación, el profesor Acemoglu esbozó un marco integral para comprender la relación entre la inteligencia artificial y el trabajo, cuestionando las supuestos convencionales sobre la inevitabilidad del desplazamiento del trabajo impulsado por la IA y proponiendo al mismo tiempo vías concretas para una participación más constructiva.

Dos preguntas fundamentales

El profesor Acemoglu comenzó estableciendo dos preguntas fundamentales que enmarcan todo el discurso sobre la IA y el trabajo. En primer lugar, ¿la trayectoria de desarrollo de la IA está predeterminada, o puede seguir siendo maleable por la influencia de las políticas y las decisiones de diseño? En segundo lugar, y no menos importante, ¿debe caracterizarse el papel del trabajo como meramente negativo, centrado en la resistencia y la oposición a la innovación y el cambio, o podrían los trabajadores y sus representantes adoptar una voz positiva que contribuya de forma activa a crear nuevas posibilidades y a influir en la implementación tecnológica?

La exposición comenzó con el «escenario determinista de la IA», según el cual la orientación hacia la automatización y la vigilancia de la IA está inevitablemente determinada. El profesor Acemoglu argumentó que, en este escenario, la resistencia de los trabajadores no sólo resulta inútil, sino que incluso podría ser contraproducente. Explicó que la oposición a la adopción de la IA puede retrasar temporalmente su implementación, pero, en última instancia, el retraso solo sirve para aumentar los incentivos a la automatización pues hace que la mano de obra humana parezca más costosa, lo que refuerza aún más los incentivos a la adopción de la tecnología: una dinámica perdedora en la que los esfuerzos de resistencia aceleran inadvertidamente la automatización que pretenden evitar.

Alternativamente, el profesor Acemoglu presentó un escenario en el que la IA funciona como una herramienta versátil capaz de apoyar a los trabajadores en lugar de sustituirlos. Desde este punto de vista, **la inteligencia artificial tiene el potencial de mejorar la productividad de los trabajadores y ampliar las capacidades humanas, siempre que se diseñe y se ponga en práctica pensando en el bienestar de los trabajadores. Sin embargo, para esta visión alternativa es fundamental que los representantes de los trabajadores adopten un papel positivo, creativo y estratégico, en lugar de mantener una postura puramente opositora.**

Un camino optimista hacia el futuro

A continuación, el profesor Acemoglu expresó su convicción de que este último camino, más optimista, representa una posibilidad real y no una ilusión. Señaló las tecnologías actuales de IA generativa, destacando sus puntos fuertes en el suministro de información en tiempo real, y argumentó que estas capacidades crean un potencial real para apoyar la toma de decisiones de las personas trabajadoras y crear nuevas tareas que puedan realizar , en lugar de sustituir el trabajo humano, siempre que el diseño y la implementación sean los adecuados.

Al mismo tiempo, el profesor Acemoglu identificó varios obstáculos importantes que impiden la realización del potencial de la IA en favor de los trabajadores. Entre ellos se encuentran los actuales incentivos de gestión diseñados para favorecer sistemáticamente la automatización, incluidas las estructuras fiscales que fomentan la inversión de capital frente al trabajo humano, y las preferencias organizativas por evitar conflictos laborales. Además, existe una falta crónica de apoyo a las inversiones en capital humano, en particular en la formación y el desarrollo de las competencias de los trabajadores, y una problemática desconexión entre los desarrolladores de IA y las realidades prácticas de los entornos laborales, una separación que impide el desarrollo de aplicaciones que realmente sirvan de apoyo al trabajo de las personas.

Del conocimiento de quienes trabajan a la voz de los trabajadores

El papel del conocimiento de los trabajadores surgió como tema central en el análisis del profesor Acemoglu, con el argumento de que los trabajadores poseen un conocimiento tácito crucial sobre los problemas contextuales y cotidianos del lugar de trabajo que los ingenieros y desarrolladores suelen desconocer. Es este profundo conocimiento de los procesos de trabajo lo que hace que la aportación laboral sea fundamental para identificar aplicaciones de IA realmente útiles, en lugar de perseguir la automatización por sí misma.

Sin embargo, para transformar el conocimiento de los trabajadores en voz de los trabajadores, se requieren cambios fundamentales en la dinámica de la negociación, pasando de las negociaciones salariales tradicionales a una colaboración más holística en las decisiones de adopción de tecnología. Uno de los principales ejemplos de estas tendencias es el Instituto Tecnológico de la AFL-CIO quien, a diferencia de la reciente postura de los estibadores de oponerse simplemente a la automatización, demuestra cómo los trabajadores pueden adoptar una postura proactiva al implicarse con el cambio tecnológico en lugar de simplemente oponerse a él.

A continuación, la presentación se centró en los cambios institucionales y estructurales necesarios, incluidas las responsabilidades específicas del movimiento sindical, entre ellas el establecimiento de relaciones de confianza más sólidas entre los líderes sindicales y sus afiliados. El profesor Acemoglu destacó la importancia fundamental de invertir en la alfabetización en IA y en la capacidad de pensamiento estratégico de los líderes sindicales, al tiempo que se gestiona cuidadosamente el riesgo de parecer que se «traicionan» los intereses de los trabajadores al adoptar una postura diferente en las negociaciones laborales sobre la incorporación de la tecnología. También destacó la necesidad de un ecosistema de apoyo que incluya una formación y educación integrales tanto para los líderes sindicales como para los políticos, así como una innovación legislativa para superar las limitaciones estructurales de la legislación laboral estadounidense vigente, sobre todo teniendo en cuenta que la Ley Taft-Hartley, en Estados Unidos, restringe el alcance de la negociación colectiva más allá de las cuestiones tradicionales de salarios y beneficios sociales, entre otras cosas.

En cuanto a las cuestiones de aplicación, el profesor Acemoglu propuso una estrategia centrada en identificar y promover «casos de aplicación» específicos que demuestren el potencial de la IA para favorecer los intereses de los trabajadores. Hizo hincapié en la importancia de dar a conocer las aplicaciones exitosas y desarrollar demostraciones de prueba de concepto, incluso cuando dichas aplicaciones no sean rentables de inmediato. El profesor Acemoglu argumentó que estos ejemplos podrían convertirse en herramientas poderosas para cambiar la percepción sobre las posibilidades de la IA.

El profesor Acemoglu animó a aprender de los modelos internacionales, destacando el sofisticado sistema alemán en materia de empleo y derecho corporativo, diseñado para facilitar el diálogo continuo entre el trabajo y el capital. También señaló los modelos de colaboración de los países nórdicos, que hacen hincapié en el intercambio de información y la resolución cooperativa de problemas, en lugar de en las relaciones conflictivas.

De adversario a socio estratégico

Un elemento central de la visión general del profesor Acemoglu es la creación de una hoja de ruta integral que desarrolle casos de buenas prácticas como modelos de referencia para una adopción más amplia de la IA. Abogó por aprovechar los efectos demostrativos para generar impulso, de tal modo que las implementaciones exitosas de IA con resultados positivos para los trabajadores podrían inspirar aproximaciones similares en diferentes sectores y organizaciones.

El profesor Acemoglu reconoció que el camino que esbozó representa un enfoque desafiante para las relaciones entre la IA y los trabajadores, pero, sobre todo, uno esencial. Hizo hincapié en que **esta estrategia con una visión colaborativa requiere confianza para que sea aceptada por los trabajadores. Para que surja esta confianza es necesario que los trabajadores tengan la posibilidad de implicarse en la configuración del desarrollo y el despliegue de estas tecnologías como socios estratégicos, y evitar considerarlas como adversarias de sus intereses.** Este enfoque colaborativo ofrece a los trabajadores una capacidad de acción mucho mayor para determinar su futuro tecnológico, en comparación con la simple resignación ante la inevitable automatización. Aunque exige un esfuerzo considerable y un pensamiento estratégico, el profesor Acemoglu presentó este modelo de compromiso como el camino más prometedor hacia un futuro en el que la IA sirva realmente para mejorar, en lugar de sustituir, las capacidades y contribuciones humanas en el lugar de trabajo.

Respuestas políticas

Dada la amplitud y la profundidad del impacto de la IA tanto en el contenido y la organización del trabajo como en los propios trabajadores, pero sobre todo dada su velocidad, la Comisión señala que este es uno de los ámbitos de aplicación más urgentes del artículo 129.2.

La participación en las empresas mediante la interacción con la IA como un socio estratégico, y garantizando que la experiencia individual de los trabajadores se tenga en cuenta en la creación de una estrategia de IA específica para cada empresa, puede ayudar a prevenir abusos y usos indebidos. En particular, asegurar que los trabajadores se sientan libres de expresar sus preocupaciones éticas durante el desarrollo y la implementación de la IA, y que cuenten con una protección jurídica adecuada y con los canales institucionales apropiados para hacerlo, es fundamental (Ferreras 2024, Ferreras 2025). **Los trabajadores que colaboren con la IA en la cocreación de un futuro más deseable podrían ayudar a las empresas a construir lugares de trabajo más productivos y menos adversariales.**

La piedra angular de un despliegue colaborativo y constructivo de la IA es la confianza. La confianza se construye a través de arreglos institucionales adecuados. La voz de los trabajadores en el ámbito corporativo y la copropiedad del proceso (por no mencionar la de las herramientas) aparece como un paso evidente en este camino.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. (2023). 'AI's Future Doesn't Have to Be Dystopian'. *Boston Review.* https://www.bostonreview.net/forum/ais-future-doesnt-have-to-be-dystopian/

Adams-Prassl, J. (2019). 'What if Your Boss was an Algorithm? Economic Incentives, Legal Challenges, and the Rise of Artificial Intelligence at Work'. *Comparative Labor Law and Policy Journal, 41,* 123.

Adams-Prassl, J., Abraha, H., Kelly-Lyth, A., Silberman, M., & Rakshita, S. (2023). 'Regulating Algorithmic Management: A Blueprint'. *European Labour Law Journal, 14*(2), 124.

Adams-Prassl, J., Ferreras, I., Block, S., & Miller, M. (2024). 'Current AI Challenges to the Future(s) of Work'. *AI Ethics at Oxford Blog* (15 November 2024). https://www.oxford-aiethics.ox.ac.uk/blog/current-ai-challenges-futures-work#_ftn3

AFL-CIO. (2024). 'Technology Institute'. https://aflcio.org/tech-institute

AFL-CIO (2025) *Memo on AI: Principles to Protect Workers* (Oct 15, 2025): https://aflcio.org/sites/default/files/2025-10/Final%20for%20Website%20-%20ARTIFICIAL%20INTELLIGENCE%20Principles%20to%20Protect%20Workers_10.15.25_0.pdf

Aloisi, A., & De Stefano, V. (2022). *Your Boss is an Algorithm: Artificial intelligence, Platform Work and Labour.* Hart.

Casilli, A. (2019). *En attendant les robots: Enquête sur le travail du clic.* Paris : Éditions du Seuil.

De Stefano, V., & Taes, S. (2023). 'Algorithmic Management and Collective Bargaining'. *Transfer, 29*(1), 21–36.

Doellgast, V, S. Appalla, D. Ginzburg, J. Kim, W.L. Thian (2025) Global Case Studies of Social Dialogue on AI and Algorithmic Management. *ILO Working Paper N° 144*. International Labour Organization (ILO), Geneva

Ferreras, I. (2025). 'Ethical and Safe AI Development: Corporate Governance is the Missing Piece', *AI Ethics At Oxford Blog* (3 February 2025). https://www.oxford-aiethics.ox.ac.uk/blog/Ethical-and-Safe-AI-Development-Corporate-Governance-is-the-Missing-Piece

Joyce, K., Smith-Doerr, L., Alegria, S., Bell, S., Cruz, T., Hoffman, S. G., Noble, S. U., & Shestakofsky, B. (2021). 'Toward a Sociology of Artificial Intelligence: A Call for Research on Inequalities and Structural Change'. *Socius, 7.*https://doi.org/10.1177/2378023121999581

Ponce del Castillo A. (ed.) (2024) *Artificial Intelligence, Labour and Society*, Brussels: ETUI.

Prassl, J. (2018). *Humans as a Service: The Promise and Perils of Work in the Gig Economy.* Oxford University Press.

Santoni de Sio, F. (2024) Artificial Intelligence and the Future of Work: Mapping the Ethical Issues. *J Ethics* 28, 407–427. https://doi.org/10.1007/s10892-024-09493-6

TUC (2024) *Artificial Intelligence Regulation and Employment Rights Bill* (April 18, 2024): https://www.tuc.org.uk/research-analysis/reports/artificial-intelligence-regulation-and-employment-rights-bill

Desafío 4: La crisis de la resiliencia territorial
129.2 como pilar del florecimiento territorial

Resumen

Hechos y análisis:

Este capítulo identifica la deslocalización como un importante desafío socioeconómico. La globalización ha dotado a las empresas transnacionales de una movilidad sin precedentes, lo que les permite explotar las diferencias en materia de normativa laboral, fiscal y medioambiental entre los distintos países. Esta práctica da lugar a una táctica de «comparación coercitiva», que enfrenta a los territorios entre sí en una espiral descendente que deteriora las condiciones de trabajo. Los campos de la sociología del trabajo, las relaciones industriales y la geografía laboral demuestran que las empresas están profundamente arraigadas en sus territorios y dependen de recursos locales como mano de obra cualificada, infraestructura logística y subvenciones locales. Sin embargo, existe una importante asimetría de poder dada la estructura actual de las empresas capitalistas: el capital es móvil, mientras que los trabajadores y las comunidades locales están en gran medida anclados a un lugar específico, lo que los hace vulnerables a las decisiones de inversión y desinversión de las empresas.

Conexión con el mandato constitucional:

Los retos de la deslocalización ponen de relieve la necesidad crítica de un sistema multinivel de participación de los trabajadores. Las instituciones tradicionales de relaciones laborales no están preparadas para abordar las decisiones financieras y estratégicas de los holdings transnacionales, que a menudo operan a una escala que escapa al control local o nacional. Los casos de IAG, Stellantis y Volkswagen ilustran que, cuando los mecanismos de democracia en el lugar de trabajo son débiles o inexistentes, las acciones corporativas pueden provocar la destrucción de puestos de trabajo y daños difíciles de reparar en las comunidades y el planeta. Por el contrario, cuando existe un diálogo social sólido y una representación laboral multiescalar, los trabajadores y las autoridades públicas pueden influir eficazmente en los planes de reestructuración de las empresas y mitigar los impactos negativos en el empleo.

Para contrarrestar la inestabilidad causada por el capital transnacional, es esencial conceder a los trabajadores acceso a la toma de decisiones dentro de la empresa. La democracia en el lugar de trabajo, a través de un sistema de representación laboral multiescalar, debe desarrollarse para coordinar desde el nivel local hasta el transnacional, garantizando que se escuche la voz de los trabajadores en las decisiones estratégicas, independientemente de dónde se tomen. Este enfoque

fomentará la eficiencia económica y la sostenibilidad a largo plazo, al conectar los intereses del capital con las necesidades sociales y productivas del territorio.

***

Informe de las audiencias: Este capítulo se ha elaborado en gran medida a partir de las pruebas aportadas a la Comisión por el profesor Dr. Holm-Detlev Köhler, profesor emérito y jubilado del Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo, y Javier Pacheco Serradilla, ex secretario general de la Comisión Obrera Nacional de Cataluña (CONC), actualmente secretario confederal de acción sindical de CCOO.

El fenómeno de la deslocalización productiva, que implica el traslado de las operaciones empresariales a otros territorios en busca de ventajas competitivas, ha tenido un profundo impacto socioeconómico. Más que una simple decisión financiera, este proceso se ha convertido en un reto fundamental para la gobernanza pública y la estabilidad social de las comunidades afectadas. **En este capítulo se describen los retos que plantea este fenómeno y cómo el avance de la democracia en el lugar de trabajo puede desempeñar un papel crucial de contrapeso en la construcción de la resiliencia territorial frente a la volatilidad del capital transnacional.**

1. La deslocalización y sus efectos en los territorios

La globalización ha transformado la estructura de la economía mundial, creando un escenario en el que las empresas transnacionales operan con una movilidad y un poder sin precedentes. Esta nueva realidad no solo ha profundizado la desigualdad entre el capital y el trabajo, sino que también ha redefinido, cada vez más, el equilibrio de poder entre el capital y los Estados-nación. La capacidad de estos últimos para someter la actividad empresarial al control democrático se ha reducido significativamente, especialmente en lo que respecta a las empresas transnacionales. Guiadas por la búsqueda de una ventaja competitiva constante, las empresas transnacionales explotan las diferencias en materia de normativa laboral, fiscal y medioambiental entre los distintos países. En este contexto, aplican estrategias de comparación coercitiva, una táctica que enfrenta a los trabajadores y a las autoridades públicas de diferentes territorios entre sí, haciendo que las decisiones de inversión o desinversión dependan de posibles concesiones en términos de beneficios laborales o fiscales. El resultado de esta dinámica es una espiral descendente que deteriora las condiciones de trabajo, no solo para los trabajadores directamente afectados en los lugares de trabajo de las empresas transnacionales, sino en toda la cadena de producción y, en última instancia, en todo el sistema de producción.

Tradicionalmente, la economía y la gestión empresarial han presentado a las empresas transnacionales como entidades apolíticas, desvinculadas de los territorios y guiadas únicamente

por la racionalidad económica de la búsqueda de beneficios. Sin embargo, esta visión simplista ha sido profundamente revisada por disciplinas como la sociología del trabajo y la geografía laboral. Estas disciplinas muestran que las empresas no pueden ni quieren desvincularse completamente de sus anclajes geográficos. Por el contrario, las ventajas competitivas que buscan —ya sea en forma de mano de obra cualificada, infraestructura logística, ecosistemas de innovación o regímenes normativos favorables (laborales, fiscales, medioambientales)— están, de hecho, profundamente arraigadas en el territorio. A pesar del énfasis en la inestabilidad del compromiso de las empresas transnacionales con los espacios geográficos, las decisiones corporativas no se reducen a una racionalidad exclusivamente económica, ya que integran una dimensión política al implicar compromisos más o menos explícitos entre los diferentes actores.

Desde esta perspectiva, las decisiones de inversión y desinversión no son el resultado de una simple ecuación de costes y beneficios, sino de complejos procesos de negociación en los que intervienen múltiples actores. Los directivos empresariales, los gobiernos locales y nacionales y los representantes de los trabajadores interactúan en un juego de poder en el que cada parte intenta influir en el resultado. La geografía laboral destaca el papel central del espacio en estos procesos. Los territorios no son meros contenedores pasivos, sino contextos socioespaciales dinámicos que configuran las condiciones de trabajo y, a su vez, se ven configurados por las acciones de los actores laborales. El capital necesita anclarse en lugares específicos para explotar las ventajas competitivas, lo que requiere inversiones en infraestructura y la construcción de redes sociales y productivas, articulando cadenas de valor y de suministro de diferente naturaleza. A su vez, los trabajadores son agentes geográficos que configuran su entorno a través de sus prácticas y movilizaciones colectivas, dando importancia espacial tanto a los procesos de producción como a los de trabajo.

Sin embargo, la participación de los múltiples actores (empresariales, laborales, autoridades locales y nacionales) en estos procesos no se da en pie de igualdad. La dimensión de la escala, es decir, la forma en que se organizan los espacios de acción, es relevante en este sentido, ya que la deslocalización revela la asimetría de poder intrínseca en la relación entre el capital y los actores locales: mientras que el capital es intrínsecamente móvil y puede comparar y enfrentar a varios territorios entre sí, los actores locales, como los trabajadores y sus familias, están en su mayoría anclados a su territorio y, por lo tanto, son mucho más vulnerables. La elección de la escala de acción adecuada —local, interlocal o transnacional— se convierte así en una decisión estratégica crucial para la acción colectiva. Los instrumentos de la democracia en el lugar de trabajo representan una oportunidad para abordar estos retos.

Retos y oportunidades de la democracia en el lugar de trabajo frente a la deslocalización

Desde la formulación original en 1928 por Fritz Naphtali, sindicalista y político alemán, de la democracia económica o *Wirtschaftsdemokratie*, gran parte de las conceptualizaciones actuales de la democracia en el lugar de trabajo o la democracia industrial abarcan diferentes escalas o espacios. La democratización del mundo del trabajo requiere la incorporación de los intereses de los trabajadores en todas las escalas o espacios de la toma de decisiones de las empresas privadas y la formulación de políticas públicas socioeconómicas. Desde los comités de empresa, a través de los cuales se reconocen los derechos de representación de los trabajadores a nivel local o en el lugar de trabajo, hasta otras esferas inter o transnacionales de acción colectiva, como los comités interempresariales o de grupos empresariales, la participación de los representantes de los trabajadores en los consejos de administración o, más allá de la propia empresa, la negociación colectiva bipartita entre sindicatos y empresarios organizados y la concertación social tripartita sobre políticas públicas. El desarrollo de un conjunto de normas que articule y dé sentido a esta arquitectura institucional se considera un requisito previo fundamental para garantizar la eficiencia de la democracia en el lugar de trabajo.

Esta perspectiva sigue siendo plenamente relevante, a pesar de la articulación cada vez más compleja de los espacios institucionales y geográficos que conlleva la deslocalización como consecuencia de los procesos de globalización y liberalización económica. La deslocalización se ha convertido en el principal reto al que se enfrentan las relaciones laborales en la Unión Europea, pero es, al mismo tiempo, un reto y una oportunidad para el desarrollo de la democracia en el lugar de trabajo.

La creciente capacidad de las empresas con operaciones transnacionales para seleccionar a nivel mundial en qué cadenas locales de empleo, bienes y servicios ubicar sus lugares de trabajo, o abastecimiento global, va acompañada de una profunda transformación del modelo organizativo. La empresa multinacional se basa en la existencia de órganos de gestión a nivel nacional o incluso local con autoridad operativa sobre cuestiones de empleo, inversión o producción; por el contrario, la empresa transnacional se caracteriza por la integración vertical de todos los procesos. Esto hace que los actores colectivos locales, ya sean autoridades públicas, trabajadores o redes de proveedores, pierdan su acceso a los niveles de gestión adecuados para negociar el compromiso a largo plazo de la empresa a través de programas de I+D, mejoras de la productividad y la formación, inversiones en infraestructuras u otros aspectos relacionados con la responsabilidad social corporativa con el territorio.

El modelo organizativo de la empresa transnacional es el de un holding o grupo de empresas formado en torno a una empresa principal que controla los derechos de voto del resto de las empresas que lo integran. El holding concentra las decisiones corporativas estratégicas y

operativas, mientras que las direcciones nacionales o locales desaparecen o se convierten en meras ejecutoras de dichas decisiones. La estructura del holding facilita rediseños corporativos mucho más ambiciosos que los que eran posibles bajo el modelo organizativo multinacional. Así, las decisiones de inversión o desinversión productiva no solo afectan individualmente a uno o varios centros de trabajo, sino que se refieren a sectores enteros de actividad. Además, la lógica de la reestructuración corporativa no responde a motivos de eficiencia productiva, sino a motivos financieros. Las decisiones de la empresa transnacional sobre dónde ubicar o reubicar sus inversiones productivas responden al valor bursátil, que es mayor cuanto más se mueve. El movimiento constante de los flujos financieros de inversión y desinversión por parte de los holdings accionistas se convierte en el principal motor de la creación de valor, sustituyendo al que proviene de las actividades productivas.

Sin embargo, la posibilidad de implementar prácticas dinámicas de gestión de activos es desigual según el sector económico. En consecuencia, la intensidad del flujo de inversiones productivas o desinversiones también es desigual. Hay sectores con un alto grado de anclaje territorial, que son menos susceptibles a la deslocalización, ya que producen bienes y servicios que se extraen o comercializan dentro del territorio y no son separables de él. Entre ellos se encuentran las industrias primarias agrícolas y extractivas, la construcción, el turismo y los servicios de atención personal presencial. Por el contrario, los sectores industriales de bienes intermedios, bienes de consumo duraderos y no duraderos que producen bienes móviles fácilmente transportables y cuya fabricación, salvo excepciones muy singulares, no depende de ningún territorio específico, como el acero, la automoción o el textil, son los más susceptibles de sufrir este tipo de presión. Por último, hay sectores que han surgido en las últimas décadas como intrínsecamente no ubicados en el territorio, relacionados con la economía de plataformas e incluyendo los servicios informáticos, la intermediación comercial o las nuevas profesiones cognitivas o de creación de contenidos.

Las prácticas dinámicas de gestión de activos escapan a cualquier tipo de control democrático de las actividades de las empresas con operaciones transnacionales, ya que las instituciones de relaciones laborales no están diseñadas ni funcionalmente ni a escala para proporcionar derechos de participación a los trabajadores con respecto a ellas. Incluso cuando la empresa transnacional cuenta con instituciones de participación laboral, como las previstas en la normativa de la UE sobre información y consulta en sus diferentes modalidades, los representantes de los trabajadores suelen carecer de interlocutores competentes en la toma de decisiones corporativas sobre la gestión dinámica de activos. Del mismo modo, no existen mecanismos de sanción eficaces para las empresas que incumplan sus obligaciones legales, como reconocen las propias autoridades públicas europeas en el proceso de revisión legislativa de la Directiva 38/2009/CE, de 6 de mayo.

Con diferentes resultados y posibilidades de aprendizaje para las autoridades públicas y el resto de los actores colectivos locales, en particular los trabajadores, los tres casos que se exponen a

continuación reflejan los retos a los que se enfrentan las actuales instituciones de control democrático de la actividad de las empresas transnacionales.

2. Retos de la deslocalización para la democracia en el lugar de trabajo a la luz de tres casos

El Grupo IAG: las dificultades ante el plan de despido colectivo de 12.000 empleados

El caso de la aerolínea International Consolidated Airlines Group (IAG), resultado de la fusión de British Airways e Iberia Líneas Aéreas de España, es interesante porque tanto su modelo organizativo como su práctica de creación de valor se corresponden con el modelo de holding con gestión dinámica de activos. La sede social y fiscal de la empresa se encuentra en Madrid; sin embargo, sus oficinas centrales están en Heathrow, Londres. En consecuencia, las reuniones de su Comité de Empresa Europeo, que se celebran en Madrid al amparo de la normativa española sobre información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, no garantizan el acceso a los directivos responsables de la toma de decisiones sobre la gestión de activos. Esta separación también facilita que estas decisiones puedan presentarse como cuestiones que afectan individualmente a las empresas o a las operaciones del holding y, por lo tanto, no pueden considerarse de relevancia transnacional. Este es el caso de la demanda presentada por los representantes de los trabajadores contra la dirección de IAG por el incumplimiento de las obligaciones de información y consulta del Comité de Empresa Europeo con respecto al plan de despido colectivo de más de 12 000 empleados de British Airways y Air Lingus.

La resolución inicial, dictada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, Sentencia nº 68/2020, Sección 1ª, Rec. 184/2020, de 14 de septiembre de 2020, reconoce que la empresa ha incumplido estas obligaciones. El Tribunal considera que la reclamación de los representantes de los trabajadores en el Comité de Empresa Europeo sobre el carácter transnacional de las medidas de despido colectivo ejecutadas es conforme a la ley, según los términos definidos en el acuerdo constitutivo del Comité de Empresa Europeo de IAG . En consecuencia, el Tribunal indica que la dirección del grupo IAG estaría obligada a llevar a cabo los procedimientos de información y consulta de acuerdo con las normas de funcionamiento de este órgano. La resolución también establece la suspensión de las medidas anunciadas por las diferentes sociedades operativas y de los procesos de consulta iniciados en el Reino Unido como medida cautelar. Sin embargo, esta resolución no tiene efectos inmediatos sobre el asunto sometido a procedimiento judicial, ya que la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid considera que no existe competencia objetiva a favor de los Juzgados Sociales de Madrid, ya que dicha competencia coincide con el ámbito del conflicto sometido a su juicio.

La sentencia 99/2023, de 18 de septiembre de 2023, dictada por este segundo órgano jurisdiccional confirma los términos señalados por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de

Madrid, en lo que respecta al incumplimiento y a las medidas cautelares. Sin embargo, la reparación del daño al empleo causado por la medida IAG es difícil de lograr. Aunque la sentencia confirma el derecho de los trabajadores a ser informados y consultados sobre un asunto de evidente relevancia transnacional, la sanción impuesta a la empresa no es disuasoria. Además, el plazo de tres años transcurrido entre una sentencia y otra hace prácticamente imposible la recontratación de los más de 12.000 trabajadores despedidos.

El grupo Stellantis: movilización colectiva para renegociar un plan de reestructuración

Hay casos en los que la combinación exitosa de la presión de las autoridades públicas y la movilización de los actores colectivos locales ha logrado impedir la ejecución de planes de deslocalización masiva. Es el caso del grupo automovilístico Stellantis, resultado de la fusión de PSA-Opel y Fiat-Chrysler. En 2009, el anterior propietario de la marca Opel, General Motors, presentó un plan para segregar esta división con el argumento de dar viabilidad a la marca. El plan de viabilidad contó con el apoyo del Gobierno alemán, que promovió la integración de Opel en el grupo Stellantis, cuya dirección presentó un programa de reestructuración que contemplaba la eliminación de 10.000 puestos de trabajo en toda Europa, con un impacto especial en los centros de trabajo alemanes. En la práctica, la segregación y el plan de reestructuración suponían la posibilidad de llevar a cabo el cierre de cualquier número de centros de trabajo y, en última instancia, la desaparición de la propia marca.

El Comité de Empresa Europeo de General Motors Europa, identificado a lo largo de los años noventa y dos mil como un ejemplo de buenas prácticas, lanzó una campaña en apoyo de los trabajadores de Opel, que contó con el respaldo de los sindicatos alemanes. La organización de una intensa campaña de protesta por parte de los trabajadores, con la participación de las redes de proveedores y las comunidades locales, no surtió efecto inicialmente. Sin embargo, la implicación de las autoridades públicas a través del apoyo de los gobiernos de los tres Länder más afectados, de diferentes afiliaciones políticas, obligó a la dirección de Stellantis a iniciar un proceso de negociación. Este concluyó con un profundo rediseño del plan de reestructuración inicial, acordando un programa social de jubilaciones y bajas voluntarias incentivadas a cambio de la inclusión de los centros de trabajo de Opel en la estrategia de inversión productiva del holding automovilístico.

Sin embargo, la representación coordinada de los intereses de los trabajadores establecida en el grupo Opel a través de comités de empresa, sindicatos y actores políticos, incluidos los derechos de cogestión a nivel directivo, parece desvanecerse en el nuevo grupo Stellantis. La integración de los grupos italo-estadounidense y franco-alemán en medio de una crisis automovilística marcada por la transición a la movilidad eléctrica y una dura competencia con China ha resultado muy difícil, como demuestra la sorprendente dimisión del director general Carlos Tavares en diciembre de 2024. De hecho, los sindicatos italianos y franceses no pudieron hacer un uso efectivo de su

derecho a enviar representantes al consejo de administración de la empresa, un derecho estipulado en la Directiva europea sobre fusiones transfronterizas 2017/1132/UE. También se necesitaron más de tres años de difíciles negociaciones hasta que se pudo firmar un acuerdo sobre un comité de empresa europeo de Stellantis a finales de 2024 (Köhler, 2025). La participación efectiva en una empresa muy diversa, con 14 marcas y divisiones en todos los continentes y culturas de relaciones laborales muy diferentes, sigue siendo un reto complicado para la democracia en el lugar de trabajo.

Volkswagen AG: el compromiso con el diálogo social y los mecanismos de democracia en el lugar de trabajo

El tercer caso es el de la empresa Volkswagen AG, también perteneciente al sector del automóvil. Si bien es cierto que la existencia de mecanismos institucionales que permiten a los trabajadores acceder a cierto grado de voz y participación —un modelo de cogestión que garantiza la presencia de representantes de los trabajadores en el consejo de administración de la empresa, un programa consolidado de participación accionarial de los empleados y un comité de empresa europeo y un comité de empresa mundial que se han identificado de manera recurrente como un ejemplo de buenas prácticas de información y consulta— no ha impedido la aparición de problemas con un impacto negativo en la reputación y las cuentas de la empresa, como el escándalo del *diesel-gate*, estos elementos de democracia en el lugar de trabajo han mitigado el impacto de los recientes procesos de reestructuración empresarial en el empleo.

Volkswagen AG se ha visto obligada a emprender un plan de racionalización impuesto por el contexto actual de mayor competencia y la rapidez de los cambios tecnológicos en el sector automovilístico. Este plan incluye reducciones de costes, racionalización de las capacidades productivas y cambios en la estrategia de productos, con un mayor énfasis en la electrificación y la movilidad digital. Todo ello teniendo en cuenta también que el coche eléctrico requiere menos mano de obra que el coche tradicional de combustión interna. Sin embargo, el éxito de Volkswagen AG no se basa exclusivamente en la existencia de instituciones que favorecen la democracia en el lugar de trabajo, ya que conectan y coordinan los diferentes espacios o escalas en los que se desarrolla el diálogo entre las partes corresponsables en la toma de decisiones corporativas. El elemento distintivo del modelo Volkswagen es el compromiso con el diálogo social por parte de la dirección y los trabajadores, compartido y fomentado por el resto de los actores colectivos locales y también por las autoridades públicas. Esta arquitectura institucional y de actores virtuosa es incompleta si sólo se desarrolla a nivel nacional. Por esta razón, es esencial su reescalado al menos a nivel europeo. Es necesario desarrollar normativas de la UE sobre información y consulta a los trabajadores u otras formas de participación laboral que complementen las legislaciones nacionales más ambiciosas y faciliten el control democrático de las actividades de las empresas

con operaciones transnacionales a la escala adecuada para el proceso de toma de decisiones corporativas.

Estos tres casos revelan, de diferentes maneras, que el desarrollo de la democracia en el lugar de trabajo es el vehículo necesario para permitir la incorporación de la voz de los trabajadores y, a través de ellos, del resto de los actores colectivos locales, en la toma de decisiones estratégicas y operativas de las empresas a escala transnacional, donde realmente se diseñan estas decisiones, además de la supervisión de las condiciones de trabajo y sostenibilidad de los proveedores que se integran en la cadena de creación de valor. Para ello, es necesario coordinar un sistema de representación laboral multiescalar o multinivel que garantice que todos los trabajadores que participan en esa cadena de creación de valor estén adecuadamente representados desde la escala local del lugar de trabajo hasta la escala transnacional. Fuera de la propia estructura organizativa de la empresa, este sistema debe coordinarse con un sistema paralelo de relaciones laborales que incluya la negociación colectiva sectorial a nivel industrial, la negociación colectiva a nivel regional (unidad de negociación basada en el territorio), así como acuerdos marco transnacionales que se ocupen de establecer normas en todas las empresas que forman parte de la cadena de valor. Asimismo, deben establecerse sanciones adecuadas en caso de incumplimiento, así como procedimientos que permitan la reparación efectiva de los daños causados a la producción y al empleo, garantizando la reindustrialización de los territorios afectados por la deslocalización.

3. La situación de la deslocalización en España

España carece de un marco regulatorio adecuado para abordar la deslocalización productiva. Esto se refleja en varias iniciativas legislativas recientes, entre ellas el Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica, de 20 de diciembre de 2024 (BOCG-15-A-43-1) o la Propuesta de Ley de Apoyo a las Medidas para Desincentivar la Deslocalización Empresarial e Instar al Gobierno de España a Aprobar una Estrategia de Fortalecimiento de la Localización Industrial, presentada por los Grupos Parlamentarios del PSOE y Sumar al Congreso de los Diputados, de 7 de febrero de 2025 (C.Dip, 55522, de 07/02/2025).

La legislación española incluye las consecuencias de la pérdida de puestos de trabajo derivadas de estos procesos en la categoría de despido colectivo, sin distinguir entre los ceses de actividad debidos a decisiones de inversión productiva o desinversión de las empresas transnacionales y los causados por otras razones. Los derechos de los trabajadores en esta materia provienen de la normativa de la UE que aborda esta cuestión de forma indirecta, por ejemplo, a través de la Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, relativa al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas o de partes de empresas. Además, la deslocalización productiva entre Estados miembros no se conceptualiza como tal, reservando esta consideración para las transferencias de inversión productiva que, originadas en la Unión

Europea, se destinan a un país no perteneciente a la UE, lo que implica la ausencia de cualquier tipo de control legal de las operaciones intraeuropeas (Baylos Grau, 2024).

Debido en gran parte a lo anterior, los datos estadísticos recopilados por el Observatorio Europeo de Reestructuraciones (ERM) de Eurofound o por el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para los Trabajadores Desplazados (FEG) son incompletos en lo que respecta tanto al número de empresas con operaciones transnacionales y centros de trabajo es afectados por la deslocalización productiva como al volumen de pérdida de puestos de trabajo. **En el caso español, más allá de una amplia bibliografía económica sobre la evolución de la inversión extranjera directa, destaca la ausencia de estudios sobre el impacto de este fenómeno en el empleo desde una perspectiva cuantitativa. En su lugar, existen estudios de casos y datos recopilados de forma no sistemática por organizaciones sindicales que, sin embargo, permiten identificar una serie de características comunes. En general, se observa que la recepción neta de flujos de inversión extranjera directa industrial, vinculada al proceso de industrialización española de la segunda mitad del siglo XX, comenzó a disminuir a partir de la década de 1990, especialmente en las actividades manufactureras.** Esta tendencia se ve impulsada por la reconversión endógena de la industria pesada, con un impacto especial en la construcción naval y la siderurgia. En las últimas décadas, la presión de los procesos de deslocalización productiva se ha desplazado hacia los bienes intermedios para el consumo duradero, afectando especialmente a los electrodomésticos y a las industrias textil y automovilística.

El caso Nissan-Barcelona

El caso Nissan-Barcelona es un ejemplo paradigmático de deslocalización productiva de una empresa con operaciones transnacionales que es fundamental en un distrito industrial formado por una red de proveedores locales. La decisión de cerrar los centros de trabajo de la Zona Franca de Barcelona, Montcada i Reixac y Sant Andreu de la Barca, que afecta a 2.525 puestos de trabajo directos, comunicada por la dirección corporativa del Grupo Renault Nissan-Mitsubishi a finales de mayo de 2020, es la culminación de un proceso de negociación de concesiones por parte de los representantes de los trabajadores y las autoridades públicas que comenzó con la crisis financiera de 2008 y que, durante más de una década, trató de retener la inversión productiva en el territorio.

De este caso destacan tres aspectos. En primer lugar, su relevancia y complejidad. El número de actores colectivos y las escalas invita a reflexionar sobre las oportunidades que ofrece la expansión de la democracia en el lugar de trabajo, en un contexto especialmente difícil, como es la pandemia de COVID-19. En segundo lugar, debido a su duración, la decisión de deslocalización productiva viene precedida de una serie de externalizaciones y transferencias de producción aparentemente menores, que debilitan progresivamente la capacidad operativa de la planta y sitúan a los actores colectivos locales ante un escenario de cierre futuro que la dirección puede presentar en ese

momento como inevitable e irreversible. Y, en tercer lugar, debido a su resultado, ya que el caso Nissan-Barcelona no supone la pérdida total de la actividad industrial para el territorio. De hecho, la existencia de un proceso de reindustrialización acordado con el fabricante de automóviles chino Chery, que se hace cargo de los activos abandonados por el Grupo Renault-Nissan-Mitsubishi en diciembre de 2021 y los adapta a la producción de vehículos eléctricos, ha permitido recuperar alrededor de un tercio de los puestos de trabajo directos perdidos.

Este caso ejemplifica una estrategia corporativa de comparación coercitiva para obtener concesiones de las autoridades públicas y los representantes de los trabajadores. Esto se tradujo, por un lado, en más de 175 millones de euros de ayudas públicas destinadas a mantener la producción desde 2008 y, por otro, en la creciente flexibilidad laboral introducida a través de la negociación colectiva durante las dos últimas décadas. El desgaste de los representantes de los trabajadores en los órganos de negociación a diferentes escalas, desde los comités de empresa locales hasta el comité de empresa europeo, es similar al identificado en la literatura para otros procesos de deslocalización productiva dentro del sector automovilístico (Greer y Hauptmeier, 2016; González Begega y Köhler, 2022).

A pesar de estas concesiones, la dirección del Grupo Renault-Nissan-Mitsubishi anunció el cierre de sus plantas a finales de 2020, indicando que el despido colectivo se haría efectivo inmediatamente después de la expiración del periodo de consulta obligatorio de 30 días, cuyo único propósito sería determinar las condiciones de indemnización. Los trabajadores reaccionaron convocando una huelga y recibieron la solidaridad de las autoridades públicas y la comunidad local, en un contexto de emergencia sanitaria provocada por la COVID-19. El período de consulta fue utilizado por los representantes de los trabajadores para explorar posibles vías de presión legal o política para impedir el cierre. Entre ellas, destaca el intento de presentar el caso como una cuestión de relevancia transnacional y, por consiguiente, sujeta a información y consulta por parte del Comité de Empresa Europeo, pero esta opción no tuvo éxito por dos razones. En primer lugar, porque la conceptualización de la normativa de la UE sobre información y consulta a los trabajadores contenida en la Directiva 38/2009/CE no ofrece una cobertura adecuada de los derechos para esas decisiones. En segundo lugar, porque la transposición de esta normativa al ordenamiento jurídico español no coordina los plazos de consulta con los determinados por la legislación sobre despidos colectivos, contenidos en el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, que comienzan a correr.

Ante el cierre de esta vía legal, los representantes de los trabajadores pidieron a las autoridades públicas que intensificaran la presión sobre la dirección del Grupo Renault-Nissan-Mitsubishi, basándose en un acuerdo firmado en agosto de 2020 con el comité de empresa por el que la dirección local se comprometía a no tomar decisiones definitivas sobre los puestos de trabajo hasta el 31 de diciembre de 2021, a cambio del cese de las movilizaciones contra las medidas de flexibilidad laboral. El acuerdo también implicaba directamente a las autoridades públicas (el Gobierno central y la Generalitat de Cataluña), que pasaron a formar parte de un comité de

recuperación industrial. En estas circunstancias, la presión de los representantes de los trabajadores sobre las autoridades públicas se centró en gestionar la salida del Grupo Renault-Nissan-Mitsubishi con el fin de proteger las instalaciones productivas en la medida de lo posible. Se creó un grupo de trabajo con la participación de autoridades regionales y estatales, el comité de empresa y los sindicatos representativos, con el objetivo de identificar inversores con un plan industrial solvente que permitiera la reincorporación inmediata del mayor número posible de trabajadores.

Las relaciones dentro del grupo de trabajo no estuvieron exentas de tensiones. Los sindicatos acusaron a las autoridades públicas de no ser lo suficientemente proactivas en la búsqueda de proyectos industriales y, sobre todo, exigieron garantías de un compromiso real, una vez reanudada la actividad productiva, en lugar de nuevas concesiones en materia de flexibilidad laboral. El temor de los trabajadores era que la tardía materialización de estos proyectos imposibilitara reparar el daño causado por la deslocalización productiva, como se señaló en el caso de IAG. Del mismo modo, la firma del compromiso de reindustrialización por parte de los nuevos inversores, Silence/Accione, EBRO y el grupo automovilístico chino Chery, se vio dificultada por aspectos burocráticos e es relacionados con el uso de terrenos públicos y de los edificios donde se encuentran los puestos de trabajo, que son propiedad del Consorci de la Zona Franca de Barcelona.

Las discusiones entre las autoridades públicas y los sindicatos en torno al caso Nissan-Barcelona han dado lugar a una serie de lecciones prácticas muy interesantes, entre las que se incluye la identificación de importantes lagunas en la normativa y en las actuaciones de las administraciones públicas en materia de política industrial. La deslocalización productiva no puede separarse de su principal efecto: la pérdida de puestos de trabajo. En este sentido, debería revisarse el actual marco normativo sobre despidos colectivos en España, que no establece una consideración especial para la pérdida de puestos de trabajo debida a decisiones transnacionales de desinversión. En relación con esta laguna, se ha hecho un llamamiento para recuperar las formas de control administrativo de los despidos colectivos suprimidas por el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre. Entre ellas, destaca la reintroducción por la Ley 3/2023, de Empleo, de 2 de marzo, de la competencia para pronunciarse sobre la concurrencia de las causas especificadas por la empresa en la comunicación inicial. La importancia de una adecuada justificación y documentación de las causas que motivan el despido colectivo ha sido respaldada, entre otra jurisprudencia, por la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2025 (Procedimiento 232/2024).

El caso de Nissan-Barcelona, al igual que otros casos recientes, constituye también un llamamiento a abordar la política industrial de forma proactiva y anticipatoria. El fortalecimiento de la democracia en el lugar de trabajo representa un elemento fundamental para que las estrategias de los actores colectivos del territorio, en particular los representantes de los trabajadores y las autoridades públicas, puedan participar eficazmente

en la toma de decisiones de las empresas, evitando reaccionar ante lo que las direcciones de las empresas transnacionales tratan de presentar como *hechos consumados*.

La revisión de las políticas industriales, laborales o de seguridad es necesaria para salvaguardar la actividad económica y el empleo en contextos de deslocalización productiva y, si no es posible, para garantizar la rápida reindustrialización del territorio. **Las autoridades públicas deben tener en cuenta que su intervención como instrumento de último recurso no siempre es eficaz, especialmente cuando, como suele ocurrir por cuestiones de escala, la toma de decisiones corporativas no es accesible a la presión política a nivel nacional.**

Entre las propuestas interesantes que pueden relacionarse con las reflexiones planteadas por el caso Nissan-Barcelona, destaca el establecimiento de un **Código de Buenas Prácticas para la Deslocalización**, que incluye la obligación de iniciar el periodo de consulta con los representantes de los trabajadores con al menos tres meses de antelación, la posibilidad de ampliarlo en determinadas circunstancias, la ampliación del número de cuestiones que pueden abordarse durante la aplicación del expediente de regulación de empleo y la declaración explícita de incentivos y sanciones que garanticen que las negociaciones se llevan a cabo con la voluntad de alcanzar un plan social sostenible y consensuado para las partes. Más allá de las políticas públicas, también hay que destacar el nivel normativo.

En este sentido, destaca el contenido del Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, que obliga a las empresas que deseen cerrar un centro de trabajo cuando ello suponga el despido colectivo de 50 o más trabajadores a notificarlo previamente a las Administraciones Públicas con un mínimo de seis meses de antelación. El proyecto de ley presentado por los Grupos Parlamentarios del PSOE y Sumar al Congreso de los Diputados (C.Dip, 55522, de 07/02/2025), ya mencionado, tiene como objetivo ampliar este plazo a nueve meses, abarcando también todos los casos de deslocalización productiva, independientemente del volumen de empleo afectado, con el fin de facilitar el estudio de medidas que puedan contribuir a revertir la decisión o analizar alternativas adecuadas de reindustrialización.

4. La democracia laboral como motor de la resiliencia territorial

El papel de los actores locales en la deslocalización productiva debe combinar diferentes escalas y enfoques. Por un lado, es esencial que la representación laboral que tienen las empresas con operaciones transnacionales se complemente con estructuras de negociación colectiva para extender de forma análoga condiciones de trabajo de alta calidad a lo largo de toda la cadena de valor. Por otro lado, la deslocalización productiva no puede separarse de su principal consecuencia: la destrucción de empleo. En consecuencia, **debe revisarse el tratamiento actual del despido colectivo por parte de la normativa laboral. Este debe ser específico y diferenciado en los**

casos de deslocalización. Las modificaciones normativas deben contemplar la participación efectiva de los trabajadores en la negociación de los procesos de deslocalización, así como en el diseño de las eventuales medidas de reindustrialización. Para ello, es necesario ampliar y armonizar los plazos de consulta, teniendo en cuenta que las decisiones empresariales sobre inversión y desinversión no son meramente reactivas.

Además, **las políticas industriales deben contemplar la obligación de que las empresas transnacionales que optan por la deslocalización reembolsen las ayudas públicas.** Dichas subvenciones deben establecer períodos mínimos de permanencia de la actividad productiva en el territorio. Los planes de reindustrialización que se pongan en marcha también deben evitar la negociación de concesiones que supongan una profundización de la subordinación de los actores colectivos del territorio con respecto a los intereses empresariales. Los territorios son la fuente de la ventaja competitiva de las empresas transnacionales y la movilidad de las inversiones de capital productivo tiene limitaciones de tiempo y espacio,incluso en el caso de los sectores más vulnerables . El enfoque de la deslocalización no debe ser meramente paliativo o compensatorio mediante planes sociales para los trabajadores afectados. A medio y largo plazo, este enfoque no ofrece ninguna solución para el territorio. El objetivo último de la regulación y las políticas públicas debe ser garantizar la reindustrialización. Para ello, es necesario revisar el marco actual de incentivos para atraer inversiones industriales, introducir cambios en los procesos de valoración de activos que permitan a los representantes de los trabajadores acceder a la información y reducir los plazos, de modo que no se retrase en el tiempo el traslado de los trabajadores. De lo contrario, la reindustrialización puede resultar ineficaz.

La promoción de la democracia económica a nivel de empresa es transversal a todos estos aspectos. El fortalecimiento de la participación de los trabajadores en la toma de decisiones a nivel de la estructura de la empresa puede contribuir eficazmente a abordar los retos de la deslocalización de una manera diferente o a mitigar sus impactos. Por un lado, al tener voz en las decisiones de inversión y desinversión, los trabajadores pueden presionar para mantener las operaciones en sus territorios. Sus argumentos, basados en un profundo conocimiento de los procesos productivos y la realidad local, pueden contrarrestar la visión puramente financiera de la dirección de la empresa. Al participar en la gobernanza de las empresas, los representantes de los trabajadores pueden introducir consideraciones a largo plazo, como la sostenibilidad social y el compromiso con la comunidad, que a menudo se ignoran en la dinámica gestión de activos de una empresa transnacional. Por otro lado, la democratización de la gobernanza empresarial no es solo una cuestión de justicia social, sino también de eficiencia económica. Los trabajadores que se sienten escuchados y valorados son más propensos a comprometerse con la mejora de la productividad y la innovación. Al colaborar en la resolución de problemas y en la implementación de nuevas tecnologías o procesos, los trabajadores pueden hacer que las operaciones locales sean más competitivas y menos

susceptibles de deslocalización. De este modo, la democratización fomenta un vínculo más fuerte y duradero entre el capital y el territorio.

Sin embargo, como se ha señalado, el reto de democratizar las empresas con operaciones transnacionales radica en la combinación de diferentes escalas de acción colectiva. Esto implica no solo utilizar y ampliar los recursos normativos existentes en materia de competencia, fiscalidad o derechos laborales, sino también experimentar con nuevas formas de uso multiescalar de estos mecanismos. **Se necesita una arquitectura de representación laboral que coordine desde el nivel local del lugar de trabajo hasta el nivel transnacional, desde los convenios colectivos sectoriales hasta los acuerdos marco internacionales que puedan vincular a las empresas a nivel mundial.**

En un mundo marcado por la deslocalización productiva y la volatilidad del capital transnacional, la democracia en el lugar de trabajo, es decir, la atribución de derechos políticos a los trabajadores a nivel de la estructura de la empresa, representa un medio indispensable para contrarrestar esta tendencia. Al dar a los trabajadores una participación real en las decisiones de la empresa, se puede reconstruir el compromiso de la empresa con el territorio, fomentando así una economía más resistente, estable y democrática. Más que una defensa contra la deslocalización, la democracia en el lugar de trabajo y en la empresa, combinada con el acceso de los trabajadores a la propiedad, es un camino hacia un modelo económico más justo y sostenible, anclado en una visión que permite la prosperidad de los territorios.

Referencias bibliográficas

Baylos Grau, A. (2024). 'Delocation in Spain'. In A. Allamprese, S. Borelli, & G. Orlandini (Eds.), *Relocation: An Old Problem in Search of New Answers. The Need for Effective Policy Implementation* (pp. 183–200). EYUI.

Greer, I., & Hauptmeier, M. (2016). 'Management Whipsawing: The Staging of Labor Competition under globalization'. *Industrial & Labor Relations Review, 69*(1), 29–52. https://doi.org/10.1177/0019793915602254

González Begega, S., & Köhler, H.-D. (2022). 'Workforces and Local Communities Against Corporate Restructuring: A Comparative Case Study of Resistance to Plant Closures in Northern Spain'. *Social Movement Studies, 21*(3), 355–371. https://doi.org/10.1080/14742837.2021.1884975

Köhler, H.-D. (2025). 'Worker Participation in Transnational Corporate Restructuring Measures in Europe'. In A. Andry, S. Berger, S. Friedel, & F. Georgi (Eds.), *A Transnational History of Workplace Democracy Since the Second World War.* Palgrave Macmillan.

Desafío 5: La crisis de la informalidad y trabajo oculto
129.2 como instrumento para reconstruir la cadena de valor global
(Detrás de la IA)

Resumen

Hechos y análisis:

El capítulo destaca el «trabajo oculto» que hay detrás de la IA, especialmente en la etapa preliminar de la gestión algorítmica (ARM), que es en gran medida invisible e infravalorado. Este trabajo invisible alrededor de los datos incluye el etiquetado, la anotación, la moderación de contenidos y el filtrado, se concentra en el Sur Global, aunque cada vez más afecta a una población creciente en los Estados Unidos y en los países de la Unión Europea, incluida España. En todas partes comparte la característica común de bajos salarios o prácticas de «robo salarial». Esta estructura, descrita como una división Norte-Sur, hace posible que los datos se muevan a nivel mundial y que se extraigan beneficios a través de las redes corporativas, mientras que los trabajadores permanecen ocultos y ausentes de los lugares de decisión que importan, a pesar de que son el con su inversión en trabajo hacen posible la venta de productos o servicios por parte de las empresas, con los consiguientes beneficios para ellas. La prevalencia del trabajo no remunerado e informal, más allá del campo de la IA, es un fenómeno de alcance mundial y una forma dominante de trabajo precario. Las nuevas categorías emergentes, como los «torneos digitales», por ejemplo, conducen a la explotación de los trabajadores en los mercados laborales basados en plataformas, donde la intensa competencia conduce a la erosión del tiempo libre de los trabajadores y a la normalización del trabajo no remunerado. Esto crea una dinámica de «el ganador se lo lleva todo», en la que unos pocos trabajadores de alto rendimiento acaparan una parte desproporcionada de los ingresos, mientras que otros luchan por ganarse la vida dignamente. El problema del trabajo informal es especialmente grave para los migrantes indocumentados, excluidos de las protecciones laborales formales y vulnerables a la explotación.

Conexión con el mandato constitucional:

El problema de la discriminación y el trabajo informal es, en esencia, una cuestión de concentración de los mercados y poder de las empresas. Por esta razón, es prioritario regular la economía de las plataformas e involucrar a los sindicatos en este proceso. **La aplicación exhaustiva del artículo 129.2 que menciona a los «trabajadores» y no a los «empleados», debe, por tanto, extenderse a quienes actualmente se encuentran fuera de las protecciones laborales formales.** Con este fin, se debe promover la competencia justa y la regulación de la concentración de los mercados, más allá del simple discurso de la «libertad de mercado». **La Comisión señaló que, del mismo modo, la representación laboral en la gobernanza**

corporativa podría ayudar no solo a superar las barreras que impiden la adopción de prácticas beneficiosas tanto para empleadores como para trabajadores —fortaleciendo así la cooperación y fomentando un lugar de trabajo más democrático y equitativo—, sino también a ofrecer una imagen más precisa de todo el trabajo involucrado en las actividades empresariales y dar visibilidad a todos los trabajadores que contribuyen al mismo. Las iniciativas a favor de que las compañías rindan cuentas de sus actividades a lo largo de toda la cadena de valor (como la directiva CSRDDD, sobre reporting corporativo) son igualmente esenciales para garantizar que se tenga en cuenta a los trabajadores y, en última instancia, se les pueda reconocer como titulares de derechos, lo cual sería de ayuda para el desarrollo de relaciones de empleo formales, dando lugar a un círculo virtuoso en el camino hacia el acceso a la voz y a la propiedad.

***

Informe de las audiencias: Este capítulo se ha elaborado basándose en gran medida en las evidencias presentadas a la Comisión por Antonio Casilli, profesor de Sociología en el Instituto Politécnico de París, y por Valeria Pulignano, profesora de Sociología en la Universidad de Lovaina, así como en sus trabajos y publicaciones previas.

1. El trabajo oculto detrás de la IA: informalidad y cadenas de valor globales

El testimonio del profesor Antonio Casilli ante la Comisión abordó un aspecto que a menudo se pasa por alto y que podría considerarse una etapa preliminar de la gestión algorítmica: el trabajo externalizado que permanece en gran medida oculto al público, pero que desempeña un papel crucial en el diseño y el desarrollo de la inteligencia artificial. Basándose en un amplio programa de investigación desarrollado con su equipo DiPLab (Digital Platform Labor), la presentación se centró específicamente en el trabajo con los datos como componente esencial, pero infravalorado, de los sistemas de producción de IA.

Definición del trabajo con datos

El análisis se estructuró en torno al concepto de trabajo con datos como parte de un continuo con otras formas de trabajo en plataformas, en lugar de en categorías discretas. En un extremo de este espectro se encuentra el trabajo esporádico, ejemplificado por plataformas basadas en la ubicación y bajo demanda, como Uber y Glovo. A lo largo del continuo, aparece el trabajo con datos a distancia, que opera a través de sistemas basados en plataformas o acuerdos de externalización de procesos empresariales, y que se caracteriza por una remuneración sistemáticamente inferior al valor generado. El extremo final del continuo incluye las actividades con datos no remuneradas

(como la simple introducción de captchas por parte de los clientes), que quedan fuera del ámbito de intereses de la Comisión.

En opinión del profesor Casilli, la Comisión debería concentrarse en los trabajadores que participan en los procesos fundamentales que hacen posible el funcionamiento de los sistemas de IA: se trata de trabajadores con la función de preparar conjuntos de datos, entrenar algoritmos, validar los resultados de los modelos, y evaluar el rendimiento del sistema. El profesor Casilli identificó cuatro categorías principales de tareas realizadas por los trabajadores de datos en los sistemas de producción de IA. Entre ellas se incluyen las actividades de etiquetado, en las que se asignan etiquetas categóricas a diversas formas de datos para que los algoritmos de aprendizaje automático puedan reconocer patrones. La anotación representa otra función crucial, que implica un trabajo descriptivo más detallado que proporciona contexto y significado a las entradas de datos sin procesar. La moderación de contenidos constituye una tercera área importante de responsabilidad, que requiere que los trabajadores revisen y evalúen el material para determinar su idoneidad, exactitud o cumplimiento de las políticas públicas. Por último, el profesor Casilli identificó el filtrado de contenidos como una tarea clave, que implica la eliminación o el marcado sistemático de material problemático antes de que pueda influir en el comportamiento del sistema de IA.

A pesar de la naturaleza crítica de sus contribuciones a la cadena de valor de la IA, este trabajo suele pasar desapercibido para los usuarios finales y se infravalora sistemáticamente en el ecosistema tecnológico en general. Las disparidades en la remuneración y las condiciones de trabajo son evidentes: los trabajadores de Kenia que recibían una remuneración de tan solo 1,34 dólares por hora por sus contribuciones a los procesos de formación en IA no son los únicos, ya que el trabajo oculto en IA involucra a trabajadores de múltiples países, entre ellos Sudáfrica, Reino Unido, Turquía, India, Canadá, Estados Unidos y Filipinas. Estos son solo los países mencionados por OpenAI en relación con el entrenamiento de GPT-3, mientras que la investigación DiPLab se ha realizado varios países de habla hispana y portuguesa de América Latina (Venezuela, Colombia, Brasil, México, Argentina),en países de habla francesa e inglesa de África (Madagascar, Kenia, Camerún, Costa de Marfil, Uganda, Egipto) y, por supuesto, en los del sur y del sudeste asiático (India, Filipinas, Bangladesh, Nepal y, por supuesto, China).

Las personas trabajadoras de datos y la brecha global entre el Norte y el Sur

Uno de los temas clave de la presentación del profesor Casilli fue la distribución geográfica de la mano de obra dedicada a la IA, revelando lo que él caracterizó como una brecha fundamental entre el norte y el sur en la industria. Si bien la inteligencia artificial parece «producirse» en el norte global, donde las principales empresas tecnológicas mantienen sus sedes y operan centros de datos a gran escala, la investigación del propio profesor Casilli demuestra que esta apariencia enmascara una realidad más compleja.

Esta circunstancia se ilustró a partir de los resultados de una investigación de campo realizada en Madagascar, un país muy involucrado en el trabajo de datos subcontratado que presta servicios específicamente a empresas francesas. Además de la deficiente infraestructura y el deficiente acceso a Internet y de unas instalaciones compartidas o inadecuadas, la investigación documentó una compensación monetaria extremadamente baja o, en muchos casos, la ausencia total de estructuras de pagos monetarios, ya que el trabajo con los datos se retribuye los trabajadores con alimentos como azúcar, arroz y frijoles en lugar de con dinero en efectivo.[65]

Cartografía de los patrones de flujo del trabajo primario con datos

Según el análisis del profesor Casilli, la producción de datos sigue concentrada en el Sur Global, mientras que las empresas de IA mantienen sus sedes corporativas y su presencia pública en el Norte Global, incluidas las grandes compañías como Meta y Microsoft. Esta separación geográfica permite que los datos se muevan a nivel mundial, mientras quedan difuminados en las narrativas corporativas oficiales sobre los procesos de desarrollo de la IA.

Esta disposición estructural, tal y como la describe el profesor Casilli, puede desglosarse en cuatro patrones de flujo distintos que caracterizan el panorama actual de la producción de IA.

El primer patrón de flujo implica el movimiento desde el sur y el sudeste asiático hacia los Estados Unidos. El profesor Casilli señaló que este patrón se basa en las relaciones tradicionales de subcontratación, con centros establecidos en países como la India y Filipinas que prestan servicios a grandes empresas tecnológicas estadounidenses. Un segundo patrón implica flujos de datos internos de China, donde la mano de obra se desplaza desde lo que él caracterizó como ciudades de nivel 3 —normalmente zonas urbanas de bajos ingresos y densamente pobladas— a centros costeros de desarrollo de IA, como Shenzhen y Shanghái. El profesor Casilli señaló que este patrón también incorpora comunidades de habla china en el extranjero, especialmente en Malasia y Singapur.

El tercer patrón documentado por el profesor Casilli involucra a países latinoamericanos, como Argentina, Venezuela, Colombia y Brasil, que producen datos tanto para empresas estadounidenses como europeas, con especial énfasis en las empresas españolas, lo que refleja tanto las conexiones lingüísticas como los vínculos geográficos. Por último, un cuarto patrón se centra en los países africanos que prestan servicios a clientes globales a través de múltiples conexiones lingüísticas y coloniales. Según las conclusiones del profesor Casilli, los países africanos de habla inglesa, como Kenia y Nigeria, prestan servicios principalmente a empresas estadounidenses, mientras que los países de habla francesa, como Túnez, Costa de Marfil y Madagascar, se concentran en clientes

[65] La investigación de DiPLab también documenta varios países de habla hispana (con más de 2500 cuestionarios y entrevistas) y su informe del Parlamento Europeo de 2024 atestigua la presencia de trabajadores de datos en Europa (especialmente en España y Portugal): https://hal.science/hal-04662589v1/file/Report_EnCOre-final.pdf

corporativos franceses. El profesor Casilli señaló que los trabajadores africanos también prestan cada vez más servicios de trabajo con datos a empresas chinas, concretamente en el ámbito del desarrollo del reconocimiento facial.

Respuestas de políticas públicas

Para concluir su presentación, el profesor Casilli esbozó tres respuestas estratégicas para abordar lo que él caracterizó como **la crisis del trabajo con datos**. En primer lugar, medidas de responsabilidad en la fase final de la cadena de valor, citando iniciativas como Fairwork[66] y la Asociación sobre IA, que tienen como objetivo presionar a las empresas y plataformas para que cumplan las normas éticas establecidas. En segundo lugar, presión en la fase inicial de la cadena de valor, como medida complementaria, a través de iniciativas lideradas por los trabajadores, y las organizaciones sindicales, de acciones legales, y del activismo de base ciudadana, que retan desde abajo a las estructuras de poder existentes. En tercer lugar, modelos de gobernanza alternativos, en particular las cooperativas de plataformas y las estructuras de propiedad comunitaria. En cuanto a ejemplos concretos, el profesor Casilli habló de la Directiva de la UE sobre la diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial, que busca establecer la responsabilidad legal de las empresas con respecto a sus cadenas de suministro, señalando su aplicación incompleta en los Estados miembros y el posible papel de liderazgo de España, y de la Iniciativa de Transparencia Laboral de la OIT, que exigiría requisitos de transparencia, incluida la divulgación de todos los inversores laborales implicados en la cadena de valor de cualquier empresa (de IA), es decir, el número de trabajadores, las tareas que realizan y sus condiciones de trabajo.

El profesor Casilli hizo hincapié en que ninguno de estos enfoques por sí solo resultaría suficiente, dada la naturaleza compleja y sistémica de los problemas subyacentes y los retos intersectoriales, entre los que se incluyen los derechos laborales tradicionales y la precariedad del empleo, la persistente desigualdad de género, la falta sistémica de reconocimiento de las competencias de las personas y las barreras relacionadas con el estatus migratorio y de ciudadanía.

2. Afrontar la informalidad y el trabajo no remunerado

La presentación de la **profesora Pulignano** se centró en los resultados de la investigación sobre el trabajo no remunerado tanto en el mercado laboral formal como en el informal. El contenido de la misma se dividió en dos partes: la primera, dedicada al origen, la naturaleza y la relevancia del trabajo no remunerado, y la segunda, al funcionamiento del mercado laboral que opera a través de plataformas. El trabajo no remunerado puede definirse como el tiempo y el esfuerzo que las

[66] https://fair.work/en/fw/homepage/

personas dedican a realizar tareas que forman parte del contenido de su puesto de trabajo, pero no están debidamente retribuidas. El trabajo no remunerado incluye el trabajo de reproducción social, tradicionalmente realizado por las mujeres. Incluye también el llamado «robo salarial», que se produce cuando el empleador rechaza pagar al trabajador salarios o prestaciones a los que tiene derecho legalmente. Puede adoptar muchas formas, como no remunerar todas las horas trabajadas, retener el pago de las horas extras que superan las horas legalmente permitidas en una semana, pagar por debajo del salario mínimo, incumplir los descansos legalmente obligatorios, exigir a los empleados que trabajen «fuera de horario» o contratar ilegalmente a los trabajadores como contratistas independientes para evitar el pago de beneficios sociales. Estas prácticas privan a los empleados de recibir ingresos legítimos y pueden causar graves perjuicios financieros.

En España, *El trabajo no remunerado en la economía global* [67] por María Ángeles Durán, publicado por la Fundación BBVA en 2012 es una referencia importante para comprender los orígenes, la relevancia y las implicaciones del trabajo no remunerado en España, en un contexto internacional. Años más tarde, la Organización Internacional del Trabajo publicó un informe en el que se analizan las desigualdades salariales entre mujeres y hombres a nivel internacional. El Observatorio Español de Igualdad y Empleo [68] destaca del contenido del informe que **el trabajo de cuidados no remunerado representa el 14,9 % del PIB de España.** Dado que son las mujeres las que realizan principalmente este tipo de trabajo, **son ellas las que más contribuyen al PIB: un 10,3 %.** *A nivel internacional, se estima que* el 76,2 % del trabajo de cuidados no remunerado es realizado por mujeres, lo cual constituye un importante obstáculo para su realización profesional. Según la última Encuesta de Empleo del Tiempo realizada en España, **las mujeres dedican una media de 2 horas y 13 minutos diarios más a las tareas domésticas y al cuidado de la familia que los hombres.** El mismo estudio señala también que las mujeres dedican su tiempo a las tareas del hogar familiar, mientras que el mercado laboral ocupa un lugar secundario. Por su parte, la mayoría de los hombres organizan su tiempo en torno al trabajo no doméstico. **Estas diferencias son las principales causas de la desigualdad en la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral.** La brecha de género en el uso del tiempo influye en la brecha salarial y refuerza los roles de género estereotipados.

En relación con la «política» del trabajo no remunerado, la profesora Pulignano se refiere a la dinámica y las políticas que rodean su aparición, así como al mayor o menor grado en que la gente lo apoya: quién se beneficia del trabajo no remunerado y quién lo mantiene. En su libro *The Politics of Unpaid Labour. How the Study of Unpaid Labour can help address Inequality in Precarious Work (La política del trabajo no remunerado. Cómo el estudio del trabajo no remunerado puede ayudar a abordar la desigualdad en el trabajo precario),* la profesora Pulignano explica que «nuestro enfoque del trabajo no remunerado se centra específicamente en el trabajo remunerado dentro de los

[67] https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE_2012_trabajo_no_remunerado.pdf
[68] https://observatorioigualdadyempleo.es/la-importancia-del-trabajo-de-cuidados-no-remunerado/

mercados laborales, analizando los significados y las motivaciones que las personas le atribuyen». La investigación en la que se basa el libro examina cómo funciona el trabajo no remunerado en diferentes campos profesionales, con especial atención en las industrias creativas y culturales, la asistencia social residencial y el trabajo autónomo a través de plataformas, como casos contrastados. La autora califica las distintas formas de trabajo no remunerado en estas industrias como «trabajo coercitivo», «trabajo gratuito» y «robo salarial».

Más allá de la economía de los cuidados y dentro de los mercados laborales formales, aunque las formas y los mecanismos subyacentes pueden variar, la profesora Pulignano considera que, en muchos casos, los trabajadores participan en el trabajo no remunerado en respuesta a las exigencias de los empleadores (por ejemplo, largas jornadas laborales o un control estricto de las horas de trabajo) y/o para avanzar en sus carreras (por ejemplo, trabajos en prácticas). Esto implica que el trabajo no remunerado puede ser una dimensión importante del trabajo precario y, por lo tanto, inherente al modo de producción capitalista, en el que los empleadores utilizan el trabajo no remunerado como «fuente de valor» para extraer beneficios prolongando e intensificando la jornada laboral, al tiempo que los trabajadores luchan por obtener una compensación económica por su «trabajo asalariado». Paul Gomberg (2018) destacó que las personas sufren «un daño injusto a través de su trabajo». Pulignano explicó que esta frase captura perfectamente la doble naturaleza de la desigualdad en el trabajo precario afectado por el trabajo no remunerado que ella describe. En otras palabras, la precariedad reproduce la desigualdad tanto a través de la privación material, al negar a los trabajadores una remuneración y protección social adecuadas, como a través de la devaluación simbólica, al colocarlos en roles estigmatizados o de bajo estatus. Como ilustra empíricamente en el libro «The Politics of Unpaid Labour» (La política del trabajo no remunerado), estas dos dimensiones se refuerzan mutuamente, profundizando en las desigualdades estructurales que caracterizan al trabajo precario en la sociedad moderna.

Se da por hecho que el «trabajo no remunerado» que se menciona en los párrafos anteriores se realiza dentro de un empleo remunerado, es decir, en beneficio de un empleador capitalista. No se hace una distinción explícita entre el trabajo realizado dentro de una relación de empleo (bajo algún tipo de contrato laboral) y el trabajo realizado por cuenta propia. Por ejemplo, el «robo salarial» no es posible entre los trabajadores autónomos, ya que estos no reciben un «salario» por su trabajo. En su obra de referencia, la profesora Pulignano profundiza en el mundo del trabajo por cuenta propia para llegar a una definición de trabajo no remunerado que comprende tanto el empleo por cuenta ajena como el trabajo por cuenta propia. En este punto de su presentación, la ponente diferencia entre «robo salarial» (tiempo trabajado fuera del horario contractual sin una remuneración justa) y «robo de ingresos» (que afecta a los autónomos y a los contratistas dependientes que soportan costes ocultos). A partir de este punto la exposición de la ponente se adentra en las peculiaridades del funcionamiento de los mercados laborales basados en plataformas y sus implicaciones.

La exposición se inicia con la referencia al concepto de «torneo digital», característico del funcionamiento de los mercados laborales basados en plataformas. Los efectos torneo en los mercados laborales basados en plataformas se refieren a la dinámica competitiva que se genera entre los trabajadores de plataformas en línea que se esfuerzan por obtener mejores calificaciones, mejores reseñas y conseguir tareas más atractivas, lo que a menudo conduce a un resultado final en el que el ganador se lleva todo o casi todo. Esto puede dar lugar a una situación en la que un pequeño número de trabajadores de alto rendimiento acapara una parte desproporcionadamente grande del trabajo y de los ingresos, mientras que otros luchan inútilmente por conseguir visibilidad e ingresos. El trabajo de Pulignano et al (2024) ofrece un análisis teórico y empírico de los «torneos digitales» y sus implicaciones.

En cuanto a la relación entre las habilidades, la productividad y las recompensas en el trabajo autónomo digital, las investigaciones realizadas muestran que *«las inversiones iniciales realizadas por los trabajadores autónomos para conseguir valoraciones positivas en las plataformas no siempre se recuperan después en forma de mayor autonomía, trabajo garantizado o «encargos» más lucrativos». A partir de 38 entrevistas narrativas autobiográficas y 12 diarios de trabajo en audio con diversos autónomos trabajando en línea en Europa, se muestra cómo las bajas barreras de entrada al trabajo en plataformas ofrecen oportunidades a quienes tienen una experiencia laboral limitada y sin otras obligaciones fuera del trabajo. Sin embargo, la intensa competencia entre un grupo cada vez mayor de autónomos (tanto cualificados como no cualificados) dentro de los «torneos digitales» da lugar a la colonización del tiempo libre de los trabajadores y a la normalización del trabajo no remunerado. Esto implica que el «tiempo libre» de los autónomos es en gran medida una ilusión. Además, los importantes «costes enterrados» que los autónomos incurren en términos de tiempo, adquisición de habilidades específicas de la plataforma, reputación y redes no se recuperan por completo y tampoco son transferibles a otras plataformas» (*Pulignano et al. 2024).

En el trabajo autónomo digital, donde el trabajo se organiza cada vez más a través de la competencia mediada por plataformas, dando lugar a lo que se ha denominado un «torneo digital», el trabajo no remunerado es consecuencia de cómo funcionan los modelos de negocio. A diferencia de las jerarquías laborales convencionales, los autónomos de las plataformas compiten en tiempo real por la visibilidad, las calificaciones y la asignación de tareas; el resultado final no viene determinado (únicamente) por la cualificación de la persona trabajadora, sino (también) por la capacidad de respuesta, la autopromoción y los comentarios de los clientes. Las plataformas codifican las métricas de rendimiento y clasifican algorítmicamente a los trabajadores, lo que intensifica la competencia entre ellos y les traslada la exposición al riesgo: únicamente aquellos trabajadores que obtienen los mejores resultados en la competición se aseguran unos ingresos consistentes; para la la mayoría su trabajo es intermitente, mal remunerado y muy precario.

Torneos diseñados ex profeso de tal manera que la distribución de las recompensas depende del rendimiento relativo y no de resultados garantizados, junto con trabajadores autónomos que

invierten una cantidad considerable de tiempo y esfuerzo no remunerados en mantener sus perfiles, generar reseñas y cultivar su reputación -actividades esenciales para seguir siendo competitivos en el mercado digital-, reflejan una dinámica más amplia del mercado laboral, estructurado en torno a la competencia jerárquica, en la que las recompensas —como el empleo permanente, los ascensos o las ganancias económicas— se reparte en función del rendimiento relativo y no de resultados absolutos. Pero la naturaleza algorítmica, inmediata y visible de las plataformas digitales amplifica las presiones y la precariedad de la competición.

Un documento de la OIT confirma esta realidad y se refiere a los trabajadores de las plataformas en los siguientes términos: *«Los horarios de trabajo flexibles, la libertad para elegir las tareas y la posibilidad de trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar, acrecientan la popularidad de las plataformas. La necesidad de obtener ingresos adicionales debido a la falta de otras oportunidades de empleo es otro acicate para que los trabajadores se vinculen con las plataformas, aun sabiendo que el trabajo se va a realizar en condiciones laborales difíciles. Entre ellas, ingresos bajos y volátiles, la cancelación no justificada de las cuentas de los trabajadores, el acceso limitado al trabajo y a la protección social, y las barreras para poder conectarse a más de una plataforma (multi-homing). En la práctica, la gestión algorítmica del trabajo y su organización configura los procesos de trabajo y el rendimiento de los trabajadores de manera que su autonomía en la relación con la plataforma termina siendo muy limitada. Para ganarse la vida dignamente, acaban trabajando muchas horas, lo que repercute en el equilibrio entre la vida laboral y la personal y puede provocar estrés».* [69]

En España, varios estudios aportan conocimiento sobre cómo se desarrolla el trabajo en las plataformas digitales, excluyendo el teletrabajo. [70]

---

[69] https://webapps.ilo.org/digitalguides/en-GB/story/world-employment-social-outlook-2021#platform-workers

[70] Véase Marina Gómez García y Laura Hospido (2022), El reto de la medición del trabajo en plataformas laborales, Artículos Analíticos, *Boletín Económico del Banco de España,* 1/2022, especialmente relevante. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/22/T1/Fich/be2201-art03.pdf.

FIGURA 26: Diferencias en las características del medio, España

	COLLEEM-II (2018)	Encuesta de Población Activa 2018		Encuesta Financiera de las Familias 2017		
	TPD no esporádico (1)	Cuenta ajena (2)	Cuenta propia (3)	Cuenta ajena (4)	Cuenta propia (5)	Cuenta ajena con otro acuerdo laboral (6)
Mujer	40,4 %	47,8 %	33,7 %	47,9 %	36,8 %	42,5 %
Edad (en años)	36	42,1	46,6	42,4	47,7	40,0
Entre 16 y 25 años	18,1 %	7,5 %	2,4 %	6,6 %	1,0 %	17,3 %
Entre 26 y 35 años	39,3 %	31,8 %	28,7 %	21,3 %	14,1 %	22,7 %
Entre 36 y 45 años	22,8 %	31,2 %	28,7 %	32,2 %	25,3 %	23,9 %
Entre 46 y 55 años	9,9 %	26,3 %	32,1 %	26,8 %	34,8 %	24,3 %
Entre 56 y 65 años	6,7 %	12,9 %	20,2 %	12,8 %	21,8 %	10,2 %
Entre 66 y 74 años	3,2 %	0,3 %	2,3 %	0,3 %	3,0 %	1,6 %
Estado civil						
Soltero	25,3 %	38,1 %	25,2 %	32,6 %	21,0 %	35,9 %
En pareja	68,9 %	53,0 %	66,0 %	57,1 %	68,4 %	49,6 %
Viudo/divorciado	5,2 %	8,9 %	8,8 %	8,3 %	8,3 %	8,1 %
Otro	0,6 %	–	–	2,0 %	2,2 %	6,4 %
Número de hijos <18 años	2,20	1,58	1,63	1,51	1,67	1,66
Nivel educativo						
Bajo (ISCED 1-2)	24,3 %	31,9 %	39,3 %	43,4 %	45,3 %	38,9 %
Medio (ISCED 3-4)	21,8 %	24,1 %	23,4 %	31,5 %	29,9 %	28,6 %
Superior (ISCED 5-8)	53,3 %	44,0 %	37,3 %	25,0 %	24,7 %	31,0 %
Otro	0,5 %	–	–	–	–	–
Horas de trabajo a la semana	36,7	36,0	44,0	37,5	46,5	19,9
Horas de trabajo a la semana en plataformas	14,4	–	–	–	–	–

Fuente: Colleen-II (2018)

La figura 26 sobre diferencias... muestra algunos datos descriptivos sobre el trabajo en plataformas digitales (DPW) en España, basados en diferentes fuentes; COLLEEM-II es una encuesta promovida por la UE. Otro trabajo relevante es la publicación de COTEC, Los sindicatos ante los retos tecnológicos. Dinámicas y buenas prácticas https://cotec.es/proyectos-cpt/los-sindicatos-ante-los-retos-tecnologicos-dinamicas-y-buenas-practicas/

En cuanto a las soluciones para abordar la colonización del tiempo libre de los trabajadores, **Valeria Pulignano** hace hincapié en la necesidad de regular la economía de plataformas, diferenciando según los tipos de trabajo que se realizan habitualmente a través de ellas (por ejemplo, reparto de comida, transporte, servicios de cuidado y asistencia doméstica, y trabajo autónomo). **Propone que la regulación del mercado laboral debe comenzar por regular el mercado de productos finales, y que los sindicatos deberían desempeñar un papel importante en la regulación.** Argumenta que el trabajo no remunerado debería considerarse un indicador de la calidad del empleo y sugiere explorar la vía de la reducción de la jornada laboral como un medio para conseguir un mayor equilibrio entre la vida laboral y la personal. Destaca la importancia de que la competencia sea justa para lo cual será necesario evitar una alta concentración de los mercados, especialmente en los sectores tecnológicos. Sugiere que algunas empresas, en particular las tecnológicas, deberían encontrar limitaciones legales para entrar en determinados mercados donde su presencia puede derivar en fuertes desequilibrios de poder. La concentración de compañías (y no solo de unidades productivas) otorga a los empleadores un alto poder de influencia sobre los contratos laborales. El debate posterior a la exposición de la ponente puso de relieve la necesidad de que la política de competencia se muestre más activa para garantizar posibilidades efectivas de elegir tanto para los clientes como para los trabajadores y destacó la relevancia de establecer conexiones más sólidas entre el análisis sociológico y el análisis económico del poder de mercado. En este debate final, la profesora **Pulignano** recomendó relacionar la elevada concentración en la propiedad del capital con los desequilibrios de poder que afectan a los trabajadores y a sus condiciones laborales.

La discusión pone de relieve la necesidad de abordar la denominada economía informal, en particular aquella en la que quienes realizan trabajo no están protegidos por derechos laborales, a pesar de ser inversores laborales en el producto o servicio vendido por la empresa principal. Como primer paso, algo más sencillo, la discusión identificó **la posibilidad de elevar el estatus de los trabajadores que no están directamente empleados por la empresa principal, «núcleo» o «líder», mediante su reconocimiento a través de la concesión de representación a nivel de junta directiva.** Esto podría resultar especialmente relevante en aquellos casos en los que los trabajadores más marginados, que trabajan para un proveedor de la empresa líder, no mantienen una relación laboral con dicha empresa. Un ejemplo de buena práctica en este ámbito es la empresa alemana de Comercio Justo **El Puente, que prevé la representación en su junta directiva de las empresas sociales y cooperativas que forman parte de su cadena de suministro.** Sobre modelos como este puede construirse para lograr la representación de los trabajadores marginados, ya sea de manera directa o a través de las empresas que constituyen, permitiéndoles así acceder a mecanismos de voz y representación a nivel de junta que resultan

significativos para ellos.[71] **En conclusión, constituye un reto social crítico abordar el proceso de informalización (es decir, tomar en consideración a los trabajadores que no están empleados por la empresa principal, sino que están deslocalizados, subcontratados o precariados a lo largo de la denominada cadena de valor de la misma en todo el mundo) que afecta a los inversores laborales que no están protegidos por los derechos laborales, a pesar de realizar un trabajo fundamental para llegar al bien o servicio final que la empresa principal vende al mercado. De no ser así, cualquier mejora en términos de derechos para los trabajadores reconocidos formalmente como tales, corre el riesgo de verse socavada por el deterioro de los derechos de los trabajadores que permanecen en el sector informal, invisibles u «ocultos» cruzando las fronteras nacionales.**

La sesión de trabajo lanza un claro mensaje a las autoridades públicas para que tomen las medidas necesarias con el fin de conseguir avances significativos en la «formalización» del trabajo y la lucha contra la «informalidad» que en realidad es una lucha contra la precariedad laboral. Complementariamente se deben tomar medidas para que no existan tantas diferencias entre trabajadores dentro de una misma cadena de valor en función de la compañía, principal o secundaria, en la que están empleados. Otra línea de avance en la que es posible conseguir resultados relevantes es la de aumentar la diversidad (presencia de mujeres y minorías) personas diversas, mujeres y minorías en los órganos de negociación colectiva, las comisiones de representación laboral y los comités de empresa, con el fin de aumentar el conocimiento y la relevancia de las especificidades de los retos a los que se enfrenta (Breuer et al 2024 9). Este es un reto al que deben hacer frente particularmente los sindicatos.

[71] Referencia: https://wfto-europe.org/how-fair-trade-innovates-el-puentes-story/

Referencias bibliográficas

Breuer, M., Cai, W., Le, A., & Vetter, F. (2024). *Minority Representation at Work*. George J. Stigler Center for the Study of the Economy & the State Working Paper No. 343. https://ssrn.com/abstract=4822580https://doi.org/10.2139/ssrn.4822580

Casilli, A. A. (2017). 'Digital Labor Studies Go Global: Toward a Digital Decolonial Turn'. *International Journal of Communication, 11*, Special Section 'Global Digital Culture', 3934–3954.

Casilli, A. A. (2025). *Waiting for Robots: The Hired Hands of Automation*. University of Chicago Press.

Casilli, A., Tubaro, P., Cornet, M., Le Ludec, C., Torres-Cierpe, J., et al. (2025). 'Global inequalities in the production of artificial intelligence: A four-country study on data work'. In J. Qiu, S. Yeo, & R. Maxwell (Eds.), *The Handbook of Digital Labor* (pp. 219–232). Wiley Blackwell.

Gomberg, P. (2018). 'Work'. In S. Olsaretti (Ed.), *The Oxford Handbook of Distributive Justice* (pp. 559–578). Oxford University Press.

Joyce, K., Smith-Doerr, L., Alegria, S., Bell, S., Cruz, T., Hoffman, S. G., Noble, S. U., & Shestakofsky, B. (2021). 'Toward a Sociology of Artificial Intelligence: A Call for Research on Inequalities and Structural Change'. *Socius, 7*. https://doi.org/10.1177/2378023121999581

Milagros Miceli, P., Tubaro, P., Casilli, A. A., Le Bonniec, T., Salim Wagner, C., et al. (2024). *Who Trains the Data for European Artificial Intelligence?* European Parliament; The Left, 1–40. ⟨hal-04662589⟩

Muldoon, J., Graham, M., & Callum, C. (2024). *Feeding the Machine: The Hidden Human Labour Powering AI.* Bloomsbury.

Tubaro, P., Casilli, A. A., Cornet, M., Le Ludec, C., & Torres Cierpe, J. (2025). 'Where Does AI Come From? A Global Case Study Across Europe, Africa, and Latin America'. *New Political Economy*, Online First, 1–14.

Pulignano, V., Domecka, M., Johnson, M., Marino, S., & Riemann, M.-L. (2024). 'Digital Tournaments: The Colonisation of Freelancers' "Free" Time and Unpaid Labor in the Online Platform Economy'. *Cambridge Journal of Economics, 48*(1), 133–150. https://doi.org/10.1093/cje/bead042

Pulignano, V., & Domecka, M. (2025). *The Politics of Unpaid Labor*. Oxford University Press.

Pulignano, V., Mará, C., Franke, M., & Muszynski, K. (2023). 'Informal Employment on Domestic Care Platforms: A Study on the Individualization of Risk and Unpaid Labor in Market Contexts'. *European Review of Labor and Research, 29*(3), 1–16. https://doi.org/10.1177/10242589231177353

Desafío 6: La crisis de la sociedad civil
129.2 como recurso para la renovación sindical

Resumen

Hechos y análisis:

Este capítulo destaca el papel multifacético de los sindicatos más allá de la negociación salarial tradicional. Históricamente, los sindicatos han sido actores clave del progreso social, económico y democrático. Han cultivado una «cultura sindical» que promueve el diálogo, el debate y los procesos democráticos en el lugar de trabajo y se extiende a la sociedad civil en general. Los sindicatos han desempeñado una función vital en la inclusión social, la orientación profesional y la defensa de servicios públicos como la sanidad y la educación. También desempeñan un papel crucial en la esfera económica, analizando las condiciones económicas y desarrollando estrategias para proteger el empleo frente a fenómenos como la deslocalización y el auge del capital financiero. Sin embargo, el sindicalismo se ha enfrentado a la marginación debido a la fragmentación del mercado laboral, el auge de la economía de servicios y las estrategias políticas neoliberales que han reducido los derechos sindicales y limitado su capacidad de intervención.

Conexión con el mandato constitucional:

La marginación de los sindicatos está directamente relacionada con el aumento de la desigualdad. Numerosos estudios, incluidos informes recientes de la OCDE, demuestran que una fuerte presencia sindical se asocia con una menor desigualdad de ingresos. El informe insignia de la OCDE, «Negotiating Our Way Up», confirma que un diálogo social saludable contribuye al aumento de la productividad y garantiza que todos los trabajadores se beneficien de los cambios tecnológicos y económicos. Por consiguiente, apoyar el florecimiento de los sindicatos es un objetivo político relevante y cada vez más urgente, dadas las tendencias políticas hacia el autoritarismo. En España, esto se ha traducido en una revalorización del diálogo social tripartito y en reformas legislativas que refuerzan la negociación colectiva y protegen a los trabajadores vulnerables. El enfoque del sindicalismo español respecto a la democracia en el lugar de trabajo da prioridad al refuerzo de la acción colectiva y a la función reguladora de los convenios colectivos, aunque los sindicatos suelen reclamar una mayor participación en las decisiones clave dentro de las empresas.

Para fortalecer la sociedad civil y promover una economía más equitativa, es esencial apoyar el papel de los sindicatos como contrapoder fundamental. La democratización del trabajo, defendida por el sindicalismo español, debe implicar un enfoque integral que fortalezca la representación sindical en todos los niveles de las relaciones laborales y proporcione apoyo legal y financiero para

sus funciones representativas. En última instancia, un movimiento sindical dinámico e influyente es fundamental para fomentar una sociedad democrática más equitativa. Para ello es necesario pasar de los derechos de información pasivos a los derechos de codeterminación activos a nivel empresarial, y garantizar la financiación pública de los sindicatos para compensar su labor de representación general en la negociación colectiva y el diálogo social.

***

Informe de las audiencias: Este capítulo se ha elaborado basándose en gran medida en las pruebas aportadas a la Comisión por los profesores Miguel Martínez Lucio, catedrático de Gestión Internacional de Recursos Humanos y Relaciones Laborales Comparadas de la Universidad de Manchester, y Antonio Baylos, catedrático emérito de Derecho Laboral y Seguridad Social de la Universidad de Castilla-La Mancha, así como en los trabajos anteriores de los autores sobre el fenómeno de la marginación de los sindicatos y sus consecuencias.

1. El sindicalismo como agente de progreso económico y social

Desde los enfoques económicos tradicionales, el sindicalismo se entiende comúnmente como un agente económico cuya función se limita a negociar las condiciones de trabajo, idealmente a nivel de empresa. Sin embargo, su alcance puede llegar a niveles sectoriales, nacionales o regionales, dependiendo del modelo de relaciones laborales vigente. Desde una perspectiva histórica, los movimientos sindicales han desempeñado un papel decisivo en el progreso social y económico.

Más allá de las negociaciones salariales y las condiciones de empleo en el lugar de trabajo, el desarrollo del sindicalismo ha ido de la mano de la creación de una esfera pública más amplia y, por lo tanto, de una sociedad democrática más saludable. Este espacio se construye a través de la comunicación directa, a menudo informal, con los partidos políticos, los grupos sociales y el Estado (en términos de su administración a diferentes niveles). Los sindicatos han tratado normalmente de ampliar su relevancia mediante campañas de solidaridad en defensa de los derechos civiles y humanos. Además, han tendido a fomentar lo que a menudo se denomina una «cultura sindical» que se proyecta en la sociedad civil. Esta cultura no solo implica la práctica del diálogo y el debate en el lugar de trabajo —en oposición a las normas autoritarias y arbitrarias—, sino también un proceso democrático dentro del propio sindicato en lo que respecta a la deliberación y la toma de decisiones, aunque esto puede variar de un sindicato a otro.

Desde este espacio político y esta cultura democrática, el sindicalismo ha cumplido una función de inclusión social y orientación profesional. Por ejemplo, el sindicalismo español ha desempeñado un papel inclusivo para los inmigrantes a través de centros de información para trabajadores extranjeros que proporcionan asesoramiento e información para garantizar sus derechos laborales

y sociales, lo que también contribuye a su integración social en una comunidad o municipio específico. Las estructuras sindicales locales también suelen ser utilizadas por los sindicatos como un espacio abierto para que la población local organice actividades culturales o de ocio, conectando al sindicato con los intereses de los ciudadanos en un territorio específico.

Otra función más sociopolítica del sindicalismo es su papel en la reivindicación de servicios públicos y recursos para los ciudadanos. Estas reivindicaciones abarcan temas como la vivienda, el transporte, la sanidad y la educación. También apuntan a la necesidad de unos servicios públicos eficientes y de un sistema público que garantice inversiones anticíclicas, proporcionando a los ciudadanos oportunidades básicas de acceso equitativo a los bienes y servicios esenciales. Esta dimensión se vincula con la exigencia de transparencia en las acciones de las autoridades públicas, especialmente en contextos de opacidad o políticas de externalización y privatización de servicios.

Este aspecto sociopolítico forma parte de la cultura sindical en muchos casos y se transmite a los representantes sindicales en el lugar de trabajo y a los afiliados a través de mecanismos de formación y capacitación. La información sindical y los medios de comunicación de diversas formas han sido herramientas utilizadas para fomentar esta cultura sindical en una parte significativa de la población que no está necesariamente inmersa en los problemas laborales de un sector productivo específico.

Desde esta dimensión sociopolítica, el sindicalismo también ha tomado posición en cuestiones que afectan más directamente al mundo del trabajo. Esto incluye el cambio tecnológico y productivo, la transformación de la organización del trabajo y el intento de transformación progresiva del espacio empresarial. Los sindicatos han tenido que responder a la fragmentación del trabajo provocada por la descentralización de la producción y la externalización. Esto incluye también la segmentación y la rotación de los trabajadores, lo que explica el aumento de la precariedad laboral como característica fundamental del mercado de trabajo, especialmente en España. Estas transformaciones han generado un cambio significativo en la configuración de las relaciones laborales, al que el sindicalismo ha prestado especial atención, sobre todo en lo que respecta a las categorías más vulnerables del mercado de trabajo. En este sentido, el sindicalismo ha realizado importantes esfuerzos para denunciar estas situaciones, informar a la opinión pública y desarrollar propuestas para proteger a estos nuevos colectivos que, en muchas ocasiones, se deslizan hacia la exclusión social, como es el caso de los trabajadores pobres.

Paralelamente a su función sociopolítica como condición para la ciudadanía democrática, el sindicalismo ha abordado, como era de esperar, la relación entre la protección colectiva de los trabajadores y el sistema económico de libre empresa. Esto se basa en el entendimiento de que un Estado social y democrático debe permitir conexiones que vinculen el papel decisivo del trabajo en la producción de bienes y servicios con las decisiones centrales que guían estos procesos. Este tipo de conexión entre el sindicalismo y el sistema económico se manifiesta en un enfoque renovado

por parte de los centros de investigación sindicales —a menudo en colaboración con institutos y departamentos universitarios— sobre la naturaleza cambiante de las instituciones y los contextos económicos. Los comités de política económica de los sindicatos, sus fundaciones de investigación y grupos de investigación más amplios analizan continuamente y en detalle el funcionamiento de la economía y las situaciones económicas como elemento central para definir su estrategia en múltiples aspectos, especialmente en lo que se refiere a la negociación colectiva.

Las áreas de empleo y reconversión industrial, junto con las amenazas de deslocalización y relocalización de las empresas o su reorganización en términos de competitividad y concurrencia, son elementos fundamentales en la formulación de una estrategia sindical para mantener y proteger el empleo. Este es uno de los aspectos más desarrollados de la práctica sindical, que colabora con organismos públicos y administraciones para buscar soluciones sociales, ayudas al desempleo y recualificación profesional para aquellos considerados al margen de los cambios en el mercado laboral.

Este último aspecto, relativo a la capacidad de intervención sindical en las políticas económicas con la necesaria intervención del Estado, está relacionado con la amplia tradición de la democracia industrial. Este interés continuo, que se debatió mucho en la década de 1970, forma parte del compromiso del movimiento sindical con sus miembros y con el público en lo que respecta al diseño de las directrices fundamentales que deben regir la orientación económica y financiera de un país. También está relacionado con una preocupación e interés emergentes dentro de la Comisión Europea.

La democracia industrial, entendida por algunos como la participación sindical en las políticas económicas de un país, está especialmente relacionada con cuestiones de ampliación de la democracia en el ámbito de la empresa. Esto vincula las demandas de una mayor intensidad de la intervención sindical y colectiva en los procedimientos de toma de decisiones de las empresas —sobre aspectos fundamentales de las condiciones de trabajo y empleo— con los instrumentos que cada ordenamiento jurídico proporciona al respecto. En este contexto, se proponen dos vías clásicas: por un lado, la participación en los órganos de gestión de las empresas y, por otro, la posibilidad de ampliar la propiedad colectiva mediante la participación de los trabajadores en la economía a través de fondos de pensiones, auditorías sociales y otras propuestas similares.

2. La crisis y la marginación del sindicalismo

El aislamiento institucional de los sindicatos y la dificultad que tienen para transmitir claramente sus propuestas a la sociedad están relacionados con la crisis de representación que sufre el movimiento sindical desde hace tiempo. Esta crisis se deriva de la fragmentación del mercado laboral y la aparición de grandes grupos de sectores precarios, la flexibilidad laboral y el

desempleo. También coincide con la transformación de la economía hacia una economía de servicios en la que el capital financiero ha ido sustituyendo al capital industrial en términos de importancia. Esto coincide también con un proceso de privatización de los servicios públicos y la mercantilización de las necesidades sociales.

La hegemonía neoliberal en las esferas económica, cultural y política repercute directamente en la marginación de los sindicatos. En la esfera económica, el predominio de las escuelas de negocios y la reducción de la toma de decisiones a un círculo cerrado vinculado a la propiedad de las acciones excluyen o limitan los intentos de participación de los trabajadores. Las iniciativas que buscan integrar el impacto social en la propia actividad de la empresa, con una clara repercusión en la reputación de la misma, o la denominada responsabilidad social corporativa, se han desarrollado sin asignar siempre una presencia destacada a los sindicatos entre los actores estratégicos de este proceso.

Paralelamente a los retos a los que se enfrentan los sindicatos, el aumento de la desigualdad está vinculado en parte a las estrategias políticas de los gobiernos y las empresas que, a su vez, tienden en algunos casos a reducir los derechos sindicales y limitar su capacidad de intervención. Por otra parte, la absorción de las políticas económicas y financieras por parte de la Unión Europea, donde reside gran parte de la soberanía financiera de los Estados, dificulta la acción sindical en el diseño estratégico de las políticas de empleo e industriales. La propia orientación de la UE en estas cuestiones se ha mostrado extraordinariamente reacia a incorporar de manera sistemática la voz de los sindicatos en la adopción de sus programas de acción. La falta de apoyo y reconocimiento a la acción sindical y los obstáculos que se interponen a su expansión a ámbitos sociales y económicos más amplios también deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar la crisis de representación de los sindicatos y la relativa degradación de su función reguladora en las relaciones laborales.

Sin embargo, un conjunto sustancial de investigaciones demuestra una correlación bien documentada entre una fuerte presencia sindical y la reducción de la desigualdad de ingresos. Esta relación se evidencia en la correlación negativa entre la densidad sindical y la cobertura de la negociación colectiva y la desigualdad de ingresos. A medida que disminuyen la densidad sindical y la cobertura de la negociación, la desigualdad de ingresos tiende a aumentar. Algunos estudios indican que el declive de los sindicatos es responsable de una parte significativa del aumento de la desigualdad salarial en determinados países, como Estados Unidos.

Históricamente, durante el reciente período neoliberal, la negociación colectiva no era vista con buenos ojos por organismos internacionales como la OCDE, pero esta perspectiva ha evolucionado en los últimos años. La OCDE reconoce ahora la negociación colectiva, al menos sobre el papel, como una herramienta fundamental para alcanzar los objetivos políticos relacionados con el empleo, los salarios y la desigualdad. El informe insignia de la organización, «Negotiating Our Way

Up» (Negociando nuestro camino hacia arriba), confirma que un diálogo social saludable contribuye al aumento de la productividad y ayuda a garantizar que todos los trabajadores se beneficien de los cambios tecnológicos y económicos. En última instancia, el papel de los sindicatos en el fomento de una distribución más equitativa e inclusiva de los beneficios económicos es esencial para la vitalidad de una sociedad democrática.

3. La situación reciente del sindicalismo en España

La situación de marginación sindical en España ha cambiado en los últimos años. Estos cambios pueden observarse a través de las diferencias entre el contexto marcado por la crisis financiera y de deuda soberana entre 2010 y 2013, en el que el aumento de la desigualdad y la marginación sindical fueron consecuencias de políticas públicas decididamente neoliberales, y el contexto posterior, en el que se ha intentado contrarrestar esta situación.

Aunque existe una amplia bibliografía sobre el proceso que surgió de la crisis financiera tras el colapso de 2008 y su desplazamiento al espacio regional europeo, a la crisis del euro y al posterior endeudamiento de los Estados soberanos para sostener el colapso de las instituciones financieras, el resultado que nos interesa aquí es visible en la fragmentación y la dislocación del poder sindical causadas por las políticas de austeridad como respuesta a la crisis. Dichas políticas produjeron una destrucción espectacular del empleo (6 millones de personas, el 26 % de la población activa) al promover los «ajustes laborales» como forma de que las empresas resolvieran la crisis. Esto funcionó como una forma de disciplina social y relegación de los sindicatos, que en muchos casos quedaron marginados de los mecanismos clásicos formales e informales de consulta o diálogo con las autoridades públicas y los empleadores. El discurso oficial de entonces hacía hincapié en la acción individual y autónoma de los agentes económicos, como las empresas, como forma de superar la crisis y crear empleo.

La disminución del número de empresas con representación colectiva, como consecuencia de la pérdida de puestos de trabajo, y las reformas legales que socavaron la capacidad de influencia general del nivel sectorial de los convenios colectivos (al promover la descentralización de la negociación mediante la aplicación prioritaria del convenio de empresa y la derogación del principio de ultraactividad de los convenios), acentuaron la asimetría de la relación entre el empleador y los trabajadores. Además, durante un tiempo se otorgó a las empresas poderes exorbitantes en la determinación unilateral de las condiciones de trabajo, tanto en su modificación como en las facultades relacionadas con la rescisión de los contratos, mediante la facilitación y el abaratamiento de diversos tipos de despido, aunque esto variaba según los sectores y las regiones.

Estas políticas públicas, que se formalizaron en un conjunto de importantes reformas legales, también limitaron la influencia sindical en el Estado, negando cualquier intento sistemático de

diálogo social en la aplicación o el desarrollo de este cambio legislativo. Por último, en respuesta al creciente conflicto, se produjo una reacción extrema mediante la criminalización de las huelgas, considerándose en algunos casos el acto de piquetes informativos como un delito de coacción laboral, junto con la imposición de importantes sanciones económicas en respuesta a manifestaciones, concentraciones y otras formas de protesta ciudadana que se entendían contrarias a la «seguridad», como sustituto del antiguo concepto de «orden público».

Un cambio tan decididamente hostil a la acción colectiva de los trabajadores, que se justificó con la imposición autoritaria de la «troika» y las normas de la llamada gobernanza económica de la UE bajo una orientación decididamente neoliberal, provocó una fuerte reacción entre la población. Esta reacción trascendió el ámbito puramente económico-social para aglutinar una importante resistencia ciudadana y un proyecto político de cambio, que surgió emblemáticamente del llamado movimiento 15M en 2011. Esto provocaría una profunda crisis tanto en el sistema de partidos basado en un bipartidismo imperfecto como en el cuestionamiento de la estructura territorial del Estado. El período dio lugar a una serie de crisis constitucionales y reflexiones que surgieron en parte de la crisis de austeridad y de la respuesta del Estado a la misma.

Esto produjo un profundo replanteamiento del sistema democrático y constitucional que se situaba fundamentalmente en el ámbito de la ciudadanía y el espacio público, pero que se tradujo en la necesidad de imponer un límite al poder unilateral del empresario en la toma de decisiones sobre las condiciones de trabajo y empleo. En otras palabras, tuvo repercusiones al llevar a la necesidad de introducir elementos para fortalecer la capacidad de acción colectiva y sindical en el lugar de trabajo y reforzar los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, como forma de limitar y controlar el poder privado o emergente unilateral de los empleadores, que se había expandido de manera exorbitante con las políticas de austeridad económica y la reforma laboral neoliberal.

El cambio en el contexto de las políticas públicas se produjo con la presencia de una nueva y profunda crisis económica, esta vez en forma de pandemia de COVID-19, que había coincidido con la formación, por primera vez en la historia constitucional de España tras la dictadura, de un gobierno de coalición de izquierdas. Este cambio se produjo en dos fases, también definidas cronológicamente:

- La primera fase, tras el estallido de la crisis sanitaria y el período inmediatamente posterior, que incluye la erupción del volcán Cumbre Vieja y la guerra en Ucrania (2020-2023), coincide con la suspensión de las reglas fiscales en la Unión Europea, la preparación de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia en el marco de la nueva política europea y el desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales. La siguiente fase coincidió con el nuevo «mapa» electoral que se produjo en julio de 2023, la reconciliación política con el independentismo catalán mediante la promulgación de la Ley de Amnistía y el resurgimiento de la oposición política ante una difícil composición parlamentaria de mayorías en el Congreso.

- En este periodo (2023-2025), también se celebraron elecciones europeas en junio de 2024, con el retroceso del centroizquierda en la mayor parte de la UE, la elaboración de nuevas normas fiscales y planes de rearme, y el aplazamiento del plan de acción del Pilar Social hasta finales de año. Surgieron nuevos retos con la llegada al poder del presidente Trump en enero de 2025, con el estallido de la polémica cuestión de los aranceles sobre el comercio entre naciones.

Una característica común de estos dos momentos es la reformulación de la relación entre las políticas públicas, los sindicatos y la sociedad civil, en abierto contraste con las experiencias de la anterior crisis económica y su orientación neoliberal. Tras un período de transición que comenzó con la moción de censura de junio de 2018, que destituyó al presidente del Gobierno del Partido Popular, y que terminó con la formación del Gobierno de coalición en enero de 2020, la urgencia de la situación y las respuestas a las sucesivas crisis se caracterizaron por la creación de un «escudo» social y la promulgación de un marco institucional para apoyar la estabilidad del empleo, junto con un aumento de los salarios de los sectores más vulnerables y precarios de los trabajadores.

El aumento del salario mínimo, la creación de la renta mínima vital, la reorientación de la crisis de empleo hacia un ajuste temporal mediante, ERTE, las auditorías salariales, especialmente en términos de igualdad, y la reducción de la brecha salarial de género, convergieron en la reforma laboral del Gobierno de 2021. Las iniciativas en materia de igualdad y el papel de los planes de igualdad se reforzaron en el ámbito de las empresas con un papel sindical significativo. Esta reforma supuso una restricción significativa del uso (y abuso) del trabajo temporal, normalizó las redes de seguridad social en caso de crisis y reforzó los instrumentos de negociación colectiva. Además, y de forma paralela, se regularon las consecuencias laborales de innovaciones tecnológicas decisivas, como el teletrabajo o la situación laboral de los repartidores de plataformas digitales. Esta tendencia se completó con la reforma de las pensiones de jubilación y su revalorización, como en el caso de la jubilación parcial, y una serie de acuerdos bilaterales entre los empresarios y los sindicatos más representativos sobre la negociación colectiva y los aumentos salariales (AENC 2023-2025). En esta fase (2020-2023), lo más relevante es que este cambio en las políticas públicas va acompañado de una revalorización positiva del diálogo social tripartito como método para mejorar la calidad y las características progresistas del gobierno y como forma de generar nuevos conjuntos de normas políticas inclusivas, un instrumento que busca la legitimación social de estas políticas públicas como forma de garantizar también la legitimación político-parlamentaria en un contexto de mayorías gubernamentales de cierta complejidad.

En la segunda etapa (2023-2025), sin embargo, se ha producido una mayor polarización política y una confrontación continua con las asociaciones patronales, lo que tiene como efecto el distanciamiento de la CEOE-CEPYME del diálogo social. Los empresarios participan en las negociaciones tripartitas, pero se niegan a firmar acuerdos sobre algunas de las cuestiones planteadas anteriormente. A su vez, nuevos grupos empresariales cuestionan el monopolio

representativo de las organizaciones patronales establecidas, especialmente en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, lo que genera un conflicto en torno a su reconocimiento por parte del poder público en las instancias de participación institucional que solo ocupaba la organización empresarial mayoritaria.

El diálogo social en esta segunda fase se ha traducido en acuerdos bilaterales entre el Gobierno y los sindicatos como resultado final del proceso de intercambio político del que la asociación patronal se ha retirado por el momento. Así ha ocurrido con el salario mínimo, las prestaciones por desempleo, los permisos relacionados con el clima, los derechos de información y los protocolos en la negociación colectiva. En este caso, también se incluyó a la CEOE-CEPYME en los protocolos LGBTI en la negociación colectiva. El acuerdo más importante fue posiblemente la reducción de la jornada laboral, que ha suscitado una respuesta muy negativa por parte de la comunidad empresarial y cuya viabilidad y alcance aún deben definirse en el Congreso. Este punto pone de manifiesto las dificultades de legitimación social que se obtienen a través de estos acuerdos sociales sin la participación de la comunidad empresarial en la mediación parlamentaria. Esto, a su vez, hace que los centros de atribución cambien su énfasis hacia la «conversación» pública entre las partes, en contraposición a la práctica prioritaria del diálogo social tripartito como estrategia normativa y de política pública.

En cualquier caso, sigue habiendo una serie de cuestiones que parecen generar confrontación con la comunidad empresarial, en particular la reforma del despido laboral, que se remonta al cuestionamiento de los cambios legislativos de 2012. La decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales, que ha declarado que el sistema de indemnización establecido por la legislación española no satisface el requisito de reparación adecuada prescrito por el artículo 24 de la Carta Social Europea, exigía, por lo tanto, una respuesta jurídica.

En general, se ha producido una mejora en la regulación de las condiciones de trabajo y empleo en este último ciclo histórico en términos del contexto político actual, lo que ha repercutido favorablemente en la situación personal de una parte significativa de la población activa. Además, el crecimiento del empleo asalariado —y de los cotizantes a la seguridad social— ha permitido un panorama macroeconómico favorable para el crecimiento, a pesar de la situación de incertidumbre que afecta a todos los países europeos. Aunque este punto de partida contrasta favorablemente con las políticas de austeridad y el relevo político de los sindicatos en el ciclo 2010-2013, es evidente que el sindicalismo español ha articulado en estos últimos años una posición bien definida en materia de democracia en el trabajo.

4. El sindicalismo y la democratización del trabajo y la empresa

¿Qué tareas deben cumplir tanto el Estado como los propios sindicatos para facilitar la expansión de la democracia en la economía?

En lo que respecta al Estado, hay varias líneas de actuación posibles. En primer lugar, la creación —o el desarrollo— de un marco institucional que favorezca el diálogo social como método de creación de normas. A nivel europeo, sería importante desarrollar una mayor capacidad de intervención del sindicalismo europeo, tal y como se plasma en la CES. A nivel nacional, también es importante reforzar la acción de la Inspección de Trabajo en lo que se refiere al control del cumplimiento de la legislación laboral y los convenios colectivos, además de promover y proporcionar los medios financieros para crear centros de información y redes de apoyo para los sectores más vulnerables, ampliando el mecanismo de los planes de igualdad, por ejemplo, a otras categorías vulnerables, como los grupos étnicos o los trabajadores migrantes. Y, por último, también promover proyectos de investigación y espacios de colaboración entre universidades y sindicatos, ampliando así aún más el campo de las relaciones laborales y las ciencias del trabajo.

En lo que respecta a los sindicatos, es importante la integración de la organización entre las tres categorías clásicas de trabajadores vulnerables: inmigrantes, jóvenes y mujeres (entre otros). Para ello, se sugiere apoyar sistemáticamente la dimensión territorial de las estructuras sindicales como espacios funcionalmente relevantes para la realización de las políticas sociales y cívicas del sindicato. A nivel interno, se sugiere que un aspecto clave sea la promoción de los instrumentos de democracia económica y la participación directa de los afiliados y los trabajadores, además de ampliar el ámbito de intervención de los representantes de los trabajadores y los delegados sindicales en materia de salud laboral, medio ambiente e igualdad/inclusión social. La idea es complementar las formas tradicionales de representación de los trabajadores con una representación más centrada y especializada en estos temas y cuestiones, sin debilitar la identidad sindical en general y las funciones de los sindicatos.

Conclusión: ¿Democratizar el trabajo o democratizar la empresa?

En el primer caso, se hace hincapié en la necesidad de proporcionar una presencia activa y poderosa del sindicato como organización representativa clave de los trabajadores, no solo en el lugar de trabajo, sino en todos los niveles de las relaciones laborales, desde el sector productivo hasta el diálogo político. El papel del sindicato y su enfoque de la cuestión de la democracia a través de la acción de reformar las estructuras normativas y con la ayuda indispensable de la negociación colectiva es importante y fundamental para la democracia, pero debe estar respaldado por una política pública y sistemas de inspección de su cumplimiento y organismos sancionadores relacionados: esto debe basarse en la creación normativa de espacios de acción colectiva que limiten de manera incisiva los poderes empresariales es cuando sea necesario. Paralelamente, este proceso democratizador debe seguir proyectándose en el espacio de la ciudadanía social y,

concretamente, en la necesidad de reducir las desigualdades derivadas de la recomodificación de las necesidades sociales causada por cuatro décadas de neoliberalismo de diferentes formas. En este sentido, el proyecto democratizador que el movimiento sindical desea llevar a cabo se inscribe en la tradición de la democracia industrial (en sentido amplio) y requiere asociarse a una perspectiva redistributiva progresista a través de la fiscalidad y el desarrollo de iniciativas para la transformación social de los espacios sociales en materia de vivienda y existencia urbana.

Al proponer la democracia a nivel de empresa, el sindicalismo español ha expresado su preferencia por reforzar la relación bilateral externa con los empresarios, basada en el mantenimiento de la autonomía y las identidades colectivas independientes . En este sentido, la presencia sindical en el lugar de trabajo debe considerarse un elemento estratégico, ya que es la condición para establecer una relación bilateral eficaz que pueda re-equilibrar el poder organizativo de la empresa y los empresarios. Estos poderes se reflejan de alguna manera en los intercambios contenidos en el convenio colectivo o en los acuerdos que se puedan alcanzar ante los diferentes momentos de conflicto derivados de la naturaleza de la organización del trabajo o de la reorganización técnica, productiva o económica de la empresa. En este sentido, la presencia sindical basada en los órganos de representación unitaria elegidos en los centros de trabajo establecidos por el Estatuto de los Trabajadores es, para todos los sindicatos españoles, un elemento institucional importante.

Es decir, la práctica de la democracia en la empresa surge de la idea de democracia en el lugar de trabajo, entendida como el refuerzo de la dimensión colectiva de las relaciones laborales. Esto se basa en algunas reivindicaciones muy concretas, como influir en el ámbito de la organización del trabajo a través de la negociación colectiva, considerado en muchos casos un ámbito inmune a la influencia de los trabajadores. También implica la introducción de derechos de negociación en materia de flexibilidad interna, de modo que se pase de los derechos de información pasiva ampliamente reconocidos por las normas legales a un esquema generalizado de derechos de consulta entendidos como el inicio de un proceso de negociación más amplio y con mayor orientación social.

La posibilidad de desarrollar instrumentos de participación en la gestión de las empresas se entiende generalmente como un elemento adicional, y no primario, a la perspectiva general antes mencionada. Las asociaciones empresariales no han mostrado ningún interés en desarrollar instrumentos jurídicos para la participación en los procesos de gestión de las empresas. Y los sindicatos, salvo un breve periodo en el que experimentaron con una influencia más amplia en las empresas públicas basada en la negociación colectiva, no han logrado formalizar propuestas en este sentido, posiblemente porque entendieron que era prioritario intervenir en el ámbito de los derechos de información y consulta y en la negociación colectiva. Por último, la propuesta de llevar la democracia al lugar de trabajo también implica una reivindicación sindical de larga data relacionada con la función reguladora de las relaciones colectivas a través de un convenio colectivo de eficacia normativa y general. En este sentido, los sindicatos actúan en nombre de todos los

trabajadores. Sin embargo, estas funciones y cometidos deben contar con un apoyo más sistemático por parte del sistema regulador y democrático nacional. A través de la participación institucional, entendida como una competencia y un papel reconocidos en la Ley Orgánica de Libertad Sindical en lo que respecta a los sindicatos más representativos, el objetivo debe ser consolidar la financiación pública de la actividad sindical que compense económicamente y apoye esta importante labor representativa en el marco de las relaciones laborales.

En resumen, **el apoyo a la salud y el desarrollo de la sociedad civil y del trabajo organizado debe considerarse, por tanto, un objetivo político relevante. Esto se hace aún más urgente ante las tendencias políticas hacia el autoritarismo, en las que los poderes contrarios, como los sindicatos y la sociedad civil, no se consideran vitales para una democracia sana y funcional, sino más bien obstáculos que hay que superar.** El proyecto de democratización del trabajo promovido por el sindicalismo español en términos de reformas normativas legales implica las siguientes dimensiones:

- Reforma de los derechos de información y consulta del Título II del Estatuto de los Trabajadores y, presumiblemente, también de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, en el sentido indicado de reforzar los derechos de información activa y transformar el derecho de consulta en un derecho de negociación.
- Desarrollo del artículo 129.2 de la Constitución española como complemento al fortalecimiento de la representación sindical y colectiva en la empresa.
- Participación en los órganos de administración y dirección de la empresa.
- Promulgar una ley sobre la participación institucional de los sindicatos representativos que garantice la financiación pública y los recursos necesarios para compensar el extenso trabajo y la inversión de tiempo que requiere la representación general en la negociación colectiva y el diálogo social.

Desafío 7: La crisis de la pobreza y la desigualdad

129.2 como camino hacia una mayor igualdad

Resumen

Hechos y análisis:

Este capítulo destaca que un número significativo de personas, conocidas como «trabajadores pobres», no pueden ganarse la vida dignamente a pesar de tener empleo. En España, esta situación es especialmente grave, ya que casi tres millones de trabajadores viven en la pobreza. La tasa de pobreza laboral es del 13,7 % y se duplica entre los inmigrantes, alcanzando el 29,5 %, y casi el 30 % en los sectores agrícola y doméstico. Entre los factores clave que explican este fenómeno se encuentran el declive del poder de los sindicatos, el aumento del trabajo precario, el impacto de la globalización y la progresiva penetración de las tecnologías digitales.

La naturaleza de la actual crisis de desigualdad es compleja y multifacética, y va más allá de las simples disparidades de ingresos. Se caracteriza por una brecha significativa y persistente entre el 10 % más rico de la población y el 50 % más pobre. Si bien se han logrado avances históricos en la reducción de la desigualdad de ingresos en general, en particular para la «clase media» (el 40 % siguiente), estos avances han dejado atrás en gran medida a la mitad más pobre de la población. Por ejemplo, en Europa, el 10 % más rico sigue poseyendo el 55 % de toda la riqueza, mientras que el 50 % más pobre apenas posee el 5 %. Esto se ve agravado por fenómenos como la innovación tecnológica, que es un mecanismo clave para que las empresas ganen poder de mercado, con beneficios extraordinarios concentrados en unas pocas empresas influyentes. **La estrategia tradicional de basarse en el crecimiento económico y la redistribución (impuestos y subvenciones) está demostrando ser cada vez más una solución frágil e incompleta para estas crisis.**

Conexión con el mandato constitucional:

El capítulo proporciona datos sobre los orígenes de la desigualdad económica y explica por qué la lucha contra la pobreza y la desigualdad debe incluir **un enfoque «predistributivo», es decir, una estrategia que reduzca la desigualdad de ingresos y riqueza allí donde se produce, principalmente en las empresas.** Conceder a los trabajadores acceso a la voz y la propiedad en el nivel más alto de la gobernanza empresarial puede contribuir significativamente a este objetivo de mayor igualdad en la distribución de la riqueza en su origen, al influir en las políticas de las empresas destinadas a mejorar proporcionalmente las condiciones salariales de los trabajadores menos remunerados y actuar como contrapeso a los salarios excesivos de los ejecutivos y/o las operaciones especulativas de los accionistas. Las investigaciones sobre el comportamiento de los trabajadores en la economía social muestran que, cuando los trabajadores tienen voz, tienden a minimizar los empleos precarios y mal remunerados, a limitar la externalización y a aumentar la inversión en formación para los trabajadores poco cualificados. Por lo tanto, la participación de los trabajadores es una estrategia predistributiva que puede conducir a una distribución más

equitativa de la riqueza cuando y donde *es creada*, evitando que se distribuya entre la alta dirección y los accionistas.

Además de lo que la participación sustantiva de los trabajadores puede aportar por sí sola a la contención de la desigualdad económica al limitar las diferencias salariales dentro de las empresas, las pruebas sugieren que los países con una tradición de cogestión son también países con mayor capacidad redistributiva por parte del Estado, lo que indica que la **cogestión se complementa con factores institucionales que reflejan un Estado del bienestar redistributivo más fuerte, así como con instituciones del mercado laboral y relaciones industriales, como la actividad sindical, la negociación colectiva y la seguridad en el empleo. En resumen, el fortalecimiento de la participación de los trabajadores en la empresa se considera una herramienta eficaz para combatir la pobreza y la desigualdad y es un complemento esencial de las políticas redistributivas tradicionales.**

***

Informe de las audiencias: Este capítulo se ha elaborado en gran medida sobre la base de las pruebas presentadas a la Comisión por el profesor Olivier De Schutter, relator especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos y profesor de derecho internacional de los derechos humanos, derecho de la Unión Europea y teoría jurídica en la Universidad de Lovaina, así como de sus trabajos anteriores. Sus informes presentan un conjunto sustancial de pruebas científicas sobre las cuestiones abordadas en esta sección, que no pueden reproducirse aquí en su totalidad. Los informes «The Working Poor: A Human Rights Approach to Wages» (Los trabajadores pobres: un enfoque de los salarios desde la perspectiva de los derechos humanos) y «Eradicating Poverty Beyond Growth» (Erradicar la pobreza más allá del crecimiento) son de especial interés para esta sección temática (De Schutter, 2023, 2024).

1. Pobreza

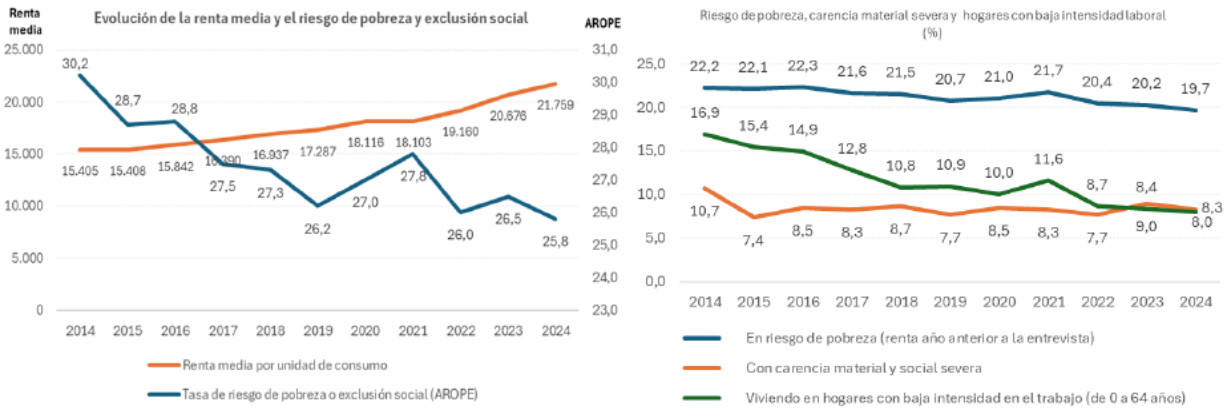
¿Por qué tantos trabajadores siguen viviendo en la pobreza? El concepto de «trabajadores pobres» se refiere a las personas que dedican una cantidad significativa de tiempo a actividades relacionadas con el trabajo (ya sea trabajando o buscando trabajo), pero cuyos ingresos están por debajo del umbral oficial de pobreza. La idea central es que un empleo, o incluso varios, no garantizan un nivel de vida digno. Se trata de una situación en la que las personas tienen un empleo, a veces a tiempo completo, pero no ganan lo suficiente para satisfacer sus necesidades básicas y mantenerse a sí mismas y/o a sus familias. Aproximadamente el 10 % de la población activa de la UE (más de 20 millones de personas) se considera «trabajadores pobres».

Un estudio reciente de la fundación ISEAK encargado por Oxfam, Oxfam (2023), sitúa **a España entre los países con los niveles más altos de pobreza laboral**, solo superada por Grecia y Rumanía en la UE. Según este estudio, casi tres millones de trabajadores españoles viven en la pobreza. El panorama de la pobreza laboral que se desprende del estudio ISEAK-Oxfam muestra la magnitud de la crisis de pobreza laboral en España:

- **La tasa de pobreza laboral en España es del 13,7 %, una cifra que se duplica entre los inmigrantes (29,5 %).**
- Por sectores de actividad, el sector agrícola y los trabajadores domésticos tienen una tasa de pobreza laboral de casi el 30 %.
- **El 40 % de las familias numerosas y el 30 % de las familias monoparentales sufren esta situación.**
- **El empleo a tiempo parcial o el trabajo por cuenta propia condena a la pobreza a uno de cada cuatro trabajadores de estas categorías.**
- Andalucía encabeza la lista de pobreza laboral con una tasa del 19,4 %, seguida de Extremadura (17,2 %) y Castilla-La Mancha (15,4 %).
- Los hogares en situación de pobreza laboral gastan entre el 67 % y el 79 % de sus ingresos en vivienda y servicios básicos.

El informe anual del CES (Consejo Económico y Social de España) dedica la primera sección del tercer capítulo del informe a la cohesión social en España, con nuevos datos relevantes sobre la pobreza en España (CES, 2025).

FIGURA 27: Indicadores de ingresos, riesgo de pobreza y exclusión social



AROPE: Personas que se encuentran en alguna y/o algunas de las siguientes situaciones: 1. Pobreza monetaria; 2. Hogares con muy baja intensidad de trabajo y 3. Privación material severa.

Pobreza monetaria: porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda).

Baja intensidad laboral: hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20 por 100 del total de su potencial de trabajo durante el año anterior al de la entrevista (período de referencia de los ingresos). Se calcula por una parte el número de meses en los que los miembros del hogar han estado trabajando durante el año de referencia y, por otra parte, el total de meses en los que teóricamente esos mismos miembros podrían haber trabajado. Se calcula la ratio y se determina si es inferior a 20 por 100. Esta variable no se aplica en el caso de personas de 60 y más años.

Carencia material severa: proporción de la población que vive en hogares que carecen, al menos, de cuatro conceptos de los nueve siguientes: 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año; 2) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; 3) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada; 4) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 650 euros); 5) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad…); 6) no compras a plazos en los últimos 12 meses; 6) No puede permitirse disponer de un automóvil; 7) No puede permitirse disponer de un teléfono; 8) No puede permitirse disponer de un televisor; 9) No puede permitirse disponer de una lavadora.

Fuente: CES Annual Report (2025) https://www.ces.es/documents/10180/5361467/Memoria_CES_2024.pd

Explicación de la pobreza laboral

Las claves para explicar los bajos salarios en muchos países son las siguientes:

1. El desempleo (menos relevante hoy en día en España debido a la recuperación económica).

2. El declive del poder sindical, impulsado por la desindicalización, el crecimiento de estructuras laborales fragmentadas que debilitan la negociación colectiva y el aumento de situaciones de empleo precario e informal que dificultan la representación adecuada de los trabajadores.

3. El aumento de las situaciones de empleo precario en las que se reducen los salarios. Los empleadores recurren cada vez más a contratos a tiempo parcial, de cero horas y temporales, lo que aumenta la inseguridad económica. La externalización, el trabajo por cuenta propia y el auge del trabajo esporádico en la economía de plataformas, en la que los trabajadores prestan servicios a corto plazo y basados en tareas a los clientes a través de plataformas digitales en línea, aumentan la inseguridad laboral de miles de trabajadores. El trabajo precario suele afectar de manera desproporcionada a las mujeres (por ejemplo, el trabajo a tiempo parcial debido a las responsabilidades de cuidado).

4. El impacto de la globalización y la automatización, impulsadas más recientemente por la aparición de la inteligencia artificial, dos tendencias que contribuyen a la externalización de puestos de trabajo y a la moderación salarial.

Los límites del crecimiento económico y la redistribución para erradicar la pobreza

La pobreza, incluida la pobreza laboral, tiene profundos efectos en los niños, lo que a menudo provoca que la pobreza se transmita de una generación a otra. **Escapar de los empleos con bajos ingresos es extremadamente difícil para la mayoría de las personas** en la mayoría de los países europeos, incluida España. Según la OCDE, un niño nacido en una familia española con bajos ingresos tarda una media de cinco generaciones en alcanzar la renta media (OCDE, 2018, p. 29).

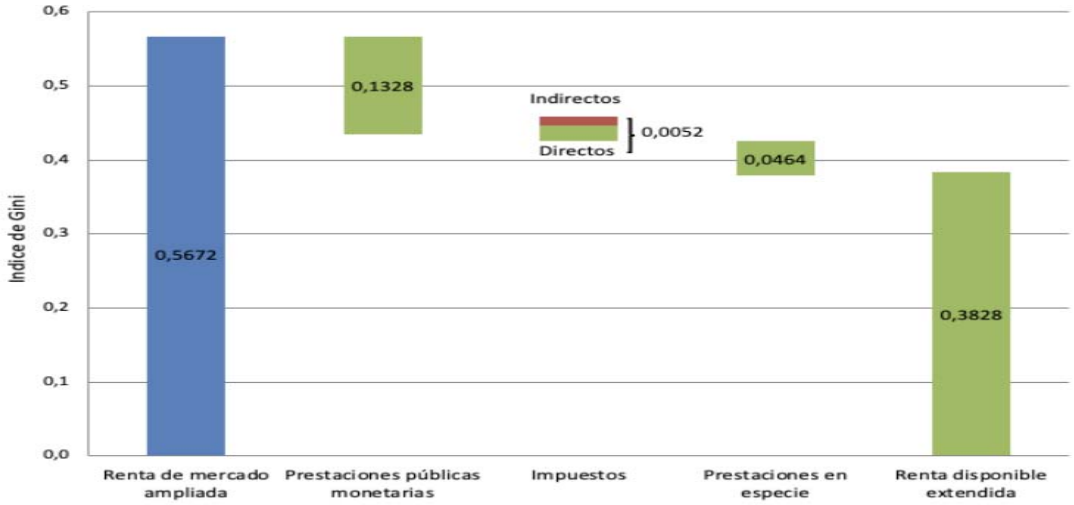
Confiar únicamente en la estrategia tradicional de crear nuevos empleos de calidad, **centrándose en la innovación y el crecimiento económico, al tiempo que se proporcionan redes de seguridad mínimas para los que se quedan atrás, es una estrategia frágil** para reducir verdaderamente la pobreza laboral. Para reducir la pobreza, es necesario abordar la desigualdad (que se analiza en la siguiente sección).

Sin embargo, la propuesta de resolver la pobreza mediante el crecimiento económico ha sido generalmente aceptada por las autoridades públicas en los últimos años. El camino que hipotéticamente conduce del crecimiento económico a la reducción de la pobreza puede resumirse de la siguiente manera: «Crecimiento económico → Impuestos y subvenciones → Redistribución». La idea es sencilla: con el crecimiento económico, aumentan las bases impositivas de los ingresos y la riqueza de la población (excepto si el valor es capturado por una élite económica reducida), y también lo hacen los ingresos fiscales del Estado. La hipótesis es que, con mayores ingresos públicos, el Estado dispone de más fondos para políticas públicas que se utilizan para corregir la desigualdad de ingresos del mercado mediante mecanismos redistributivos, como la protección social y el acceso gratuito a los servicios públicos básicos.

Se han medido los esfuerzos del Estado para reducir la desigualdad. En el caso de España, los mecanismos redistributivos contribuyen a reducir la desigualdad en un 32,5 % en comparación

con su nivel previo a la redistribución. Así se desprende de un reciente estudio publicado por Fedea (2025) y realizado por los profesores López Laborda, Marín González y Onrubia, que documenta en detalle la capacidad redistributiva del Estado del bienestar sobre la renta de los hogares en España. El índice de Gini calculado sobre la base de la renta primaria ampliada de los hogares en España es igual a 0,5672 en 2022. La progresividad de la transferencia de ingresos reduce la desigualdad de la renta primaria ampliada en 0,1328 puntos Gini, hasta situarse en 0,4344. En segundo lugar, el comportamiento progresivo general de la fiscalidad añade otra reducción de la desigualdad de la renta bruta de 0,0052, y el Gini cae hasta 0,4292. Por último, el gasto público en salud y educación contribuye aún más a reducir la desigualdad en 0,0464 puntos Gini. Tras la redistribución, el valor del índice de Gini cae a 0,3828, lo que representa una reducción del 32,5 % con respecto al índice previo a la redistribución. (Véase la figura 28).

FIGURA 28: Corrección de la desigualdad después de impuestos y prestaciones públicas para los hogares españoles en 2022 (variaciones en el índice de Gini)



Fuente: López Laborda et al. (2025)
https://fedea.net/noveno-informe-2022-del-observatorio-sobre-el-reparto-de-los-impuestos-y-las-prestaciones-entre-los-hogares-espanoles/

Aunque la capacidad redistributiva de los sistemas fiscales y, por lo tanto, la capacidad de los gobiernos para reducir la pobreza mediante el mecanismo del crecimiento y la redistribución, sigue siendo importante en algunos países, en general está alcanzando su techo o incluso disminuyendo en algunos casos, por dos razones principales: la creciente competencia fiscal entre los Estados y las posibilidades de evasión fiscal y de la base imponible que ofrecen los paraísos fiscales (agravadas aún más por la política del presidente Trump de reducir los impuestos sobre los beneficios de las empresas en Estados Unidos, una invitación abierta a trasladar los beneficios a ese país); y las dificultades para aplicar la protección social debido a las barreras a las que se

enfrentan los servicios sociales municipales y estatales a la hora de identificar y movilizar a los posibles beneficiarios de la asistencia pública (se cita el caso de la cobertura relativamente baja del Ingreso Mínimo Vital en España). Como limitación más estructural del modelo de corrección de la pobreza, el crecimiento económico se está ralentizando estructuralmente y no volverá a los niveles de la posguerra. Esta ralentización del crecimiento, debida a los límites planetarios (cambio climático, pérdida de biodiversidad, agotamiento de los recursos), interfiere con la receta clásica de combatir la desigualdad con más crecimiento.

2. Desigualdad

La crisis de la desigualdad en España

Datos sobre la desigualdad económica

Nuestra comprensión de la desigualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza, tanto a nivel mundial como en cada país, se debe en gran medida al trabajo del profesor Thomas Piketty, y en particular a la publicación de su libro El capital en el siglo XXI hace poco más de diez años. Piketty y Sáez (2014) ofrecen un resumen de las principales tendencias de la desigualdad económica en Estados Unidos y Europa, así como un resumen de los principales factores que la explican. La figura 29 proporciona datos específicos relevantes para comprender el estado de la desigualdad económica en Estados Unidos y Europa y su evolución a lo largo del tiempo.

FIGURA 29: Evolución de la desigualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza en Estados Unidos y Europa

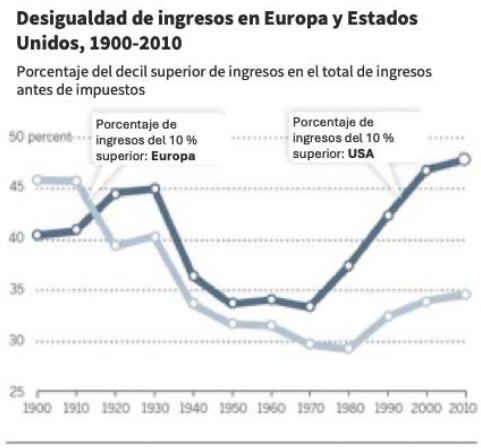


Fig. 1. Desigualdad de ingresos en Europa y Estados Unidos, 1900-2010. La proporción de los ingresos totales que correspondía al decil superior de la población era mayor en Europa que en Estados Unidos entre 1900 y 1910; entre 2000 y 2010, era considerablemente mayor en Estados Unidos que en Europa. La serie recoge medias decenales (1900 = 1900 a 1909, etc.) calculadas a partir de las declaraciones de la renta y las cuentas nacionales. Véase (24), capítulo 9, fig. 9.8. Serie disponible en línea en piketty.pse.ens.fr/capital21c.

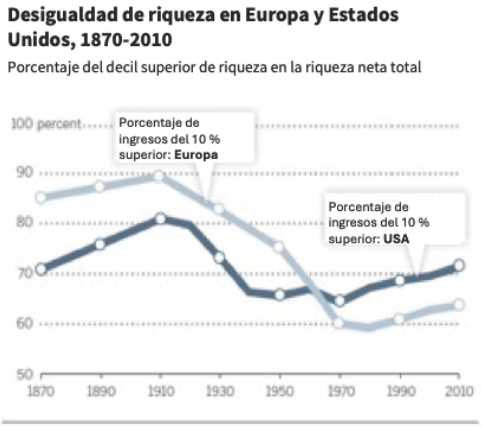
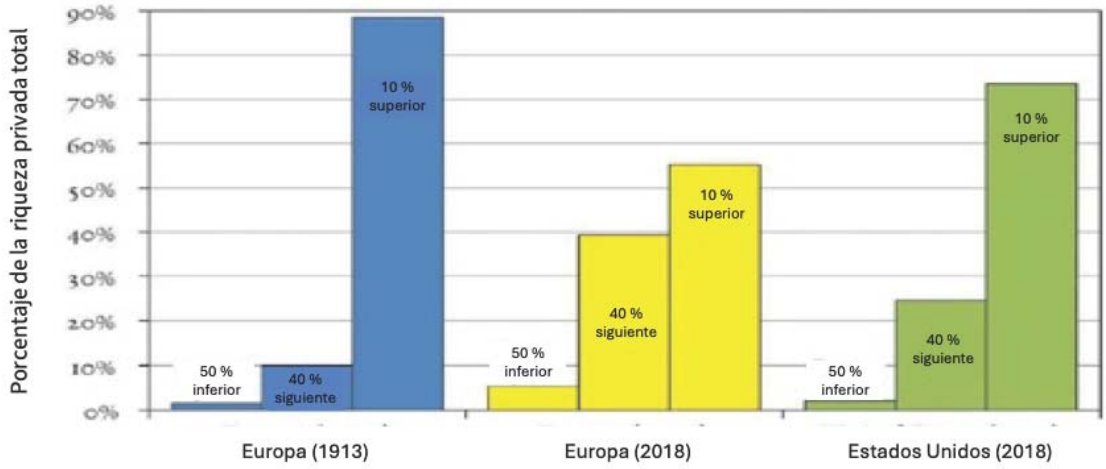


Fig. 2. Desigualdad de riqueza en Europa y Estados Unidos, 1870-2010. La proporción de la riqueza neta total que corresponde al decil superior de la población fue mayor en Estados Unidos que en Europa a lo largo del siglo XX. Sin embargo, sigue siendo menor que la que había en Europa antes de la Primera Guerra Mundial. La serie presenta medias decenales calculadas a partir de las declaraciones del impuesto de sucesiones y las cuentas nacionales. Véase (24), capítulo 10, fig. 10.6. Serie disponible en línea en piketty.pse.ens.fr/capital21c.

Fuente: Piketty and Sáez (2014) https://eml.berkeley.edu/~saez/piketty-saezScience14.pdf

FIGURA 30: Distribución de la riqueza privada en Europa y Estados Unidos

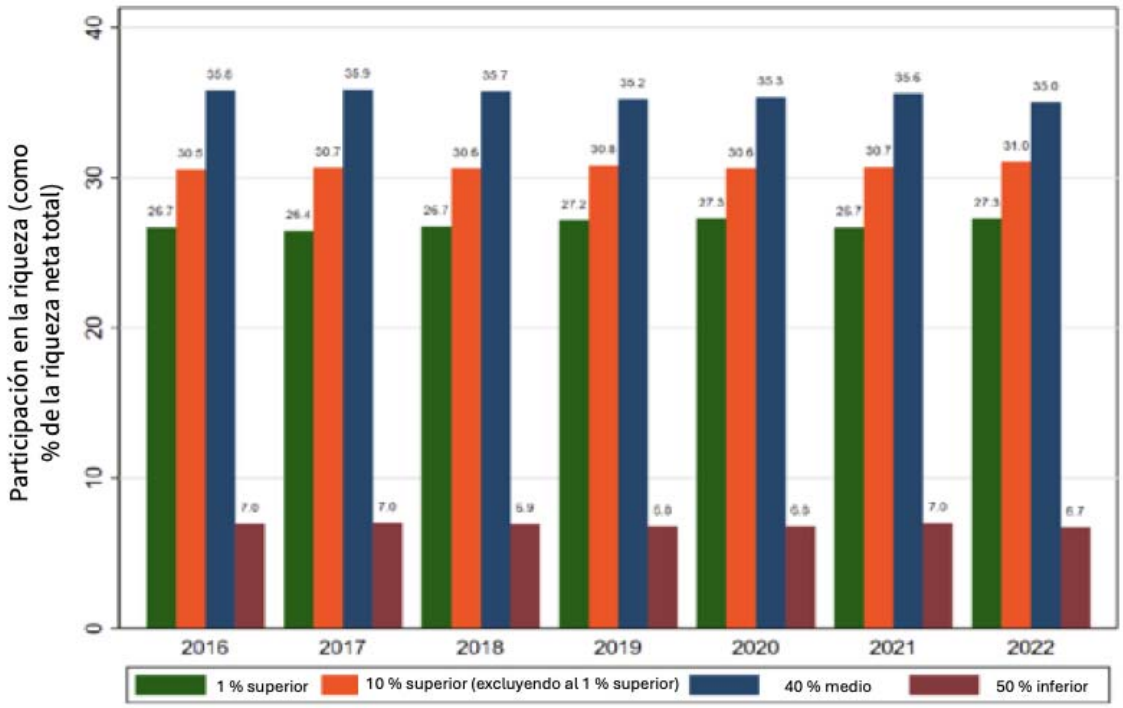


Fuente: Piketty (2020; Fig. 13.10)

Piketty y Sáez (2014) destacan la «gran redistribución» de la riqueza que tuvo lugar en Europa entre 1913 y 1980. De hecho, hasta 1930, el 10 % más rico de la población europea poseía el 90 % de la riqueza total. La denominada clase media, que comprendía al 40 % de la población entre el 10 % más rico y el 50 % más pobre, apenas poseía el 10 % de la riqueza total, lo que dejaba al 50 % más pobre prácticamente sin participación en la riqueza total. En la actualidad, la riqueza en Europa se distribuye aproximadamente de la siguiente manera: el 55 % corresponde al 10 % más rico, el 40 % a la clase media (el 40 % de la población) y el 5 % al 50 % más pobre. En Estados Unidos, las proporciones son del 74 %, el 24 % y el 2 %, respectivamente. La distribución de la riqueza ha sido y sigue siendo, en general, más desigual que la distribución de los ingresos. Al igual que en el caso de la distribución de la riqueza, entre 2013 y 2018 se produjo una importante redistribución de los ingresos. En 1913, en Europa, el 10 % de las personas con mayores ingresos representaba el 50 % de los ingresos totales, mientras que hoy en día ese porcentaje ronda el 33 %. La participación del 50 % más pobre ha pasado del 10-15 % a principios del siglo XX al 20-25 % actual, lo que deja a la clase media (el 40 % entre el 10 % más rico y el 50 % más pobre) con una participación en los ingresos totales del 40-45 %.

En 2022, el 50 % más pobre de la población española tenía unos ingresos medios de 12.900 euros (11.220 euros), mientras que el 10 % más rico ganaba ocho veces más de media, con 105.500 euros (91.560 euros), Según la última edición del Informe sobre la Desigualdad Mundial elaborado por el grupo de investigación de Thomas Piketty, utilizando datos de ese año (Chancel et al, 2022). La crisis financiera que se prolongó entre 2008 y 2014 provocó un descenso de los ingresos medios en todos los ámbitos, incluido el 50 % con menores ingresos. No fue hasta 2015 cuando la mitad más pobre de la población vio cómo sus ingresos medios volvían a los niveles anteriores a 2007. Otras conclusiones similares se desprenden de otra monografía reciente sobre España del Laboratorio de Desigualdad, que utiliza información de la Encuesta Financiera de las Familias. El estudio contiene información sobre la desigualdad en la distribución de la riqueza desglosada por comunidades autónomas, excluyendo el País Vasco y Navarra (Marrero et al., 2025). La figura 31 muestra la distribución de la riqueza en España entre las personas más ricas y las más pobres durante varios años, con valores similares a los publicados para España por el Informe sobre la Desigualdad Mundial, reproducidos en el apéndice. También es evidente la estabilidad de los datos de distribución a lo largo del período cubierto por el estudio.

FIGURA 31: La distribución de la riqueza en España



Fuente: Marrero et al. (2025) (Figura 3 del estudio original)
https://wid.world/www-site/uploads/2025/06/WorldInequalityLab_WP2025_13_Regional-Wealth-Inequality-in-Spain_Evidence-from-the-Spain-Wealth-Atlas_Final.pdf

Según el mismo estudio, la riqueza neta media de los españoles en 2022 asciende a 383.000 euros, oscilando entre los 687.000 euros de Madrid y los 229.000 euros de Extremadura. En cuanto a la desigualdad en la distribución de la riqueza dentro de cada comunidad autónoma y a nivel nacional, excepto en el País Vasco y Navarra, el índice de desigualdad GINI muestra una cifra del 71,3 % para España, del 75,2 % para las Islas Canarias y del 62,4 % para Castilla-La Mancha.

Explicaciones de la desigualdad económica

La contribución teórica de Piketty para explicar la evolución de la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza a largo plazo fue demostrar formalmente que la distribución de la renta y la desigualdad económica están determinadas por la relación entre la tasa de rendimiento del capital «r» y la tasa de crecimiento económico «g» (igual al crecimiento de la población más el crecimiento de la población activa). Así, la desigualdad en la distribución de la renta aumenta cuando la tasa de rendimiento «r» es mayor que la tasa de crecimiento «g.»

FIGURA 32: Tasa de rendimiento frente a tasa de crecimiento en todo el mundo, desde la Antigüedad hasta 2100

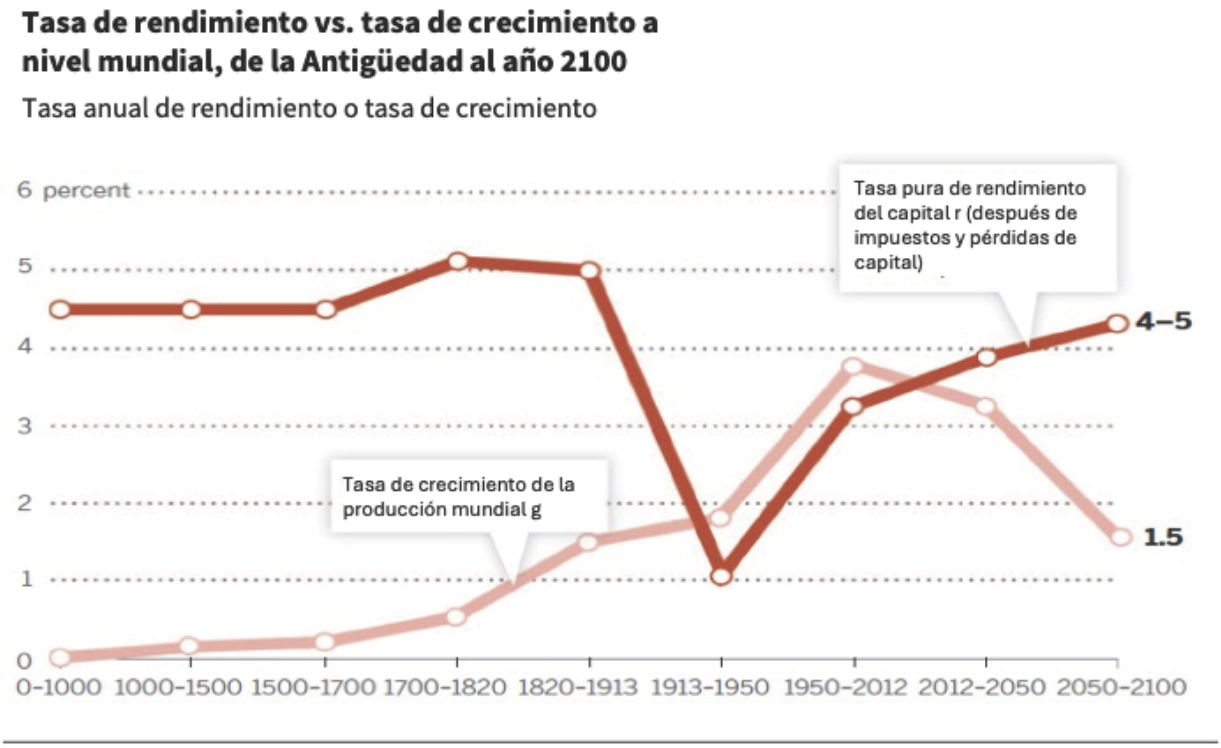


Fig. 4. Tasa de rendimiento frente a tasa de crecimiento a nivel mundial, desde la Antigüedad hasta 2100. La tasa media de rendimiento del capital (después de impuestos y pérdidas de capital) cayó por debajo de la tasa de crecimiento en el siglo XX. Es posible que vuelva a superarla en el siglo XXI, como ha ocurrido a lo largo de la historia de la humanidad, excepto en el siglo XX. La serie se construyó utilizando las cuentas nacionales de 1700 en adelante y fuentes históricas sobre el crecimiento y la renta de los valores de la tierra para el período anterior a 1700. Véase (24), capítulo 10, fig. 10.10. Serie disponible en línea en piketty.pse.ens.fr/capital21c. Los valores futuros de g se basan en las proyecciones demográficas de las Naciones Unidas (escenario mediano) para el crecimiento de la población y en el supuesto de que la convergencia entre países en las tasas de crecimiento de la productividad continuará al ritmo actual. Los valores futuros de r se basan simplemente en la continuación de los valores actuales antes de impuestos y en el supuesto de que continuará la competencia fiscal. Véase (24), capítulo 10, fig. 10.10. Serie disponible en línea en piketty.pse.ens.fr/capital21c.

Fuente: Piketty and Saez (2014) https://eml.berkeley.edu/~saez/piketty-saezScience14.pdf

Como se puede observar en la figura 32, **r - g** fue muy grande durante la mayor parte de la historia de la humanidad. El crecimiento fue muy bajo hasta la revolución industrial (muy por debajo del 1 % anual), mientras que las tasas medias de rendimiento del capital se situaban normalmente entre el 4 % y el 5 % anual (históricamente, en las sociedades agrarias preindustriales, la renta anual de la tierra —el principal activo de capital— representaba aproximadamente entre el 4 % y el 5 % del valor de la tierra) y los impuestos eran mínimos. Las tasas de crecimiento aumentaron sustancialmente durante los siglos XVIII y XIX, pero se mantuvieron relativamente bajas (entre el 1 % y el 1,5 %) en comparación con las tasas de rendimiento. Esta gran diferencia entre r y g

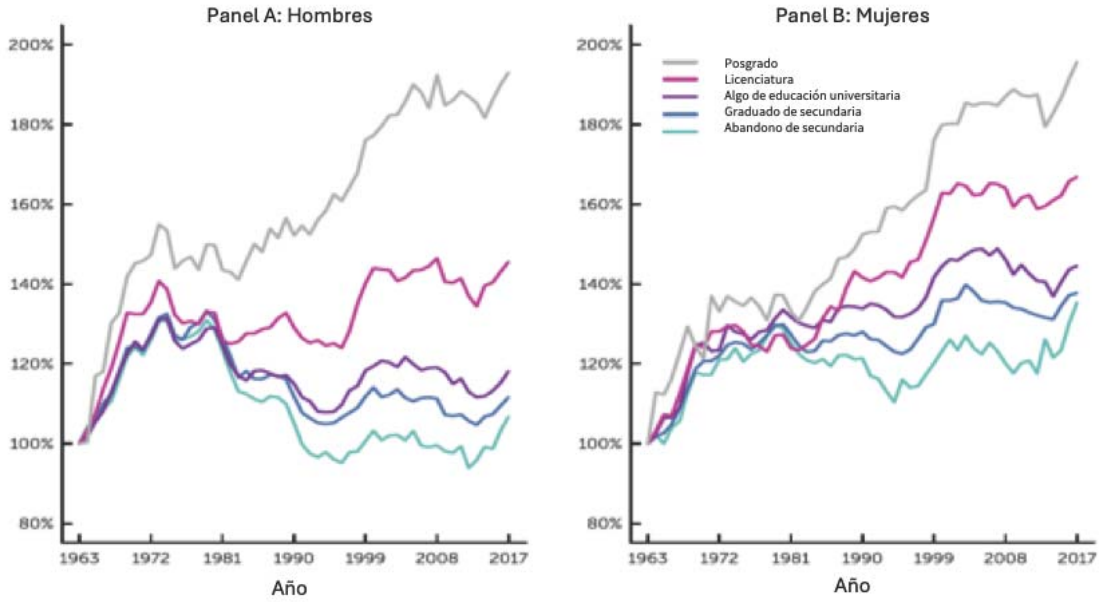
explicaría por qué la concentración de la riqueza fue tan alta hasta la Primera Guerra Mundial y por qué fue menor en Estados Unidos, donde el crecimiento demográfico fue más rápido.

Durante el siglo XX, las tasas de crecimiento fueron excepcionalmente altas (en particular debido al elevadísimo crecimiento demográfico, que todavía representa aproximadamente la mitad del crecimiento del producto interior bruto mundial), y las tasas de rendimiento descendieron significativamente debido a las crisis de capital (destrucción) y al aumento de los impuestos. Simulaciones sencillas muestran que este efecto es lo suficientemente significativo desde el punto de vista cuantitativo como para explicar por qué la concentración de la riqueza no volvió a alcanzar los niveles previos a la Primera Guerra Mundial en el período de posguerra. Sin embargo, las proyecciones para el resto del siglo apuntan a un repunte de r y una contracción de g, lo que volvería a crear condiciones favorables para un aumento sostenido de la desigualdad, según el modelo teórico propuesto.

Educación y tecnología

Una explicación económica del aumento de la desigualdad que difiere de la propuesta de Piketty se basa en la idea de «una carrera entre la educación y la tecnología» (Goldin y Katz, 2008). Según este punto de vista, la expansión de la educación conduce a un aumento de la oferta de competencias, mientras que el cambio tecnológico genera un aumento de la demanda de esas competencias. Dependiendo de cuál de estos procesos avance más rápidamente, la desigualdad de los ingresos laborales disminuirá o aumentará. La figura 33, con datos de Estados Unidos, muestra las consecuencias de la carrera entre la educación y la tecnología en forma de una creciente brecha salarial entre subpoblaciones con diferentes niveles de educación.

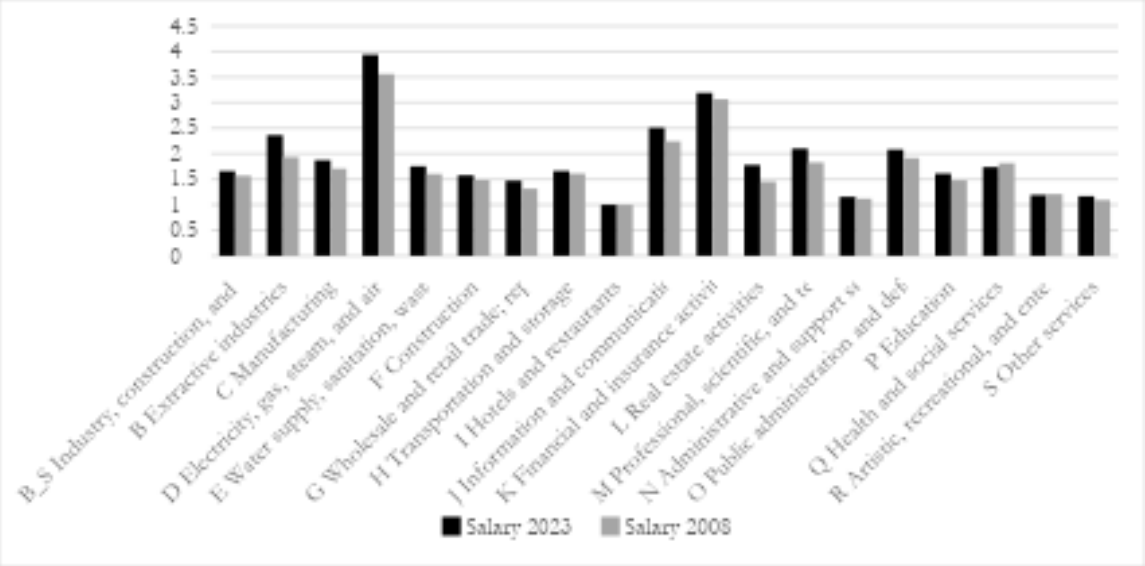
FIGURA 33: Contribución de los niveles educativos de las personas empleadas a la desigualdad salarial.



Fuente: Autor (2019) https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pandp.20191110

No se dispone de información similar para España. En su lugar, como aproximación a las diferencias salariales atribuibles a la combinación de tecnología productiva y educación formal, la figura 34 muestra las diferencias en los salarios medios entre los sectores de actividad económica en España en dos momentos distintos, 2008 y 2023. **Las diferencias en los salarios medios entre los sectores económicos son significativas (hasta una ratio máxima de 4) y, en general, aumentan con el tiempo**. Los salarios medios más altos se concentran en los sectores financiero, energético y de la información y las comunicaciones; los sectores con los salarios medios más bajos, además de la hostelería, son las actividades artísticas y recreativas y otros servicios, como el cuidado personal.

FIGURA 34: Ratio entre el salario medio del sector y el salario medio más bajo de todos los sectores (el sector hostelero).



A. Industria, construcción y energía
B. Fabricación
C. Suministro de agua, saneamiento y gestión de residuos
D. Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado
E. Construcción
F. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas
G. Transporte y almacenamiento
H. Hoteles y restaurantes
I. Información y comunicaciones
J. Actividades financieras y de seguros
K. Actividades inmobiliarias
L. Actividades profesionales, científicas y técnicas
M. Actividades administrativas y de servicios auxiliares
N. Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria
O. Educación
P. Salud y servicios sociales
Q. Artes, entretenimiento y recreación
R. Otras actividades de servicios

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

El aumento de la desigualdad en las últimas décadas habría sido coherente con el aumento de la competencia por las competencias, impulsada a su vez por la globalización, el cambio tecnológico sesgado hacia las competencias y el auge de las tecnologías de la información. Sin embargo, esta carrera entre la educación y la tecnología se ha producido en todo el mundo desarrollado, mientras que el aumento de la desigualdad no ha sido uniforme, ya que ha aumentado menos en países como Europa y Japón que en Estados Unidos. Por lo tanto, el poder explicativo de esta hipótesis sigue siendo limitado.

Poder de mercado y desigualdad

El aumento de la desigualdad económica también se ha relacionado con la evidencia de un aumento generalizado del «poder de mercado de las empresas» en las economías desarrolladas. En el caso de los bienes y servicios vendidos en los mercados finales, el poder de mercado de las empresas se mide por la distancia relativa entre el precio de venta y el coste marginal de producción (DeLoecker, et al., 2020), Eeckhout, J. (2021). En los mercados de recursos utilizados en la producción, como la mano de obra, la medida del poder de mercado es la distancia relativa entre la productividad laboral[72] y el salario por hora trabajada (Azar, Sanz-Espín, 2025). En una competencia perfecta, el precio de venta es igual al coste marginal de producción y la productividad laboral marginal es igual al salario de mercado, y las empresas no tienen poder para influir en los precios y los salarios en sus decisiones de producción y empleo. Por lo tanto, existe una relación inversa entre el poder de mercado de las empresas y la competencia en el mercado.

Las investigaciones económicas muestran que **el poder de mercado tiene efectos negativos sobre la actividad, el empleo y la inversión; también reduce la participación de los salarios en la renta nacional**, al tiempo que aumenta la participación de la renta del capital, **con la consecuencia última de una mayor desigualdad económica** debido a la alta concentración de la propiedad del capital (Eeckhout, 2021).

Varios estudios destacan la heterogeneidad observada en las medidas del poder de mercado de las empresas individuales dentro del mismo mercado, diferencias que tienden a persistir en el tiempo, en parte debido a las dificultades que enfrentan las empresas seguidoras para acercarse a los niveles de sofisticación tecnológica de las empresas líderes. Esta es otra razón por la cual las diferencias *entre* empresas tienen más peso que las diferencias *dentro* de las empresas a la hora de explicar la desigualdad salarial (De Loecker et al., 2024; Eeckhout, 2024; Wallskog et al., 2024; Azar y Sanz-Espin, 2025). En un estudio realizado para Estados Unidos, Song et al. (2019) concluyen que «dos tercios del nivel de desigualdad salarial se explican por las variaciones en los ingresos dentro

[72] Una nota sobre la productividad laboral: este concepto es controvertido. Se refiere a la forma en que la economía dominante considera la productividad de un trabajador individual. Algunos lo consideran un concepto muy limitado, ya que la productividad de cualquier trabajador individual no puede separarse de la organización del trabajo en su conjunto, de cómo se forma y desempeña su trabajo, de las tecnologías que se utilizan, etc. Los salarios son el resultado de un proceso de negociación, de una relación de poder, y esto nunca debe perderse de vista.

de las empresas, pero las disparidades salariales entre empresas explican dos tercios del aumento de la desigualdad salarial entre 1978 y 2013». Zwysen (2022), utilizando datos europeos, llega a una conclusión similar sobre la creciente importancia de las diferencias salariales entre empresas para explicar la desigualdad salarial.

Por último, el aumento del poder de mercado global de la economía en su conjunto conduce a un aumento de r**,** la rentabilidad del capital, lo que aumenta la diferencia entre r y g, la tasa de crecimiento. La tendencia al aumento del poder de mercado de las empresas está relacionada con los factores que determinan la evolución a largo plazo de la desigualdad, según la teoría de Piketty.

Innovación tecnológica y desigualdad

Mordecai Kurz (Kurz, 2023) ofrece otra explicación del aumento de la desigualdad económica. El autor completa el panorama al enmarcar **la innovación tecnológica como un mecanismo clave a través del cual las empresas adquieren poder de mercado y obtienen situaciones de monopolio en las circunstancias actuales**. Kurz destaca el hecho de que a una empresa innovadora se le concede la propiedad de su tecnología y, como resultado, tiene una ventaja sobre los competidores que no pueden acceder a la misma innovación. Este monopolio se explota para obtener poder de mercado sobre el precio de cualquier producto cuya producción requiera una tecnología patentada. Kurz demuestra que, en el marco de una política económica de libre mercado, **el poder de mercado inicial concedido a los innovadores se convierte en una característica permanente de la economía.** Los innovadores que ganan la carrera tecnológica pueden utilizar una amplia variedad de estrategias para consolidar su éxito inicial y aumentar su poder de mercado.

Según Kurz, estas dinámicas económicas y tecnológicas explican el surgimiento de las empresas multimillonarias actuales. Su alta tasa de adquisición de empresas más pequeñas explica cómo se convirtieron en imperios corporativos que abarcan múltiples tecnologías. A medida que las innovaciones llegan en oleadas, el poder de mercado se acumula simultáneamente en varias empresas, creando una economía en la que una o dos grandes empresas con poder monopolístico dominan cada segmento del mercado. En algunos segmentos, unas pocas empresas débiles, que solo existen en los márgenes, pueden ofrecer versiones más baratas del producto. La innovación es la fuente de los beneficios monopolísticos, y la mayor parte de estos beneficios van a parar a quienes poseen una participación significativa en la empresa creada para comercializar la innovación: los primeros inversores, los asesores financieros y los capitalistas de riesgo que adquirieron las acciones iniciales a precios muy bajos. Si la innovación tiene éxito, las acciones de la empresa comienzan a cotizar en bolsa, su valor se dispara y sus propietarios se hacen ricos de la noche a la mañana.

Esto explica cómo se crean la mayoría de los multimillonarios. A medida que la empresa crece, el riesgo disminuye y el público en general también comienza a comprar sus acciones, pero a precios mucho más altos. Mientras tanto, la propiedad de la riqueza generada por la innovación inicial sigue estando muy concentrada entre los más ricos. Así, en Estados Unidos, la mayor parte de los beneficios monopolísticos y la riqueza generada por ellos desde la década de 1980 sólo han beneficiado a una pequeña minoría de estadounidenses. **Los regímenes fiscales favorables a las rentas y patrimonios muy elevados (baja progresividad) han** contribuido a la acumulación de riqueza a través de la innovación tecnológica, lo que ha **alimentado el ciclo de aceleración de la desigualdad en la distribución de la riqueza** en Estados Unidos durante los últimos cincuenta años.

Relaciones laborales, participación y desigualdad

La participación de los trabajadores influye en las desigualdades. Los países con una alta participación de los trabajadores son menos desiguales en la distribución de los ingresos, como demuestran investigaciones recientes. De Spiegelaere y Vitols (2024) analizan las diferencias en la desigualdad de la distribución de la renta disponible entre las familias, utilizando indicadores del equilibrio entre el capital y el trabajo en las relaciones laborales, tanto dentro como fuera de las empresas. Para ello, relacionan estadísticamente las medidas del Índice Europeo de Participación (EPI), un indicador del grado de influencia de los trabajadores en las decisiones empresariales, en sentido amplio, desarrollado por investigadores del ETUI, con la relación entre la renta media del 20 % de los hogares más ricos y la renta media del 20 % de los hogares más pobres de todos los países de la OCDE, año por año, entre 2009 y 2017. El resultado de la relación muestra una correlación negativa y estadísticamente significativa entre el índice de influencia laboral y el indicador de desigualdad en la distribución de los ingresos.

El estudio de De Spiegelaere y Vitols no relaciona el EPI con un indicador de desigualdad calculado sobre la base de la renta disponible de los hogares. La renta disponible incluye los efectos de la redistribución de la renta a través de los impuestos, las transferencias y la provisión de bienes públicos; por lo tanto, lo que el estudio encuentra es una correlación negativa entre la desigualdad en la distribución de la renta de los hogares después de la redistribución y la participación de los trabajadores. Como complemento al estudio de De Spiegelaere y Vitols, para los mismos países de la OCDE y utilizando los últimos datos disponibles en la base de datos de la OCDE, hemos estimado la correlación simple entre el EPI y dos medidas del índice de desigualdad de Gini, la primera calculada a partir de los ingresos de mercado (antes de la redistribución) y la segunda calculada a partir de los ingresos disponibles (después de la redistribución).

La correlación entre el EPI y la medida de la desigualdad económica es negativa con el Gini calculado a partir de los ingresos de mercado y con el Gini calculado a partir de los ingresos disponibles, aunque es más significativa con los ingresos posteriores a la redistribución que con los

ingresos previos a la redistribución. **El estudio concluye que la medida de la participación de los trabajadores, a la que contribuye significativamente el nivel de cogestión en los países, está correlacionada con factores institucionales que determinan la capacidad redistributiva del estado del bienestar de un país. Por lo tanto, la participación de los trabajadores en las empresas de diferentes países, además de ser una posible causa directa de una distribución más equitativa de los ingresos de mercado, forma parte y refuerza mutuamente los elementos de un marco institucional y político en el que el estado del bienestar tiene una mayor capacidad para redistribuir los ingresos y reducir la desigualdad.**

3. ¿Cómo podría la mejora de la participación de quienes trabajan reducir la pobreza y la desigualdad?

Desde la perspectiva de la lucha contra la desigualdad y la pobreza, la participación de los trabajadores es una estrategia predistributiva. La participación de los trabajadores en el nivel estratégico de las empresas evitaría estos efectos adversos o, como mínimo, los haría menos graves.

A partir de estudios sobre el comportamiento de los trabajadores en la economía social, sabemos que cuando los trabajadores tienen la oportunidad de influir en las decisiones, suelen preferir:

- **Minimizar la proporción de empleos mal remunerados** y aplicar paquetes retributivos que cumplan con los estándares de salario digno.
- **Minimizar la proporción de contratos de trabajo precarios**, incluidos los trabajos a tiempo parcial involuntarios, los contratos de cero horas y los contratos temporales, o los servicios basados en tareas, como los que prevalecen en las plataformas digitales.
- **Minimizar las tareas subcontratadas** a subcontratistas que no cumplen con los estándares de salario digno.
- Aumentar la inversión en formación para los trabajadores poco cualificados, permitiéndoles acceder a empleos mejor remunerados.
- **Limitar la remuneración excesiva de los inversores de capital** (como la recompra de acciones) y de los directores generales, y garantizar en su lugar que las empresas reinviertan cada año una parte significativa de sus beneficios en activos de la empresa, lo que conducirá a la creación de nuevas actividades económicas que generarán nuevos puestos de trabajo.

El capítulo de la parte 1 sobre prácticas prefigurativas observadas en el sector de la economía social ofrece detalles y referencias sobre cómo las empresas de economía social amortiguan las desigualdades.

Aumentar la participación de los trabajadores en una proporción significativa de empresas en España y Europa es una estrategia plausible para reducir la desigualdad de ingresos. Esto puede lograrse empoderando a los trabajadores para que influyan en el gobierno corporativo, lo que conduciría a la aplicación de salarios mínimos dignos y a la limitación de las remuneraciones excesivas de los ejecutivos mediante medidas como la ratio de remuneración entre el director ejecutivo y los trabajadores. Además, una mayor influencia de los trabajadores podría mitigar el ejercicio del poder de mercado por parte de las empresas, con precios de venta más cercanos a los costes marginales de producción, salarios más acordes con la productividad laboral y menores beneficios derivados de posiciones monopolísticas. La riqueza creada aumenta y se logra una distribución más equilibrada de la misma entre clientes, trabajadores y proveedores de capital.

Sobre la base de esta evaluación, se prevé que **un aumento significativo de la participación de los trabajadores no solo mejoraría las condiciones salariales de los trabajadores con salarios más bajos, sino que también establecería un límite máximo más aceptable desde el punto de vista moral a la remuneración exorbitante de los altos directivos.** Este enfoque predistributivo combatiría eficazmente la desigualdad y la pobreza al influir en la distribución interna de la riqueza dentro de las empresas antes de que se disperse entre los accionistas y los altos ejecutivos. Como resultado, esta estrategia sentaría las bases para un modelo económico más equitativo, sostenible y socialmente justo.

Corregir la desigualdad económica

Piketty ofrece propuestas políticas sobre cómo responder a la creciente desigualdad económica en el último capítulo de su libro *Capital e ideología* (2020). La principal línea de ataque contra la desigualdad que Piketty propone en su libro es la tributación de la renta y el patrimonio como instrumento que debería cambiar la propiedad privada permanente que prevalece actualmente por la propiedad privada temporal. Para ello, se establecería un impuesto progresivo sobre el patrimonio y la herencia que impediría a los herederos apropiarse de los activos acumulados por sus padres; además, parte de los ingresos generados por esta progresividad fiscal se utilizaría para financiar una transferencia universal de riqueza que cada persona recibiría para igualar sus oportunidades de partida y, eventualmente, para financiar una renta básica universal. Esto sigue siendo una estrategia redistributiva.

La democracia en el lugar de trabajo nos permite imaginar un mecanismo predistributivo que podría complementar poderosamente cualquier mecanismo redistributivo. En relación con las «nuevas formas de propiedad social», **Piketty se muestra a favor de extender a todas las empresas privadas, grandes y pequeñas, el modelo de cogestión** predominante en Europa central y septentrional, con «la mitad de los puestos del consejo de administración asignados a los trabajadores» y la expectativa de que, con los cambios fiscales incluidos en su propuesta de socialismo participativo, «los trabajadores puedan adquirir acciones de sus respectivas empresas y

cambiar el equilibrio de poder añadiendo derechos de accionista a los derechos de los empleados». Al mismo tiempo, aboga por limitar los derechos de voto a un máximo del 10 % para quienes financian más del 10 % del capital de una empresa, como forma de preservar la pluralidad de ideas y los «beneficios de la deliberación colectiva».

Los aspectos predistributivos, fiscales y redistributivos de la estrategia se complementarían con una política antimonopolio más agresiva, con el objetivo de limitar el poder de mercado de las empresas, una medida en la que coinciden la mayoría de los economistas que estudian la evolución del poder de mercado y sus consecuencias negativas en términos de eficiencia y equidad. Para *limitar el poder de los actores privados* en el contexto estadounidense, Kurz propone: actualizar la Ley Antimonopolio Sherman; endurecer las adquisiciones y fusiones entre empresas tecnológicas; impedir que las empresas utilicen la protección de la propiedad intelectual como estrategia para construir poder de mercado; utilizar la fiscalidad como herramienta para contrarrestar el poder privado (el tipo impositivo de las empresas debería aumentarse al 45 % y el tipo impositivo marginal máximo del impuesto sobre la renta de las personas físicas (para rentas superiores a 1 millón de dólares al año) debería aumentarse al 60 %); y eliminar las restricciones legales a la sindicalización.

Reflexiones finales

Todos los autores que analizan la situación de pobreza y desigualdad en el mundo, incluidos De Schutter, Piketty y Kurz, hacen propuestas para revertirla, distinguiendo tres líneas de intervención: progresividad fiscal y transferencias de renta y riqueza para igualar oportunidades; democratizar la estructura de toma de decisiones de las empresas o, al menos, equilibrar los poderes de decisión del capital y el trabajo; reforzar la competencia en los mercados de productos y factores para aumentar las opciones de los consumidores y los trabajadores y reducir el poder de mercado de las empresas.

La dinámica de la pobreza y la desigualdad en Europa, incluida España, difiere de la de Estados Unidos, debido principalmente al robusto y estable estado del bienestar europeo. Si bien los enfoques socialdemócratas tradicionales —basados en el crecimiento económico y las medidas posdistributivas— han sido eficaces para reducir la desigualdad económica y equilibrar las oportunidades de ascenso social, su capacidad para reducir aún más la pobreza y la desigualdad ha alcanzado un techo. Las propuestas para aumentar la progresividad fiscal y la propiedad privada limitada en el tiempo, como sugiere Piketty, podrían ampliar la capacidad redistributiva del Estado.

Se necesita un enfoque integral: **el esfuerzo principal para combatir la pobreza y la desigualdad debe dejar de basarse únicamente en la redistribución para incluir también una estrategia «predistributiva» contundente. Como mínimo, ambos enfoques deben desarrollarse de**

manera complementaria. La estrategia «**predistributiva**» se centrará así en una creación y distribución inicial más justa de la renta a través de las actividades productivas y de intercambio, en lugar de depender únicamente de la redistribución posterior a la producción mediante impuestos y programas de bienestar social. Este enfoque pretende integrar la justicia directamente en el modelo económico, abordando las causas estructurales de la desigualdad antes de que requieran la intervención del Estado.

Las propuestas de democracia en el lugar de trabajo también deben prestar atención a las diferencias en las condiciones de empleo y salariales entre empresas, así como a las diferencias dentro de las propias empresas, y en particular a la necesidad de reducir la brecha entre los salarios de la alta dirección y los de los trabajadores directos. Esta constatación nos conduce al capítulo sobre la crisis de la competitividad y la innovación (Reto 2). La propuesta de Dani Rodrik de aplicar una nueva política industrial selectiva para mejorar la productividad de las personas empleadas en trabajos de baja calidad, como condición previa para restaurar la calidad del empleo y elevar los salarios hasta niveles que permitan salir de la pobreza, parece una propuesta pertinente para reducir la desigualdad y la inseguridad laboral mediante la mejora de las oportunidades para los trabajadores más desfavorecidos. No puede pasarse por alto la creciente importancia del tipo de empresa en la que se trabaja como determinante de los niveles salariales. En conclusión, es importante subrayar que **el proyecto de introducir la democracia en el trabajo forma parte de una visión más amplia destinada a empoderar a los trabajadores a nivel industrial y, más en general, a nivel económico, a través de la negociación colectiva, desde el nivel sectorial hasta el transnacional. Solo en este contexto pueden superarse las disparidades entre empresas e industrias, gracias al papel fundamental que desempeñan los sindicatos, mediante la solidaridad entre empresas y sectores, y el fortalecimiento del poder de los trabajadores.**

Apéndice

La información cuantitativa y cualitativa sobre la desigualdad en distintas partes del mundo, con una perspectiva temporal, puede encontrarse en el **World Inequality Report**, elaborado por el equipo de Thomas Piketty (última edición, 2022), https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2023/03/D_FINAL_WIL_RIM_RAPPORT_2303.pd.

A continuación se presentan los principales datos sobre España:

FIGURA 35: Desigualdad de ingresos en España

ESPAÑA

(46.329.000 habitantes (2021))

Desigualdad de ingresos en España

En España, la renta media nacional de la población adulta es de 33 600 € (o 26.650 €). Mientras que el 50 % más pobre gana 19.200 € (12 400 €), el 10 % más rico gana de media ocho veces más (105.500 €, o 91.650 €). 34,5 % del total. España es un país relativamente igualitario en comparación con sus vecinos europeos: el 10 % más rico acapara el 34,5 % de la renta nacional, mientras que el 50 % más pobre tiene el 21 %. Los niveles de desigualdad son similares a los de Francia y inferiores a los de Alemania.

Desigualdad de ingresos a largo plazo

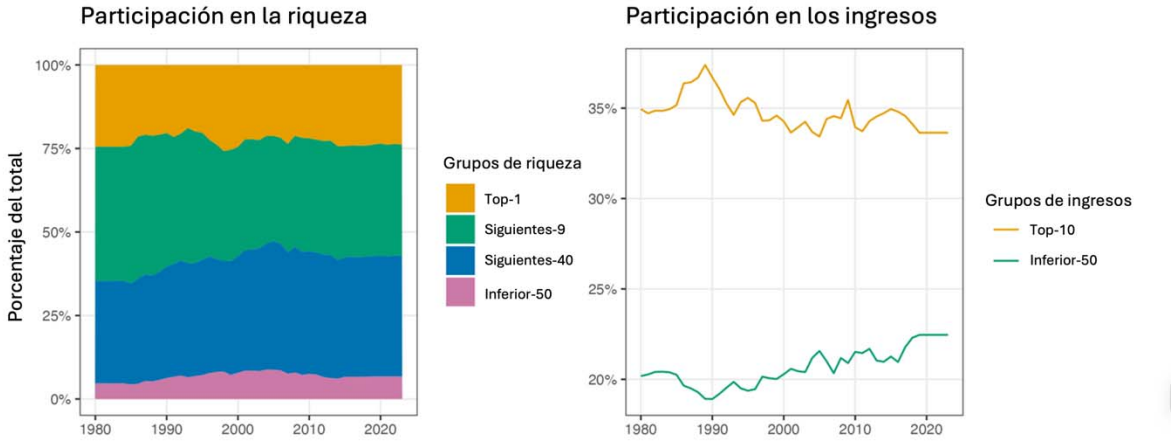
La desigualdad de ingresos en España disminuyó significativamente a lo largo del siglo XX, siguiendo la tendencia de otros países europeos: la participación del 10 % más rico era superior al 50 % de los ingresos totales en 1900 y en la década de 1960. Durante los siguientes 40 años, la desigualdad de ingresos se mantuvo en niveles relativamente bajos, pero luego aumentó a finales de la década de 1980 y a lo largo de la década de 2000. Tras el rápido crecimiento de 1995-2005, la crisis financiera mundial de 2008 afectó con mayor dureza a los hogares más pobres. La desigualdad de ingresos se ha mantenido bastante estable desde 2010, ya que la mitad más pobre del país ha recuperado su nivel de ingresos medio anterior a 2007.

Tabla 1. Perspectivas sobre la desigualdad

	Ingresos		**Riqueza**	
	Media (PPA€)	Porcentaje del total (%)	Riqueza media (PPA€)	Porcentaje del total (%)
Población total	30.600	100%	164.106	100%
50 % inferior	12.900	21,1%	27.095	6,7%
40 % medio	34.000	44,4%	186.158	35,8%
10 % superior	105.500	34,5%	1.168.685	57,6%
1 % superior	378.800	12,4%	4.919.665	24,2%
10 % superior al 50 % inferior Brecha salarial			1 a B	
Porcentaje de mujeres en la población activa			40 %	

Huella de gases de efecto invernadero	7,6 tCO2 / pers.
Índice de transparencia	10/20

Interpretación: Véase el glosario para las definiciones de conceptos e indicadores.
Fuentes y series: wir2022.wid.world/methodology



Interpretación: Panel izquierdo: La participación en la riqueza del 1 % superior es igual al 25 % de la riqueza privada total en 2023. La riqueza personal neta es el valor total de los activos no financieros y financieros (vivienda, terrenos, depósitos, bonos, acciones, etc.) en manos de los hogares, menos sus deudas. Panel derecho: La participación en el ingreso del 10 % superior es igual al 34 % en 2023. El ingreso se mide después del funcionamiento de los sistemas de pensiones y seguro de desempleo, y antes del impuesto sobre la renta.

Fuentes y series: véase https://wid.world/country/spain/, y Chancel y Piketty (2021).

Source: World Inequality Database, https://wid.world/country/spain/

Referencias bibliográficas

Autor, D. (2019). 'Work In the Past and Work in the Future'. *AEA Documents and Proceedings.*https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pandp.20191110

Azar, J., & Sanz-Espín, J. (2025). 'The Power of the Labor Market in Spain'. *SERIEs.* https://doi.org/10.1007/s13209-025-00307-y

Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G., et al. (2022). *World Inequality Report 2022.* World Inequality Lab. https://wir2022.wid.world

De Loecker, J., Eeckhout, J., & Unger, G. (2020). 'The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications'. *Quarterly Journal of Economics, 135,* 561–644.

De Loecker, J., Obermeirer, T., & Van Reenen, J. (2024). 'Firms and Inequality: IFS Deaton Review of Inequalities'. *Oxford Open Economics, 3,* i962–i982.

De Schutter, O. (2023). *The Working Poor: A Human Rights Approach to Wages.* UN Document A/78/175. https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-extreme-poverty

De Schutter, O. (2024). *Eradicating Poverty Beyond Growth.* UN document A/HRC/56/61. https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-extreme-poverty

De Spiegelaere, S., & Vitols, S. (2024). 'The European Participation Index (EPI) and Inequality: A Multidimensional Cross-National Measure of Worker Participation'. *Transfer: European Review of Labor and Research, 30*(2), 143–160. https://doi.org/10.1177/10242589241252412

Eeckhout, J. (2021). *The Profit Paradox: How Prosperous Companies Threaten the Future of Work.* Princeton University Press.

Eeckhout, J. (2024). 'Market Power and Inequality in the Labor Market'. *Oxford Open Economics, 3,* i1006–i1011. https://doi.org/10.1093/ooec/odad066

Fedea. (2025). *Observatory on the Distribution of Taxes and Benefits Among Spanish Households. Ninth Report – 2022.Studies on the Spanish Economy 2025/02.*

Goldin, C., & Katz, L. (2008). *The Race Between Education and Technology.* Harvard University Press.

Kurz, M. (2023). *The Market Power of Technology.* Columbia University Press.

Marrero, G., Martínez-Toledano, C., Palomino, C., & Petrov, D. (2025). *Regional Wealth Inequality in Spain: Evidence from the Spain Wealth Atlas.* Working Paper No. 2025/13. World Inequality Lab.

https://wid.world/www-site/uploads/2025/06/WorldInequalityLab_WP2025_13_Regional-Wealth-Inequality-in-Spain_Evidence-from-the-Spain-Wealth-Atlas_Final.pdf

OECD. (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility.* OECD Publications. http://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en

OECD. (2021). *The Role of Firms in Wage Inequality: Policy Lessons from a Large-Scale Cross-Country Study.* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/7d9b2208-en

Oxfam Intermón. (2023). 'Working Poverty: When Working is Not Enough to Make Ends Meet'. https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/pobreza-laboral-trabajar-no-suficiente.pdf

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century.* Harvard University Press.

Piketty, T. (2020). *Capital and Ideology.* Harvard University Press.

Piketty, T., & Saez, E. (2014). 'Inequality in the Long Run'. *Science, 344*(6186).

Song, J., Price, D. J., Guvenen, F., Bloom, N., & von Wachter, T. (2019). 'Firming up inequality'. *Quarterly Journal of Economics, 134,* 1–50.

Spanish Economic and Social Council. (2025). 'Economy, Work, and Society: The Socioeconomic and Labor Situation in Spain'. https://www.ces.es/documents/10180/5361467/Memoria_CES_2024.pdf

Wallskog, M., Bloom, N., Ohlmacher, S., & Tello-Trillo, C. (2024). *Within-Firm Pay Inequality and Productivity.* NBER Working Paper No. w32240. https://ssrn.com/abstract=4762947

Zwysen, W. (2022). *Wage Inequality Within and Between Firms.* European Trade Union Institute (ETUI). https://www.etui.org/publications/wage-inequality-within-and-between-firms

Desafío 8: La crisis de la democracia
129.2 como antídoto contra el cansancio democrático

Resumen

Hechos y análisis:

Esta sección analiza la crisis de las instituciones democráticas que se desarrolla actualmente, caracterizada por el descontento de los ciudadanos, la marginación política y el auge del autoritarismo. Esta erosión de la salud democrática de la sociedad no es solo un problema político, sino que está profundamente arraigada en las condiciones sociales que la sustentan. La organización del trabajo y las empresas, a menudo considerada fuera de la esfera política, desempeña un papel crucial en la configuración de una sociedad democrática. Existe una contradicción fundamental entre los ideales democráticos de igualdad que defendemos como ciudadanos y las relaciones autocráticas y de subordinación que prevalecen en la mayoría de los lugares de trabajo. Esta falta de ciudadanía económica, que incluye la ausencia de derechos para codeterminar las condiciones de trabajo, está correlacionada con un descenso de la participación política y el compromiso cívico. La precariedad y la volatilidad de los entornos laborales contemporáneos, caracterizados por los contratos temporales, la financiarización y el trabajo digital, se reflejan en un mundo político con estructuras debilitadas para la participación pública sostenida, como los partidos políticos, que se están convirtiendo en meras máquinas para ganar elecciones.

Conexión con el mandato constitucional:

La crisis de la renovación democrática y los retos del mundo laboral están estrechamente relacionados. El capítulo identifica cinco requisitos laborales previos para la participación política: independencia económica, tiempo libre, autoestima, creatividad y espíritu de cooperación. Estas condiciones suelen estar ausentes en la gran mayoría de los lugares de trabajo, lo que puede conducir al desinterés político y a la falta de confianza en la propia voz cívica. La democratización del trabajo, es decir, la atribución de derechos políticos a los trabajadores a nivel de empresa, es una solución directa a estos problemas. Al dar voz a los trabajadores en la toma de decisiones, es posible promover eficazmente estos prerrequisitos democráticos, mejorando las condiciones salariales, reorganizando el tiempo de trabajo y fomentando la autonomía personal y la cooperación.

Para renovar y fortalecer la democracia, no basta con centrarse únicamente en las instituciones políticas ; también debemos transformar el mundo del trabajo. La democratización de las empresas debe considerarse una estrategia fundamental para

regenerar la propia política, ya que mejora directamente las condiciones sociales que sustentan y construyen una sociedad democrática. Al conceder a los trabajadores el derecho a participar en las decisiones que rigen su vida cotidiana, podemos construir una sociedad más resiliente y justa, capaz de abordar los complejos retos del presente. Este enfoque replantea la empresa como una entidad política, y no puramente económica, que debe estar alineada con los principios democráticos de la sociedad en la que se inscribe.

***

Informe de las audiencias: Este capítulo se ha basado en gran medida en las pruebas aportadas a la Comisión por el profesor Daniel Innerarity, catedrático de Filosofía Política y Social de la Universidad del País Vasco, catedrático de IA y democracia en la Escuela de Gobernanza Transnacional del Instituto Universitario Europeo, y Axel Honneth, profesor de Filosofía Social en la Universidad Goethe de Fráncfort y profesor Jack B. Weinstein de Humanidades en el departamento de Filosofía de la Universidad de Columbia, así como en trabajos anteriores de los autores sobre la crisis de la democracia y sus consecuencias.

Los retos actuales, desde la velocidad del cambio tecnológico impulsado por el desarrollo de la inteligencia artificial hasta las diversas facetas de la crisis ecológica, pasando por el aumento de la desigualdad y la pobreza, entre otros, definen un escenario de crisis muy complejo que no admite soluciones sencillas. Por el contrario, se requieren transformaciones en diferentes ámbitos y escalas que necesitan la participación de múltiples actores para llevarse a cabo y mantenerse en el tiempo. Este esfuerzo colectivo solo puede desarrollarse si cuenta con la legitimidad suficiente para consolidarse, lo que implica amplias deliberaciones y acuerdos comunes sobre la naturaleza de los problemas, su magnitud y las posibles soluciones. En otras palabras, lo que está en juego son las capacidades democráticas de la sociedad para afrontar este escenario de crisis y esbozar una alternativa económicamente viable, socialmente justa y ecológicamente sostenible.

Sin embargo, el escenario de crisis contemporáneo también afecta a los regímenes democráticos. Diversos indicios apuntan a una progresiva erosión de las instituciones democráticas, fenómeno que se ha acelerado en los últimos años. Entre estos indicios se encuentran el aumento del descontento ciudadano, que se ha traducido en la marginación política de algunos sectores de la población, así como el avance de alternativas políticas que cuestionan o alteran los fundamentos normativos e institucionales de los sistemas democráticos. La proliferación de estilos de liderazgo y fuerzas políticas que promueven explícita o implícitamente el autoritarismo suele correlacionarse con el deterioro de los derechos sociales y el acceso a garantías mínimas para determinados grupos de la población, además del aumento de la violencia social, lo que afecta de manera decisiva a la convivencia democrática. A nivel internacional, el retorno de la guerra y sus múltiples consecuencias humanas, sociales y económicas evidencian las dificultades de las organizaciones e

instituciones multilaterales para garantizar el respeto del derecho internacional y de los derechos humanos a nivel mundial.

Abordar la crisis de la democracia es vital en sí mismo, pero también para navegar por la complejidad del escenario contemporáneo. La literatura especializada indica que esta crisis se debe no solo a la erosión de las instituciones políticas, sino también a las condiciones sociales que las sustentan, es decir, a las dinámicas que, fuera de los límites de lo que comúnmente se define como el sistema político, permiten y refuerzan las prácticas y compromisos democráticos de las personas. En este contexto, un espacio de importancia primordial, aunque no siempre reconocido como tal, es el mundo del trabajo y de las empresas.

1. Efectos políticos de la organización del mundo laboral

Los espacios de trabajo desempeñan un papel crucial en la construcción de una sociedad democrática, aunque sus efectos no sean directamente perceptibles. Dado que los regímenes laborales se desarrollan en una esfera que comúnmente se considera ajena a la política, como la economía, y que generalmente implican una condición de subordinación, la relevancia de cuestionar las consecuencias democráticas de la organización del trabajo y de las empresas no es evidente. Por lo tanto, vale la pena preguntarse: ¿por qué aceptamos que se nos mande en el lugar de trabajo de una manera que nos resultaría intolerable en otros ámbitos, especialmente en la sociedad política? ¿Existe alguna consecuencia política del hecho de que una buena parte de nuestras relaciones laborales sean de subordinación injustificable? Existe una incongruencia en que, como miembros de una sociedad democrática, nos proclamemos sujetos en relaciones de igualdad, mientras que en el mundo laboral prevalece un régimen de dominación. La exclusión de las mujeres del trabajo reconocido y remunerado es quizás el caso más agudo y universal de marginación y ha tenido importantes implicaciones políticas. La falta de reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados, realizado históricamente por las mujeres debido a los patrones culturales patriarcales, se traduce en una ausencia de garantías mínimas para el trabajo remunerado. Esto ha dado lugar a desigualdades, así como a formas de opresión y violencia. Para las mujeres, esta marginación ha supuesto un retraso histórico en el acceso a la plena ciudadanía política, lo que ha afectado a la construcción de una sociedad plenamente democrática. Si bien se ha propuesto y se debe avanzar en la medición del valor *económico* del trabajo doméstico y de cuidados, la discriminación *política* que ha acompañado a esta exclusión ha tenido grandes consecuencias que no deben olvidarse. La organización social del trabajo y su lugar en las representaciones colectivas afectan directamente a la posición de las personas en la *polis* en general y a su capacidad para contribuir a la formación de la voluntad democrática en particular.

Cabe señalar que no hay libertad, ni libertad política, cuando los trabajadores no tienen derecho a codeterminar sus condiciones de trabajo. En este sentido, no puede haber ciudadanía política sin

ciudadanía económica. Solo quienes tienen un trabajo digno y reconocido tienen la capacidad real de participar en la formación de la voluntad política colectiva. Esta correlación entre las condiciones de trabajo y la participación política, entre la justicia laboral y la democracia política, no es nueva. A principios del siglo XX, G. D. H. Cole, en su famoso libro sobre las condiciones de trabajo y el bien común, afirmaba que la esclavitud industrial se traduce en esclavitud política (Cole, 1918). El hecho de que los trabajadores, siendo más numerosos que los propietarios, hayan sido impotentes en las decisiones colectivas se explica, según Cole, entre otras razones, porque sus circunstancias laborales no facilitan el ejercicio del poder ni la responsabilidad política. Son más numerosos, pero sus condiciones de información, tiempo y participación necesarias para la participación política son peores. Además de Cole, la relación entre las condiciones de trabajo y la participación política ha sido respaldada por filósofos y sociólogos como Hegel y Durkheim, mientras que Proudhon, Owen y el movimiento cooperativista han impulsado ideas para abordar este reto. Salvo algunas excepciones (entre otros, Pateman 1970, Dahl 1985, Landemore y Ferreras 2016, Anderson 2017, Ferreras 2017, Herzog 2018, 2020), las teorías contemporáneas de la democracia han carecido de interés por el mundo del trabajo.

En contraste con la larga tradición aristotélica, que consideraba el compromiso político como una actividad exclusiva de quienes estaban libres de las necesidades de supervivencia —los terratenientes que ocupaban su tiempo libre—, Axel Honneth defiende la idea de la soberanía política inherente a la condición del trabajo.

Se abolió el sufragio censitario y se reconoció el derecho al voto para todas las personas, independientemente de su situación económica, pero existe una diferencia entre el reconocimiento formal de un derecho y la capacidad real de ejercerlo. La causa de esta discrepancia se debe en parte a las experiencias vitales en el ámbito laboral. En el mundo moderno, la mayoría de las empresas son islas de autocracia en medio de sociedades que valoran la autonomía, los derechos humanos, la libertad de expresión y el desarrollo personal. La idea de ciudadanía democrática implica tener el derecho y la posibilidad real de participar en las decisiones colectivas en igualdad de condiciones, pero las circunstancias de la economía capitalista (dependencia, precariedad, inseguridad, opacidad y discriminación) lo hacen extremadamente difícil. Existen prerrequisitos materiales, psicológicos y temporales para la participación política que no están presentes en un entorno económico de dominación. Durante mucho tiempo, y aún hoy en día en gran medida, el trabajo ha sido para muchas personas una experiencia dolorosa de subordinación, con condiciones que difícilmente podían negociar o modificar, es decir, exactamente lo contrario de lo que se supone que debe ser una relación política en una sociedad democrática.

La actitud de las personas hacia la política puede ser clientelista, sin un compromiso sólido, ocasional, pero rara vez se percibe que es la contrapartida política de un empleo inestable, discontinuo y temporal, marcado por la incapacidad del trabajador para involucrarse en el futuro

de la empresa. La creciente precariedad de las trayectorias laborales se corresponde con un mundo político en el que las estructuras colectivas, como los sindicatos y los partidos, se han debilitado, incapaces de mantener el interés por los asuntos públicos a lo largo del tiempo. Las perturbaciones tecnológicas en el lugar de trabajo y la creciente inutilidad de las habilidades adquiridas, junto con un mundo político volátil e impredecible, marcado por ciclos especialmente cortos, tanto en términos de la dificultad de mantener proyectos políticos a lo largo del tiempo, como de la duración del liderazgo político y la alta rotación del personal político. La rápida obsolescencia de la tecnología, la naturaleza efímera de los contratos y el cortoplacismo político comparten una existencia fugaz.

Si las condiciones del capitalismo industrial clásico no eran propicias para el compromiso político, la actual economía financiarizada no ha fomentado la participación democrática, ni dentro de la empresa ni en la esfera política. A menudo, los accionistas no saben en qué participan con sus acciones ni cómo se gestiona la empresa de la que poseen algunas acciones. Siguen pasivamente las instrucciones de los gestores de fondos o activos. Al mismo tiempo, son presa fácil de las reacciones de pánico, objetivo de movimientos de capital que ya no reflejan el valor objetivo de las cosas, muy similares a las fluctuaciones emocionales. En teoría, el accionista se encuentra en el centro de la economía capitalista, pero rara vez comprende o altera el rumbo de las empresas; simplemente asiente a las decisiones de otros con la expectativa de que aumenten el valor de sus acciones. El comportamiento del accionista no es, desde luego, un modelo de ciudadanía ideal, a pesar de todos sus derechos y deberes.

Al mismo tiempo, trabajar en un entorno digital ofrece menos oportunidades de integración social que trabajar en espacios físicos. Además, la dificultad de situar el propio trabajo dentro de un proyecto conjunto reconocible impide a los trabajadores experimentar en qué medida están contribuyendo a la mejora general de la sociedad. El hecho de que el propio trabajo esté a merced de las deslocalizaciones o de una economía volátil hace que el trabajador no se sienta parte de una comunidad que lo necesita y hacia la que pueda sentir cierta responsabilidad. En este contexto, cabe preguntarse: ¿qué experiencia podemos adquirir de identificación y compromiso con una comunidad política? El trabajador prescindible acaba siendo un abstencionista político. La complejidad de la división del trabajo en la actual economía financiera, digitalizada y deslocalizable hace imposible identificar el destino de la contribución individual. Pero si esa experiencia de implicación en lo común no se adquiere en el trabajo, tampoco estará claro para qué sirve votar, y menos aún si el compromiso político tiene algún sentido. La fragilidad de las condiciones laborales se correlaciona con la fragilidad de las identidades colectivas, desde lo cual es posible comprender tanto la falta de expectativas reflejada en el abstencionismo como la desesperación de los votos de los trabajadores hacia la extrema derecha.

2. Condiciones laborales favorables para la sociedad democrática y la democratización del lugar de trabajo

Junto con la escuela, el mundo del trabajo —la fábrica, el taller, la empresa— son los ámbitos que sacan al trabajador del estrecho espacio de la familia y el barrio, donde se produce un primer encuentro voluntario con personas de diferentes orígenes e intereses y, por lo tanto, donde se puede formar una primera idea de comunidad cívica (o impedirla, cuando existen relaciones de explotación), un sentido inicial de lo público y lo común. Las decisiones empresariales no solo determinan el futuro de las empresas y los trabajadores, sino también el futuro de las sociedades en las que existen. Las relaciones laborales igualitarias pueden marcar la pauta para el resto de las relaciones sociales, por ejemplo, reduciendo indirectamente el antagonismo en la sociedad y en la política, como aseguraba Robert Dahl. Es revelador considerar algunos datos recientes de Alemania y Francia. Según un estudio realizado sobre una muestra representativa de la población alemana, O. Decker y E. Brähler (2020) muestran que lo que ellos denominan «ciudadanía industrial» (conceptualizada a partir de las respuestas a las siguientes preguntas: ¿Me siento excluido de las decisiones que se toman en el trabajo? ¿Puedo hablar abiertamente sobre los comités de empresa y los sindicatos sin temor a sufrir represalias? ¿Puedo resolver problemas en el trabajo con mis compañeros? Cuando me comprometo con mi trabajo, ¿puedo cambiar las cosas? »), está significativamente correlacionada con actitudes positivas hacia la democracia, así como con otras actitudes antiautoritarias. En el caso de Francia, T. Coutrot (2018) relacionó las respuestas de los franceses sobre su situación laboral con el fenómeno del absentismo y el voto a favor de Marine Le Pen en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2017. Los resultados hablan por sí solos: en los municipios donde Marine Le Pen obtuvo sus mejores resultados (más del 28 % de los votos), el 48 % de estos votantes se queja de la naturaleza repetitiva de su trabajo, en comparación con el 31 % de los votantes de Emmanuel Macron (centro) o François Fillon (derecha). Además, los votantes que se abstienen de votar declaran con mayor frecuencia que realizan un trabajo «estrictamente prescrito»: no solo se les dice qué hacer, sino también cómo hacerlo. (También, vea Coutrot 2024)

El mundo laboral puede ser un ámbito de cambio político ; su democratización tiene más efectos políticos que puramente económicos. Axel Honneth identifica **cinco prerrequisitos relacionados con el trabajo para la participación política**: independencia económica, tiempo libre, autoestima, creatividad y espíritu de cooperación (Honneth 2024, 93-106). **La ausencia de estas condiciones puede explicar los diversos síntomas de la desafección democrática.**

La independencia económica es esencial para una participación política libre de coacción; sin ella, incluso los puestos de trabajo seguros carecen de valor democrático real, ya que dejan a las personas vulnerables a las decisiones arbitrarias de sus superiores. Por otra parte, el compromiso

político requiere tiempo libre para informarse, debatir, reflexionar y participar en actividades públicas. El trabajo agotador, que requiere mucho tiempo y es monótono, limita el tiempo y la energía que las personas pueden dedicar a las actividades democráticas. Si el tiempo es un recurso político, las horas de trabajo deben regularse prestando atención a la intensidad y la carga mental del trabajo. La participación en la vida democrática también depende de un sentido estable de autoestima y confianza en el valor de la propia opinión política. Esta confianza en uno mismo se forma en gran medida a través del reconocimiento y la estima adquiridos especialmente a través del trabajo. Los puestos de trabajo situados en los niveles inferiores de la división social del trabajo están infravalorados, y las personas que desempeñan estas funciones son menos propensas a sentir que sus opiniones importan, lo que conduce al silencio político. Sin un valor social percibido, los individuos carecen de la confianza necesaria para hablar en público y afirmar sus opiniones.

El trabajo debe ser intelectualmente estimulante para mantener y desarrollar las capacidades cognitivas esenciales para la participación política. Los pensadores clásicos (Adam Smith, Hegel, Durkheim) ya observaron que el trabajo altamente especializado y repetitivo afecta a la capacidad de reflexionar y participar en la sociedad civil. Estudios contemporáneos confirman que este tipo de trabajo reduce la autonomía, la creatividad y la iniciativa, ya que las condiciones laborales desalientan estas características. El trabajo rígido y monótono debilita la capacidad de los ciudadanos para comprender, evaluar y participar en el debate político.

Por último, el compromiso democrático requiere experiencia en la toma de decisiones cooperativa. Muchos lugares de trabajo son jerárquicos y aislantes, lo que desalienta hábitos democráticos como la negociación, el diálogo y la resolución colectiva de problemas. La falta de voz en el trabajo socava la confianza en los procesos democráticos más amplios. Aunque la cooperación se puede aprender en la escuela o en la familia, el lugar de trabajo a menudo contradice estas normas al recompensar la obediencia, la sumisión y la competitividad. La ausencia de experiencia participativa en el trabajo conduce al desinterés cívico y contribuye a la creciente desilusión con la democracia.

Si bien es necesario promover experimentos democráticos que potencien estos factores, como el mundo de las cooperativas y la economía social, los esfuerzos no deben limitarse a modelos alternativos al mercado laboral. La democratización del trabajo, es decir, la atribución de derechos políticos a los trabajadores a nivel de la estructura de la empresa, constituye una estrategia capaz de involucrar estas condiciones previas de manera virtuosa. De hecho, cada una de las condiciones laborales de participación política mencionadas puede promoverse eficazmente mediante el fortalecimiento de la democratización del trabajo: la participación efectiva de los trabajadores en la toma de decisiones a diferentes niveles dentro de las empresas puede mejorar las condiciones salariales para garantizar la independencia económica, construir acuerdos relacionados con la organización del tiempo de trabajo, enriquecer las tareas para que sean intelectualmente estimulantes, así como fortalecer la autonomía personal y colectiva en el marco de los procesos de

cooperación. Materializar esta alternativa significa considerar la empresa no como un ámbito radicalmente ajeno a la esfera pública, sino como una entidad política que debe democratizarse para estar en consonancia con los principios de la sociedad democrática en la que existe y se desarrolla (Ferreras 2017).

De esta manera, quienes mejoran las relaciones laborales, en particular la democratización de la gestión y el gobierno corporativo, están regenerando la política porque mejoran las condiciones sobre las que se sustenta y se construye la sociedad democrática. La democratización significa, *en términos concretos*, otorgar derechos políticos a los trabajadores a nivel de la estructura empresarial para garantizar su participación en la toma de decisiones que no solo les afectan, sino que también gobiernan y estructuran una parte importante de su vida cotidiana. El reto no es, por tanto, limitar nuestra relación con el trabajo, sino transformarla; no se trata tanto de conseguir el derecho a desconectarse como de reforzar el derecho a participar en la toma de decisiones, tanto dentro de las empresas como en la sociedad política en general, para fortalecer la sociedad democrática y superar las múltiples crisis que definen el presente.

Referencias bibliográficas

Anderson E. (2017) *Private Government: How Employers Rule Our Lives (and Why We Don't Talk about It)*. Princeton University Press

Cole, G. D. H. (1918). *Labour in the Commonwealth.* Headley Brothers.

Coutrot, T. (2018). 'Travail et bien-être psychologique: L'apport de l'enquête CT-RPS 2016.' *Étude DARES.* Paris

Coutrot T. (2024) 'Le bras long du travail. Conditions de travail et comportements électoraux' *Document de travail de l'Ires.* Paris. N°01-2024 février. https://ires.fr/wp-content/uploads/2024/02/DdT_T_Coutrot_2024_2.pdf

Dahl, R. (1985). *A Preface to Economic Democracy.* University of California Press.

Decker, O., & Brähler, E. (Eds.). (2020). *Autoritäre Dynamiken: Alte Ressentiments – neue Radikalität. Leipziger Autoritarismus Studie 2020.* Psychosozial Verlag.

Ferreras, I. (2017). *Firms as Political Entities: Saving Democracy through Economic Bicameralism.* Cambridge University Press.

Herzog L. (2020) 'Citizens' Autonomy and Corporate Cultural Power'. *Journal of Social Philosophy*. Volume 51. Issue 2. 205-230

Herzog L. (2018) *Reclaiming the System. Moral Responsibility, Divided Labour, and the Role of Organizations in Society*. Oxford University Press

Honneth, A. (2024). *Der arbeitende Souverän.* Suhrkamp.

Landemore H. and I. Ferreras (2016) 'In Defense of Workplace Democracy: Towards a Justification of the Firm–State Analogy'. *Political Theory*. Vol. 44, No. 1 . 53-81

Pateman, C. (1970). Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge University Press.

Desafío 9: La crisis del planeta
129.2 como motor de la renovación ecológica

Resumen

Hechos y análisis:

Para abordar la crisis global de la sostenibilidad, este capítulo presenta dos marcos analíticos: los Límites Planetarios y los Fundamentos Sociales. El marco de los Límites Planetarios identifica nueve límites biofísicos dentro de los cuales la humanidad puede operar de manera segura, siete de los cuales ya han sido sobrepasados. Estos límites están interconectados, y un pequeño número de corporaciones transnacionales es responsable de una parte significativa de las transgresiones de estos límites, que tienen impactos ambientales a escala global. El marco de los Fundamentos Sociales describe los estándares sociales mínimos necesarios para el bienestar humano, incluidos el trabajo decente, la justicia y la igualdad. Ambos resultan marcos analíticos especialmente útiles porque nos permiten ver que, hasta ahora, ningún país ha logrado satisfacer las necesidades básicas de su población sin sobrepasar los límites planetarios, una observación importante para los responsables de la formulación de políticas que buscan mejorar los factores de uno de los marcos sin afectar negativamente al otro. Como han demostrado las últimas décadas, el concepto de "desacoplar" el crecimiento económico de los impactos ambientales o sociales ha resultado ser una estrategia insuficiente para alcanzar la habitabilidad, y mucho menos la sostenibilidad. Las naciones más ricas tienden a sobrepasar los límites ecológicos, mientras que las naciones más pobres a menudo no logran cubrir las necesidades sociales.

Conexión con el mandato constitucional:

El capítulo utiliza los dos marcos para explicar cómo la actual crisis de sostenibilidad es sistémica y por qué, por lo tanto, requiere un cambio de enfoque, pasando del crecimiento extractivo a un modelo económico «regenerativo y distributivo». Este cambio requiere un mejor diseño empresarial que ayude a las empresas a estructurar un crecimiento regenerativo más allá de la maximización de los beneficios a corto plazo. Basándose en el trabajo de la autora y experta en teoría económica democrática Marjorie Kelly (2020), este capítulo propone que las empresas deben rediseñarse teniendo en cuenta cinco consideraciones clave: propósito, redes, gobernanza, propiedad y finanzas. Utilizando normas organizativas que tengan en cuenta todas estas consideraciones, las empresas pueden pasar de un modelo de actividad económica extractiva del siglo XX a un modelo de crecimiento regenerativo del siglo XXI.

Esta es la crisis más grande y potencialmente más devastadora que investigó el Comité y, a primera vista, la que tiene menos conexión directa con el artículo 129.2. ¿Qué tiene que ver la participación

y la propiedad de los trabajadores con proteger al país o al planeta de la devastación medioambiental? En pocas palabras: la transición hacia un futuro sostenible y justo requiere cambiar las reglas según las cuales operan los gobiernos, las empresas y las comunidades. Esto incluye abogar por cambios sistémicos en las políticas, como políticas ecológicas claras y mecanismos de mercado, para apoyar modelos de negocio sostenibles. También requiere adaptarse a los marcos de límites sociales y planetarios que permitirán a las generaciones futuras sobrevivir y prosperar a través de un nuevo conjunto de diseños empresariales que sean regenerativos y distributivos por naturaleza. Los trabajadores son exponencialmente más propensos a trabajar y vivir en las comunidades afectadas por las decisiones de las empresas y, como hemos visto, estas son responsables de la mayoría de las violaciones de los límites en los marcos discutidos en los párrafos anteriores. La democratización de las empresas, mediante la ampliación de la aplicación del mandato del artículo 129.2 de proporcionar a los trabajadores acceso a la voz y la propiedad, es, por lo tanto, una forma de involucrar a aquellos cuyos entornos se ven más afectados por las decisiones de las empresas en las propias empresas, y es, por lo tanto, una forma estratégica de desbloquear la ambición y el impulso que las empresas necesitan para replantearse sus prioridades e incluir contribuciones inteligentes al bien ecológico y social. Se espera que dar a los inversores laborales —junto con otras partes interesadas, como la naturaleza o las comunidades— una voz significativa y una participación en la toma de decisiones corporativas acelere la alineación de las empresas con el bienestar a largo plazo tanto de las personas como del planeta. Subrayamos el enorme potencial de este cambio con ejemplos concretos de empresas que han adoptado con éxito la gobernanza de múltiples partes interesadas, estructuras que dan prioridad a la misión y modelos de propiedad de los empleados para garantizar que sus compromisos sociales y medioambientales queden fijados y protegidos de las finanzas extractivas y las adquisiciones hostiles.

***

Informe de las audiencias: Este capítulo se ha elaborado basándose en gran medida en las pruebas aportadas a la Comisión por el profesor Philippe Roman, profesor de la ICHEC Brussels Management School, y Erinch Sahan, responsable de negocios y empresas del Doughnut Economics Action Lab, así como en sus trabajos anteriores.

Introducción: Navegando por la sostenibilidad global

Los sistemas que sustentan el planeta se enfrentan a presiones sin precedentes derivadas de las actividades humanas, que amenazan la estabilidad que ha permitido a las sociedades humanas prosperar durante milenios. En respuesta a estos desafíos, han surgido dos marcos fundamentales para guiar a la humanidad hacia un futuro sostenible: los enfoques de los límites planetarios y los fundamentos sociales. Aunque son distintos, estos conceptos están cada vez más integrados y

ofrecen una perspectiva holística sobre cómo lograr un espacio operativo seguro y justo para la humanidad. Este capítulo resume los principios clave de estos marcos, destacando las contribuciones fundamentales del Stockholm Resilience Centre y los trabajos publicados sobre su integración. Luego, aborda el papel de las empresas a la hora de hacer frente a estos desafíos.

1. El marco de los límites planetarios: definición del espacio operativo seguro de la Tierra

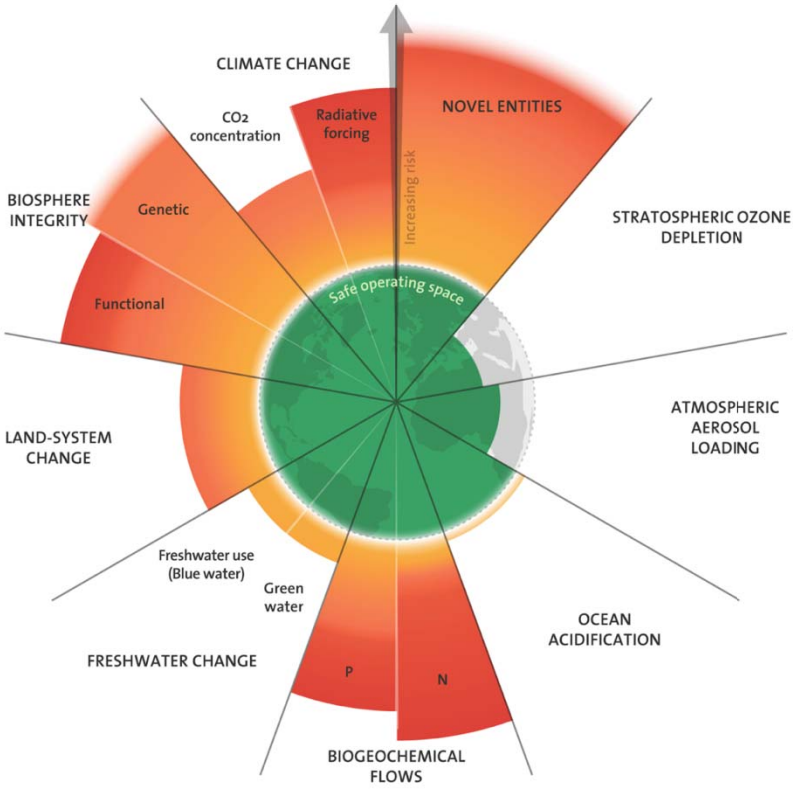
El marco de los límites planetarios, introducido por primera vez en 2009 por un grupo de científicos dirigido por Johan Rockström, identifica y cuantifica los límites biofísicos dentro de los cuales la humanidad puede operar con seguridad (Rockström et al., 2009). El marco postula que traspasar estos límites aumenta el riesgo de generar cambios ambientales a gran escala, abruptos o irreversibles, lo que empuja al sistema terrestre fuera del estado estable del Holoceno que ha caracterizado los últimos 10 000 años (Rockström et al., 2009; Steffen et al., 2015).

Hay nueve límites planetarios, cada uno de los cuales representa un proceso crítico del sistema terrestre:

1. **Cambio climático**: medido por la concentración de CO2 en la atmósfera y el forzamiento radiativo (Rockström et al., 2009; Steffen et al., 2015).
2. **Entidades novedosas**: abarca los productos químicos sintéticos, los plásticos y otras sustancias nuevas introducidas por los seres humanos (Persson et al., 2022).
3. **Agotamiento del ozono estratosférico**: el adelgazamiento de la capa de ozono (Rockström et al., 2009).
4. **Carga de aerosoles atmosféricos**: concentración de partículas microscópicas en la atmósfera (Steffen et al., 2015).
5. **Acidificación oceánica**: aumento de la acidez del agua del océano debido a la absorción de CO2 (Rockström et al., 2009).
6. **Flujos biogeoquímicos**: centrados en las alteraciones de los ciclos del nitrógeno y el fósforo (Rockström et al., 2009).
7. **Cambio en el agua dulce**: alteraciones tanto en el agua azul (ríos, lagos) como en el agua verde (humedad del suelo, plantas) (Wang-Erlandsson et al., 2023).
8. **Cambio en los sistemas terrestres**: conversión de bosques, humedales y otras tierras naturales para uso humano (Steffen et al., 2015).

9. **Integridad de la biosfera**: Aborda la pérdida de biodiversidad (diversidad genética y funcional) (Mace et al., 2014)

FIGURA 36: Actualización de 2025 de los límites planetarios.



EN	ESP
CLIMATE CHANGE	CAMBIO CLIMÁTICO
CO_2 concentration	Concentración de CO_2
Radiative forcing	Forzamiento radiativo
NOVEL ENTITIES	NUEVAS ENTIDADES
STRATOSPHERIC OZONE DEPLETION	AGOTAMIENTO DEL OZONO ESTRATOSFÉRICO
ATMOSPHERIC AEROSOL LOADING	CARGA DE AEROSOLES ATMOSFÉRICOS
OCEAN ACIDIFICATION	ACIDIFICACIÓN DE LOS OCÉANOS
BIOGEOCHEMICAL FLOWS	FLUJOS BIOGEOQUÍMICOS
P	P
N	N
FRESHWATER CHANGE	CAMBIO DEL AGUA DULCE
Freshwater use (Blue water)	Uso del agua dulce (Agua azul)
Green water	Agua verde
LAND-SYSTEM CHANGE	CAMBIO DEL SISTEMA TERRESTRE
BIOSPHERE INTEGRITY	INTEGRIDAD DE LA BIOSFERA
Genetic	Genética
Functional	Funcional
Safe operating space	Espacio operativo seguro
Increasing risk	Aumento del riesgo

Crédito: «Azote para el Stockholm Resilience Centre, basado en el análisis de Sakschewski y Caesar et al. 2025».

El marco ilustra un «espacio operativo seguro» dentro de estos límites (Rockström et al., 2009). La investigación del Stockholm Resilience Centre ha sido fundamental para el desarrollo, el perfeccionamiento y la comunicación del marco de los límites planetarios (Stockholm Resilience Centre, sin fecha a). Sus investigaciones, modelos y análisis en curso proporcionan la base científica para comprender la interconexión de estos límites y las implicaciones de su transgresión (Stockholm Resilience Centre, sin fecha a). Las actualizaciones del marco, como la evaluación de 2023 realizada por Richardson et al., refinan continuamente los límites cuantitativos e informan sobre su estado (Richardson et al., 2023; Universidad de Estocolmo, 2023). El Centro hace hincapié en que estos límites son interdependientes; las medidas que afectan a un proceso pueden repercutir en otros, lo que subraya la necesidad de una toma de decisiones integrada para la sostenibilidad global (Stockholm Resilience Centre, sin fecha a). Las últimas investigaciones, a fecha de septiembre de 2025, indican que ya se han traspasado siete de los nueve límites (Planetary Boundaries Sciences, 2025). La motivación de tal preocupación es particularmente evidente en España, como señalan observadores destacados que insisten en los hechos adversos: «España es también uno de los países occidentales más vulnerables al cambio climático, y se enfrenta a graves amenazas tanto por la desertificación como por los incendios forestales. Con casi tres cuartas partes de su territorio compuestas por tierras áridas propensas a la desertificación, España es uno de los países de Europa más expuestos a este riesgo. Mientras tanto, los incendios forestales se han vuelto cada vez más destructivos en los últimos años, situando a España como uno de los países más afectados de Europa. De hecho, en 2022 alrededor del 40 % de las hectáreas arrasadas por incendios forestales en la UE se encontraban dentro de las fronteras de España».[73]

2. El enfoque de los fundamentos sociales y la dona

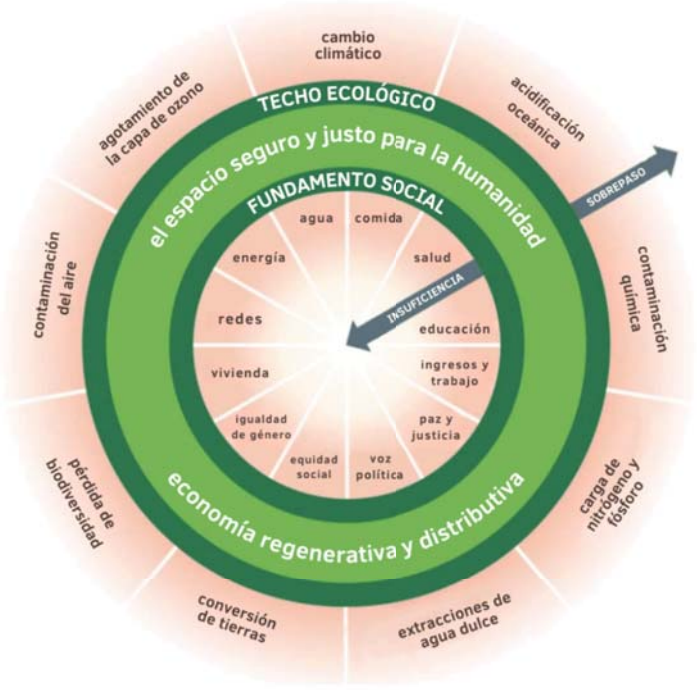
Mientras que los límites planetarios definen el techo medioambiental, el enfoque de los fundamentos sociales aborda el reto complementario de garantizar el bienestar y la dignidad humanos (Raworth, 2017). Este marco, popularizado por Kate Raworth en su obra «Doughnut Economics», describe los estándares sociales mínimos que la humanidad debe alcanzar para que todos puedan disfrutar de una buena vida (Raworth, 2017). Los fundamentos sociales abarcan una serie de necesidades y derechos humanos esenciales, como el acceso a alimentos nutritivos, agua potable, atención sanitaria, educación, ingresos suficientes, trabajo digno, paz, justicia, voz

[73] Álvarez L., Broto C., Hubert O., Mayordomo S. (2025), "Desertification and wildfires in Spain. The impact of climate change on bank lending," *Banco de Espana Blog*, 05/09/2025, URL: https://www.bde.es/wbe/en/noticias-eventos/blog/desertificacion-e-incendios-en-espana-el-impacto-del-cambio-climatico-sobre-el-credito-bancario.html

política, igualdad, vivienda, apoyo social, energía y movilidad (Raworth, 2017; ONU, 2015). Estos se derivan de los objetivos sociales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La «rosquilla» o «donut» de los límites sociales y planetarios (a menudo denominada simplemente «la rosquilla») es un marco visual que combina estos dos conceptos fundamentales: un techo ecológico de límites planetarios y una base social de bienestar humano (Raworth, 2017). El objetivo es lograr un «espacio seguro y justo para la humanidad», una zona con forma de donut en la que el uso de los recursos esté por encima del nivel necesario para satisfacer las necesidades básicas de las personas (evitando el agujero en el centro, que representa el déficit social), pero por debajo del nivel que conlleva un riesgo sustancial de sobrepasar los nueve límites planetarios (evitando sobrepasar el techo ecológico) (Raworth, 2017). Este marco prevé una economía regenerativa y distributiva que funcione dentro de estos límites (Raworth, 2017).

FIGURA 37: El donut de los límites planetarios y los fundamentos sociales (Raworth, 2017)



* Imágen de About Doughnut Economics | DEAL

Las crisis en los sistemas socioecológicos están entrelazadas y son multiescalares. Por ejemplo, los esfuerzos para combatir el cambio climático pueden reforzar algunos ODS, así como dificultar la consecución de otros (Nerini et al., 2019).

3. Integración de los límites y los fundamentos

La integración de los marcos de los límites planetarios y los fundamentos sociales es fundamental para comprender los complejos retos de la sostenibilidad global. Los investigadores han trabajado para realizar un seguimiento empírico del desempeño de las naciones en el cumplimiento simultáneo de los umbrales sociales y el respeto de los límites ecológicos (Fanning et al., 2021). Una **conclusión fundamental de este trabajo es que ningún país ha logrado aún satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes sin transgredir los límites planetarios (Fanning et al., 2021). Esta investigación pone de relieve que las naciones más ricas tienden a sobrepasar significativamente los límites ecológicos al tiempo que logran mejores resultados sociales, mientras que las naciones más pobres suelen mantenerse dentro de los límites planetarios, pero no satisfacen muchas necesidades sociales (Fanning et al., 2021).**

Además, la investigación destaca las importantes desigualdades históricas en la responsabilidad del colapso climático. Por ejemplo, una parte sustancial de las emisiones mundiales de dióxido de carbono que superan el límite planetario puede atribuirse a los países del Norte Global (Hickel, 2020).

4. Retos para la transición: desacoplamiento, acciones empresariales y cuestiones sistémicas

Para lograr la sostenibilidad es necesario abordar retos críticos, como la eficacia de los enfoques actuales, tales como el «crecimiento verde» y el desacoplamiento.

Desacoplamiento del PIB y las presiones planetarias

El concepto de «desacoplamiento» tiene por objeto separar el crecimiento económico del impacto medioambiental (PNUMA, 2011). Sin embargo, las revisiones académicas sugieren que, si bien se ha producido una cierta desconexión del impacto absoluto (por ejemplo, el CO2 del PIB) en contextos específicos, «no hay pruebas de un desacoplamiento desconexión absoluto de los recursos a escala nacional/internacional en toda la economía», ni «del tipo de desacoplamiento necesario para la sostenibilidad ecológica» (Vadén et al., 2020). Esto implica que «no se pueden lograr grandes reducciones absolutas rápidas del uso de recursos y las emisiones de GEI a través de las tasas de desacoplamiento observadas» (Haberl et al., 2020). En general, el desacoplamiento, incluso cuando se produce, suele ser sólo relativo, frágil, no lo suficientemente rápido y demasiado limitado (Vadén et al., 2020).

Priorización de las acciones empresariales

Los estudios sobre modelos de sostenibilidad empresarial indican que las empresas suelen dar prioridad a las innovaciones técnicas, como la maximización de la eficiencia material y energética y la creación de valor a partir de los residuos (Ritala et al., 2018). Sin embargo, las acciones más transformadoras, como fomentar la suficiencia y ofrecer funcionalidad en lugar de la propiedad de los productos (para alargar su ciclo de vida), se aplican con menos frecuencia (Ritala et al., 2018). Este patrón se refleja a menudo en las políticas públicas, en las que predominan las iniciativas tradicionales de gestión y reciclaje de residuos, mientras que estrategias como la reutilización, la reparación, la redistribución, la renovación y la refabricación reciben comparativamente menos atención (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2018).

Naturaleza sistémica del problema y obstáculos para la transición

Las crisis medioambientales son sistémicas e implican interdependencias y bucles de retroalimentación complejos (Folke et al., 2021). Entre los obstáculos para la transición hacia la sostenibilidad se encuentran los retos que plantea la secuenciación de las acciones, los efectos rebote (cuando el aumento de la eficiencia conduce a un aumento del consumo), el desplazamiento de los problemas (la transferencia de cargas medioambientales a otros lugares), la paradoja verde (cuando las políticas climáticas aumentan inadvertidamente la extracción de recursos) y la externalización del impacto (Parrique et al., 2019). Las acciones voluntarias individuales de las empresas, aunque beneficiosas, se consideran insuficientes para la magnitud del cambio transformador que se requiere; en su lugar, son necesarios enfoques sistémicos (Bodrožić y Adler, 2023).

5. El camino a seguir: estrategias clave para la transición

La transición hacia un espacio operativo seguro y justo para la humanidad requiere un enfoque multifacético. Philippe Roman presentó tres estrategias que forman parte del enfoque más amplio de la transición, que implican una combinación de:

1. ***Suficiencia:*** *centrarse en hacer menos, o solo lo necesario, desafiando el consumo excesivo.*
2. **Coherencia:** esforzarse por hacer las cosas de forma diferente y mejor, incorporando principios ecológicos en el diseño y los procesos.
3. **Eficiencia:** aspirar a hacer lo mismo con menos recursos, optimizando el uso de los mismos y minimizando los residuos.

Para que las empresas contribuyan de manera eficaz a mantenerse dentro de los límites planetarios, deben abordar su considerable huella ecológica. Las investigaciones destacan que un número relativamente pequeño de empresas transnacionales de sectores como los combustibles

fósiles, el cemento, la agricultura y la minería son responsables de una parte significativa del impacto medioambiental mundial, en particular de las emisiones de gases de efecto invernadero y la pérdida de biodiversidad (Carbon Majors Database, 2017; Folke et al., 2019).

Superar las dependencias actuales del crecimiento (es decir, las consecuencias negativas para el bienestar de la ausencia de crecimiento, véase Keyßer et al., 2025) y acelerar la transición requiere cambios sistémicos. Las empresas sostenibles necesitan condiciones favorables, como mecanismos de mercado (por ejemplo, la fijación de precios del carbono), una regulación eficaz (por ejemplo, normas y prohibiciones), infraestructuras habilitadoras (por ejemplo, para la circularidad) y redes informativas (por ejemplo, que promuevan modelos de negocio sostenibles). Además, la inversión ecológica sostenida depende de políticas ecológicas claras y predecibles (Noailly et al., 2022). En última instancia, para que las empresas sostenibles prevalezcan, deben abogar por cambios fundamentales en las «reglas del juego» existentes (Bodrožić y Adler, 2023). Si bien se ha analizado el enorme reto que supone abordar el contexto en el que operan las empresas —que debe cambiar para que las empresas sostenibles puedan sobrevivir y prevalecer—, la siguiente sección del capítulo se centrará en analizar internamente cómo debe evolucionar el diseño profundo de la actividad empresarial si la propia empresa tiene que ajustarse a los límites planetarios.

6. Las transformaciones a las que apunta la economía del donut

El punto de partida de la economía del donut es cambiar el objetivo del crecimiento infinito del PIB por el de prosperar en el marco de este modelo de economía regenerativa.[74] Al mismo tiempo, una creciente literatura económica ha estado analizando el panorama general y reconociendo que la economía está integrada en la sociedad y el mundo viviente, y depende de ellos. La economía del donut reconoce que el comportamiento humano puede fomentarse para que sea cooperativo y solidario, al igual que puede ser competitivo e individualista. Fundamentalmente, aboga por convertir las economías degenerativas actuales en economías regenerativas. Y, lo que es más importante, aboga por convertir las economías divisivas (generadoras de desigualdades), en economías mucho más distributivas. Por último, la economía del donut reconoce que el crecimiento es una fase saludable de la vida, pero que nada crece para siempre y que las cosas que tienen éxito lo hacen creciendo hasta que llega el momento de madurar y prosperar. En la línea de las obras de Tim Jackson (2016), es mejor replantear el crecimiento desde la perspectiva de la búsqueda de la «prosperidad compartida», alejándose de la priorización de las ganancias de capital, los beneficios, el aumento de las cuotas de mercado y las ventas, y buscando la prosperidad de todos y del planeta. Esto tiene profundas implicaciones para los negocios y las finanzas.

[74] Con el permiso del autor, esta sección se basa en gran medida en Sahan (2023).

Esta perspectiva exige a las empresas que demuestren cómo van a transformarse para formar parte de un futuro regenerativo y distributivo (Sahan et al, 2022). La respuesta es un viaje al diseño profundo de la propia empresa, explorado a través del propósito, las redes, la gobernanza, la propiedad y las finanzas de cualquier empresa. A través de ellos, **podemos preguntarnos si las empresas están diseñadas para responder a la pregunta del siglo XX de cuánto valor podemos extraer a través de esta empresa, o a la pregunta del siglo XXI de cuántos beneficios podemos generar a través de esta empresa. La transformación del diseño empresarial para centrarse en los beneficios será fundamental para permitir una dinámica regenerativa y distributiva.**

FIGURA 38: Diseño del donut para el marco empresarial del Laboratorio de Acción de Economía de la Donut

Estas dimensiones organizadas en capas del diseño empresarial influyen poderosamente en las decisiones estratégicas y los impactos operativos de las empresas y, en última instancia, determinan si estas pueden transformarse para formar parte de un futuro regenerativo y distributivo. Al profundizar en las cinco capas del diseño profundo de las empresas, este enfoque revela tanto los obstáculos de diseño que impiden la acción transformadora como las innovaciones de diseño que pueden desbloquear su posibilidad. Las estrategias, prácticas e ideas regenerativas y distributivas pueden desbloquearse a través de estos cambios en el diseño empresarial, lo que contribuye a llevar a la humanidad al donut.

7. Ejemplos de empresas que reorientan su misión

Actualmente se está produciendo un renacimiento en el rediseño de las empresas. Las empresas están utilizando modelos de gobernanza y estructuras de propiedad emergentes para desbloquear ambiciones más audaces. La marca estadounidense Patagonia pasó a ser propiedad de un modelo controlado por una fundación. Desde El Puente en Alemania hasta Riversimple en Gales, las empresas están creando nuevos modelos de gobernanza con múltiples partes interesadas. La marca holandesa de chocolate Tony's Chocolonely concedió recientemente algunos derechos de propiedad específicos a un comité de expertos independientes encargado de impedir medidas que pudieran socavar su propósito social.

Mientras tanto, otras empresas como Einhorn, Ecosia y Cafe Direct van más allá y están utilizando modelos emergentes de propiedad fiduciaria que otorgan a fundaciones, ONG y comunidades acciones de control para mantener el negocio centrado en las transformaciones ecológicas y sociales que deben llevar a cabo. Otras empresas, como Eileen Fisher, Inc., King Arthur Flour, New Belgium Brewing, Richer Sounds y Namaste Solar, han adoptado la propiedad de los empleados como modelo para afianzar su propósito social y medioambiental. Estas ideas emergentes en el diseño empresarial están abriendo una nueva era en la que las empresas pueden perseguir la sostenibilidad de forma mucho más ambiciosa. Permiten una mayor reinversión de los beneficios en un propósito social, o una mayor distribución del valor creado con los empleados, los agricultores y las comunidades.

La incorporación de la naturaleza en el modelo de gobernanza es posiblemente la última innovación emergente en materia de gobernanza. Faith in Nature, una marca británica de cuidado personal, dio un paso sin precedentes en 2022 al nombrar a la Naturaleza miembro de su consejo de administración (Earth Law Center, 2023). Esta innovación simbólica y jurídica se facilitó mediante una nueva cláusula denominada «La naturaleza en el consejo», que establece la obligación del consejo de tener en cuenta los intereses de la naturaleza en las decisiones de gobernanza corporativa. De este modo, los intereses y las posibles perspectivas de la naturaleza quedaron representados en el consejo por la organización Lawyers for Nature. Del mismo modo, House of Hackney, otra empresa con sede en el Reino Unido, siguió su ejemplo y modificó su estructura de gobernanza para incluir la representación de la naturaleza, así como de las generaciones futuras, en su consejo (Earth Law Center, 2023). Estos modelos reflejan un movimiento creciente hacia la integración de la gestión medioambiental en el tejido legal de las empresas.

En los recuadros siguientes se ofrecen más ejemplos que ponen de relieve cómo el diseño empresarial puede permitir y desbloquear la ambición necesaria para reorientar la misión de la empresa e impulsar acciones regenerativas.

CASO 1: United Repair Centre

Con sede en Ámsterdam, Países Bajos, United Repair Centre (URC) ofrece servicios de economía circular a la industria de la confección (Doughnut Economics Action Lab, 2025a). Ofrece un enfoque único para abordar tanto los problemas medioambientales como sociales dentro de la industria de la confección, combinando los principios de la economía circular con el compromiso con la inclusión social. Lo que distingue a URC es su capacidad para abordar dos retos fundamentales al mismo tiempo: reducir los residuos textiles y crear oportunidades de empleo significativas y a largo plazo para personas alejadas del mercado laboral.

URC proporciona a las marcas de moda la infraestructura necesaria para adoptar la circularidad, ofreciendo soluciones escalables y accesibles de reparación, renovación y reutilización sin necesidad de que las marcas inviertan en sus propios sistemas. Este modelo innovador se alinea con el cambio global hacia la sostenibilidad. Permite a las marcas reducir los residuos y adoptar prácticas más sostenibles, al tiempo que fomenta la inclusión social mediante la creación de empleo. La capacidad de la empresa para colaborar tanto con grandes corporaciones como con gobiernos le confiere el potencial de convertirse en un poderoso agente de cambio, trabajando en todos los sectores para remodelar la industria de la confección y convertirla en una industria que ofrezca resultados positivos tanto para las personas como para el planeta.

El modelo de gobernanza y propiedad de URC está diseñado para apoyar el impacto y la escalabilidad a largo plazo. En esencia, URC opera con una estructura impulsada por su misión, respaldada por inversiones estratégicas alineadas con dicha misión que le permiten impulsar la innovación y el crecimiento. Su misión social está garantizada por una acción de oro que es propiedad de una fundación independiente y el 50 % de los beneficios se reinvierten para apoyar su misión social. Al tomar estas decisiones, la empresa da prioridad a la transparencia, la responsabilidad en la toma de decisiones y la rendición de cuentas ante todas las partes interesadas, desde las marcas a las que presta servicio hasta las comunidades a las que apoya.

El modelo de financiación de URC combina inversiones filantrópicas y capital impulsado por el impacto, lo que garantiza que sus operaciones sean sostenibles y que su misión sea fundamental para su crecimiento. Este enfoque permite a URC reinvertir continuamente en el desarrollo de tecnologías de vanguardia, como su plataforma de gestión de reparaciones, sin perder de vista su impacto social y medioambiental a largo plazo.

Al alinear su gobernanza con su misión y asegurar inversiones que impulsen soluciones escalables y de alto impacto, URC garantiza que sus operaciones contribuyan a un cambio positivo dentro de los ecosistemas de la moda y la reparación. Este marco de gobernanza y financiación sustenta la capacidad de la empresa para escalar e innovar en la economía circular, al tiempo que garantiza que sus objetivos fundamentales permanezcan intactos.

Este recuadro se ha extraído de un estudio de caso publicado por Doughnut Economics Action Lab (2025a), con el permiso expreso de Doughnut Economics Action Lab.

CASO 2: Biblioteca de cosas

Library of Things (LoT) es una plataforma circular que permite a las comunidades, los gobiernos locales y las empresas de todo el mundo poner en marcha y hacer crecer bibliotecas de intercambio de artículos, y provocar un cambio de comportamiento. Cuenta con un equipo de 20 empleados y una facturación anual de 800 000 libras esterlinas. LoT comenzó a realizar pruebas en 2014 y se constituyó como sociedad limitada con una misión concreta en 2019.

LoT tiene como objetivo hacer que pedir prestado sea mejor que comprar. Están desafiando a los minoristas globales y a los impulsores del consumo excesivo, como Amazon y Argos. LoT ofrece una alternativa deseable, que no solo es mejor para las personas y el planeta, sino también para los lugares locales: su servicio revitaliza los centros comunitarios, como las bibliotecas.

Se esfuerzan por lograr un intercambio justo de valor entre las partes interesadas y tienen en cuenta por igual las necesidades de todos, incluidos los miembros, el equipo, los socios, los inversores y el planeta.

Su modelo de negocio es una combinación de cuotas de instalación (organizaciones como los gobiernos locales y los proveedores de viviendas sociales encargan a LoT la creación de una biblioteca de intercambio de artículos en un nuevo barrio) y cuotas de licencia y servicio (las organizaciones pagan por utilizar su plataforma y servicios adicionales como el mantenimiento de los artículos).

El desarrollo de su plataforma y tecnología se ha financiado mediante una combinación de inversiones de capital pacientes y alineadas con su misión, y subvenciones. Esto les ha permitido diseñar y crear el software, el hardware, la cadena de suministro y la experiencia necesarios para impulsar cualquier biblioteca de intercambio, en cualquier lugar.

Los cofundadores trabajaron con el abogado Patrick Andrews para reestructurar la empresa privada de forma definitiva. Se trata de una sociedad anónima privada con:

1. Una misión fijada en los estatutos sociales, que exige legalmente a los directores e inversores dar prioridad al objetivo de la empresa.

2. Una estructura de propiedad administradora, en la que los directores son los principales responsables de la toma de decisiones, en lugar de los accionistas.

3. Una «acción guardiana» en manos de la empresa sin ánimo de lucro Things Trust, que ostenta ciertos derechos que le permiten exigir a LoT que rinda cuentas de su misión y sus valores. Por ejemplo, tiene derecho a bloquear los cambios en el propósito de la empresa. Sus miembros legales representan a las partes interesadas de LoT: miembros, socios, inversores y el planeta.

Esta estructura permitió a LoT obtener la inversión que necesitaba, pero garantizó que estuviera alineada con su misión y fuera paciente. Su relación con los inversores se rige por su principio de intercambio justo, que ofrece a los inversores de impacto un rendimiento mínimo del doble en un plazo de 6 a 8 años. Gracias a este modelo, pudieron recaudar 1,2 millones de libras esterlinas de *Business Angels* y *Family Offices*, y otras 350 000 libras esterlinas a través de la plataforma de financiación colectiva Ethex.

Con esta inversión, pudieron ampliar sus operaciones en Londres, donde ahora están presentes en 19 barrios diferentes. Al mismo tiempo, desarrollaron su plataforma digital para hacer crecer el modelo a nivel mundial. Conceden licencias de esta plataforma a comunidades, gobiernos locales y empresas de toda Europa y el Reino Unido.

Este recuadro se ha extraído de un estudio de caso publicado por Doughnut Economics Action Lab (2025b), con el permiso expreso de Doughnut Economics Action Lab.

Conclusión: El papel clave de los inversores laborales para que la humanidad entre en el Doughnut

Entrar en el modelo del donut requerirá un nuevo conjunto de diseños empresariales, que abarquen modelos de gobernanza y propiedad que sirvan a las personas y al planeta, y no solo a las finanzas extractivas. Esto se debe a que las empresas deben ir más allá de los logros más fáciles en materia de sostenibilidad y abrazar con ambición transformaciones más difíciles que puedan generar beneficios sociales y ecológicos mucho mayores. Esto significa perseguir ideas ecológicas como la circularidad y la biomímesis, al tiempo que se aumenta el compromiso de abordar cuestiones sociales como el aumento de las desigualdades y el respeto de los derechos humanos.

Los nuevos diseños empresariales que se abren a explorar estas ideas contrastan claramente con los diseños empresariales obsoletos del siglo XX. Los antiguos diseños han impedido a las empresas perseguir objetivos sociales y ecológicos, y las han limitado a hacerlo solo cuando pueden obtener el máximo crecimiento en ventas, márgenes y dividendos, especialmente a corto plazo, es decir, se diseñaron para ser extractivos. En la búsqueda de la sostenibilidad, esto actúa como una camisa de fuerza en el mundo de los negocios.

En cambio, los modelos del siglo XXI permiten un conjunto más amplio de estrategias, lo que permite a las empresas facilitar las inversiones internas, transformar el diseño de los productos, pasar a nuevos modelos de fabricación y establecer profundas relaciones de colaboración con los trabajadores y las comunidades en todas sus operaciones y cadenas de suministro. También tienen por objeto proteger a las empresas de adquisiciones hostiles o cambios generacionales que podrían socavar los compromisos de sostenibilidad.

A medida que surge esta diversa gama de diseños empresariales, se ponen cada vez más de manifiesto las nuevas posibilidades del papel de las empresas, los beneficios que pueden generar y la rapidez con la que pueden llevar a cabo las transiciones necesarias para ayudar a la humanidad a entrar en el donut. **Junto a los líderes empresariales, no hay un papel más central en esta transformación que el que desempeñan los trabajadores (Battilana, Yen, Ferreras, Ramarajan, 2022). Al invertir su persona y sus capacidades en su trabajo, están en la primera fila del papel de su empresa y ven sus repercusiones, y a menudo son los primeros afectados junto a las comunidades locales** (Landemore 2022). Sin embargo, los inversores laborales no suelen ser reconocidos por el liderazgo que (podrían) desempeñar en la transición de la empresa para la que trabajan (Ferreras y Pérez Sepúlveda 2025). Es revelador que los trabajadores se esfuercen por tener voz y voto: de hecho, una encuesta realizada a aproximadamente 8000 empleados de 10 países de diversos sectores reveló **que «el 83 % de los empleados afirma estar dispuesto a apoyar la acción climática en el contexto de su trabajo»** (Kite Insights 2023, 7), pero, al carecer de empoderamiento organizativo (lo que denominamos «voz» en este informe, en referencia al compromiso adquirido en el artículo 129.2 de la Constitución española), no se atreven a tomar iniciativas, ya que esas responsabilidades suelen quedar fuera del ámbito clásico de sus funciones profesionales.

Al dar a los trabajadores —junto con otras partes interesadas, como la naturaleza o las comunidades— una voz significativa y participación en la toma de decisiones corporativas, las empresas pueden alinearse con el bienestar a largo plazo tanto de las personas como del planeta. En 2011, ingenieros de la Universidad de Cambridge (Cullen, Allwood y Borgstein, 2011) evaluaron que **los «cambios de diseño prácticamente viables» podrían reducir el consumo mundial de energía en un 73 %. Esos cambios no requieren nuevas tecnologías, solo una mayor inversión en trabajo.** La intensidad laboral requiere decisiones que a menudo resultan más costosas a corto plazo. Mientras las empresas se gestionen con el objetivo de maximizar los beneficios para sus inversores de capital, ¿por qué iban a realizar estos cambios? **Empoderar a los trabajadores con mayor voz y propiedad a través de estructuras innovadoras de gobernanza y propiedad se considera un enfoque transformador vital: es una condición necesaria pero insuficiente (**Ferreras 2019) **para desbloquear la posibilidad de que las empresas contribuyan a reorientar su misión hacia múltiples objetivos, contribuyendo así con éxito a las tan necesarias transformaciones ecológicas y sociales.** Según los ejemplos analizados anteriormente, las

empresas que persiguen objetivos híbridos que tienen en cuenta consideraciones financieras, sociales y medioambientales, y que desarrollan estrategias para conceder a sus inversores laborales acceso a la voz y la propiedad, ya han demostrado el potencial de ese impacto positivo.

Referencias bibliográficas

Allianz.com. (2025). 'Nature on the Brink: Why a Thriving Planet Matters For Us All.' https://www.allianz.com/en/mediacenter/news/reports/250703-nature-on-the-brink-why-a-thriving-planet-matters-for-us-all.html

Álvarez, Carmen Broto, Olivier Hubert, Sergio Mayordomo (2025), "Desertification and wildfires in Spain. The impact of climate change on bank lending," *Banco de España Blog*, 05/09/2025, URL: https://www.bde.es/wbe/en/noticias-eventos/blog/desertificacion-e-incendios-en-espana-el-impacto-del-cambio-climatico-sobre-el-credito-bancario.html

Battilana, J., Yen, J., Ferreras, I., & Ramarajan, L. (2022). 'Democratizing Work: Redistributing Power in Organizations for a Democratic and Sustainable Future.' *Organization Theory,* 3, 1–21.

Bodrožić, Z., & Adler, P. S. (2023). 'System Change, Not Climate Change: Charting Alternative Responses to the Climate Crisis Through International Comparative Research.' *Journal of Management Studies,* 60(2), 493–517.

Carbon Majors Database. (2017). *Carbon Majors Report: CDP Carbon Majors Report 2017.*https://www.cdp.net/en/reports/carbon-majors-report-2017

Cullen, J. M., Allwood, J. M., & Borgstein, E. H. (2011). 'Reducing Energy Demand: What Are The Practical Limits?' *Environmental Science & Technology,* 45, 1711–1718.

Doughnut Economics Action Lab. (2025a). 'United Repair Centre: Doughnut Design Case Study.' https://doughnuteconomics.org/stories/united-repair-centre-doughnut-design-case-study

Doughnut Economics Action Lab. (2025b). 'Library of Things: Doughnut Design Case Study.' https://doughnuteconomics.org/stories/library-of-things-doughnut-design-case-study

European Environment Agency. (2018). *Waste Prevention in Europe – Policies, Status and Trends in Reuse in 2017.*Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Fanning, A. L., & O'Neill, D. W. (2019). 'The Social Shortfall and Ecological Overshoot of Nations: A Consumption-based Analysis.' *Ecological Economics,* 162, 119–129.

Fanning, A. L., O'Neill, D. W., Hickel, J., & Roux, N. (2021). 'The Social Shortfall and Ecological Overshoot of Nations.' *Nature Sustainability,* 4(11), 88–95.

Ferreras, I. (2019). 'Democratizing Firms. A Cornerstone of Shared and Sustainable Prosperity.' *Center for the Understanding of Sustainable Prosperity Essay Series,* University of Surrey, Essay #10. https://cusp.ac.uk/themes/m/essay-m1-10/

Ferreras, I., & Perez Sepulveda, S. (2025). 'Empowering Workers to Accelerate the Ecological Transition: Findings and Challenges from Belgian 'Best-in-class' Companies.' *Lamatra Policy Brief.* https://lamartra.be/wp-content/uploads/sites/16/2025/05/LAMARTRA-policy-brief-WP5-website.pdf

Folke, C., Kinzig, A. O., & others. (2021). 'Reconfiguring The Human-nature Relationship.' *Ambio,* 50(2), 297–312.

Folke, C., Österblom, H., Jouffray, J. B., & others. (2019). 'Transnational Corporations and the Challenge of Biosphere Stewardship.' *Nature Ecology & Evolution,* 3, 1396–1403.

Haberl, H., Wiedenhofer, D., Virág, D., & others. (2020). 'A Systematic Review of the Evidence on Decoupling of GDP, Resource Use and GHG Emissions, Part II: Synthesizing the Insights.' *Environmental Research Letters,* 15(6), 065003.

Hickel, J. (2020). 'Quantifying National Responsibility for Climate Breakdown: An Equality-based Attribution Approach for Carbon Dioxide Emissions in Excess of the Planetary Boundary.' *The Lancet Planetary Health,* 4(9), e399–e404.

Jackson, T. (2016). *Prosperity Without Growth* (2nd ed.). Routledge.

Kelly, M. (2020). 'The End of the Corporation? It's Time to Make the Profit-maximising, Shareholder-controlled Corporation Obsolete.' *The Transnational Institute Longreads.* https://longreads.tni.org/stateofpower/the-end-of-the-corporation

Kite Insights. (2022). 'Every Job is a Climate Job: Why Corporate Transformation Needs Climate Literacy.' https://kiteinsights.com/hubfs/Every-Job-Is-A-Climate-Job-Kite-Insights.pdf

Landemore, H. (2022). 'The Role of the Workers.' In I. Ferreras, J. Battilana, & D. Méda (Eds.), *Democratize Work: The Case for Reorganizing the Economy.* University of Chicago Press.

Landrum, N. E. (2018). 'Stages of Corporate Sustainability: Integrating the Strong Sustainability Worldview.' *Organization & Environment,* 31(4), 287–313.

Mace, G. M., Baillie, J. E. M., & others. (2014). 'The 2010 Biodiversity Target: The Challenge of Measuring Progress Towards a Green Economy.' *Science,* 345(6196), 524–529.

Nerini, F. F., Sovacool, B., Hughes, N., Cozzi, L., Cosgrave, E., Howells, M., Tavoni, M., Tomei, J., Zerriffi, H., & Milligan, B. (2019). 'Connecting Climate Action with Other Sustainable Development Goals.' *Nature Sustainability,* 2(10), 912–920.

Noailly, J., Van den Bergh, J. C. J. M., & others. (2022). 'Green Investment Under Climate Policy Uncertainty: An Empirical Analysis of 45 Countries.' *Environmental Research Letters,* 17(10), 104037.

Parrique, T., Barth, J., Briens, F., & others. (2019). *Decoupling Debunked: Evidence and Arguments against Green Growth as a Sole Strategy for Sustainability.* European Environmental Bureau.

Persson, L., Carney, H. D., & others. (2022). 'Outside the Safe Operating Space of the Planetary Boundary for Novel Entities.' *Environmental Science & Technology,* 56(21), 1510–1521.

Planetary Boundaries Science (PBScience). (2025). *Planetary Health Check 2025.* Potsdam Institute for Climate Impact Research (PIK).

Raworth, K. (2017). *Doughnut Economics: Seven Ways to Think like a 21st-Century Economist.* Chelsea Green Publishing.

Richardson, K., Steffen, W., Lucht, W., Rockström, J., & others. (2023). 'Earth Beyond Six of Nine Planetary Boundaries.' *Science Advances,* 9(37).

Ritala, P., Bocken, N., Albareda, L., & others. (2018). 'Sustainable Business Model Archetypes: A Literature and Practice Review.' *Journal of Cleaner Production,* 203, 101–110.

Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., & others. (2009). 'A Safe Operating Space for Humanity.' *Nature,*461(7263), 472–475.

Sahan, E. (2023). 'How Doughnut Economics Helps Businesses Adapt to a Regenerative Future.' *Medium.*https://medium.com/postgrowth/how-doughnut-economics-helps-businesses-adapt-to-a-regenerative-future-e1000ee4814a

Sahan, E., van Winden, W., Raworth, K., & van den Buuse, D. (2022). 'What Doughnut Economics Means for Business: Creating Enterprises that are Regenerative and Distributive by Design.' https://doughnuteconomics.org/tools/doughnut-design-for-business-core-tool#paper

Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., & others. (2015). 'Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet.' *Science,* 347(6223), 1259855.

Stockholm Resilience Centre. (n.d.-a). 'Planetary Boundaries.' https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html

Stockholm University. (2023). 'All Planetary Boundaries Mapped Out for the First Time, Six of Nine Crossed.' https://www.su.se/english/news/all-planetary-boundaries-mapped-out-for-the-first-time-six-of-nine-crossed-1.674427

The Orkney News. (2021). 'The Number of Countries that are Overconsuming Resources is Increasing, Especially for Carbon Dioxide Emissions and Material Use.' https://theorkneynews.scot/2021/11/21/the-number-of-countries-that-are-overconsuming-resources-is-increasing/

United Nations. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.* A/RES/70/1.

United Nations Environment Programme. (2011). *Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth: A Report of the International Resource Panel.* Nairobi: UNEP.

University of Leeds. (2021). 'Nations are Overusing Natural Resources Faster Than They are Meeting Basic Human Needs.' https://climate.leeds.ac.uk/news/nations-are-overusing-natural-resources-faster-than-they-are-meeting-basic-human-needs/

University of Leeds. (n.d.). 'About – A Good Life for All Within Planetary Boundaries.' https://goodlife.leeds.ac.uk/about/

Vadén, T., Lähde, V., Majava, P., Järvensivu, T., Toivanen, T., Hakala, L., & Eronen, J. T. (2020). 'Decoupling for Ecological Sustainability: A Categorisation and Review of Research Literature.' *Environmental Science & Policy,* 112, 236–244.

Wang-Erlandsson, L., Tobian, A., van der Ent, R. J., & others. (2023). 'A Planetary Boundary for Green Water.' *Nature Reviews Earth & Environment,* 4(11), 745–755.

Parte I. Conclusión: una clara necesidad de una vía regenerativa para las empresas españolas a través del acceso de quienes trabajan a la voz y a la propiedad

La Parte I del informe ofrece un diagnóstico exhaustivo de las crisis a las que se enfrenta España, al igual que todas las economías actuales, desde la erosión de las instituciones democráticas y el aumento de la desigualdad hasta la inestabilidad de la deslocalización y el colapso inminente de los nueve límites ambientales. La Comisión señala que estos retos, aunque a menudo se describen por separado, no son en realidad problemas aislados. Más bien, son el producto interconectado de las decisiones humanas, entre las que destaca la estructura corporativa capitalista, que excluye a los inversores laborales de una participación significativa en la gestión y la propiedad de las empresas. El informe observa que, si este problema no se aborda de manera adecuada, las consecuencias serán nefastas; de hecho, ya suponen una grave amenaza para la estabilidad de nuestros sistemas económicos y sociales. Este análisis pretende servir como punto de partida claro: si la actual trayectoria extractiva de la economía no es sostenible y, en última instancia, es perjudicial para España, es necesario identificar un nuevo camino. El informe abordará este aspecto de su misión en las próximas secciones.

El estado actual no está preparado para afrontar la policrisis

El modelo económico dominante ha generado prosperidad económica a un coste colectivo insostenible. A pesar de las políticas de bienestar y regulación aplicadas en España, la expansión del capitalismo transnacional ha generado un estado de policrisis, es decir, una situación en la que la sociedad humana se enfrenta simultáneamente a importantes niveles de desigualdad, colapso medioambiental y desestabilización democrática. Basándose en pruebas generalizadas procedentes de múltiples campos y expertos, la Comisión concluye que la democracia política, tal y como está estructurada actualmente, no está preparada para garantizar la justicia social, debido a la globalización sin gobernanza y a la captura del Estado por las fuerzas concentradas del capitalismo transnacional. **La solución que ha identificado la Comisión es económica y poderosa, y se basa en la Constitución española: reconfigurar la esfera económica ampliando el acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad. Esta solución tiene una base empírica, ya que está justificada normativamente, y cumple la promesa hecha a los trabajadores de España por su propia Constitución.**

Más allá de la dicotomía entre el mercado y el Estado

A medida que se ha debilitado el poder de los gobiernos nacionales para establecer y hacer cumplir las normas y estándares, las empresas han surgido como un actor institucional indispensable. La dicotomía tradicional entre el mercado y el Estado democrático ha quedado obsoleta. Hoy en día, la Comisión señala que no se puede ignorar el importante papel «intermediario» que desempeñan las entidades políticas privadas, es decir, las empresas. **Como se ha observado en la primera parte de este informe, las empresas, tal y como están organizadas actualmente, están inclinando la balanza de los mercados libres y las sociedades democráticas hacia mercados cerrados y gobiernos cautivos que favorecen a los inversores de capital y sus intereses por encima de todo lo demás.** Identificamos la democracia económica, entendida como el proyecto de ampliar el acceso de las y los trabajadores a la voz y a la propiedad, como una innovación social que tiende puentes entre el Mercado y el Estado de un modo que devuelve el equilibrio hacia las regiones, las naciones y las expectativas de la ciudadanía, así como hacia las necesidades del planeta. Al empoderar a los trabajadores mediante el acceso a la voz y a la propiedad, se puede rediseñar el gobierno corporativo para internalizar las externalidades —ambientales y sociales— que el capitalismo accionarial y su lógica extractiva imponen a los consumidores, los trabajadores y los gobiernos estatales y locales. Esta innovación devuelve a las empresas a su propósito original, en lugar de funcionar como meros optimizadores de capital. **Las propuestas que se detallan en la siguiente parte de este informe explicarán cómo se puede ayudar a las empresas a alcanzar mejores objetivos, actuando como grandes o microcentros de interés colectivo, persiguiendo múltiples intereses con éxito y de forma simultánea, de manera que se permita una asignación más eficiente y equitativa de los recursos.**

Una economía resiliente centrada en empresas participativas integradas en una arquitectura democrática renovada

A pesar de las evidentes ventajas que se derivan de abordar los nueve retos identificados en la Parte I, este enfoque tiene por objeto fomentar una relación más equitativa y mutuamente ventajosa entre las empresas y los Estados democráticos. La integración de las empresas en la arquitectura democrática también pretende mejorar la capacidad de las autoridades públicas para abordar retos complejos que requieren la intervención del Estado. Es posible adoptar una perspectiva beneficiosa para todas las partes, en lugar de intentar reducir o capturar la capacidad del Estado. En última instancia, esta estrategia pretende, asimismo, reforzar las autoridades públicas democráticas, permitiéndoles abordar de manera eficaz los enormes problemas de acción colectiva de nuestra era. En la actualidad, estas autoridades carecen del poder necesario para hacer cumplir las normas fundamentales para establecer relaciones internacionales equitativas, construir

la paz y salvaguardar nuestro planeta, especialmente cuando se enfrentan a poderosas empresas extractivas. **Es razonable esperar que las empresas democratizadas internamente desarrollen una relación muy diferente con las autoridades estatales, considerándolas aliadas para un futuro democrático y sostenible para todos.**

Utilizando una analogía médica, las conclusiones de la Comisión muestran que el fortalecimiento de la democracia económica podría servir como refuerzo inmunológico para la democracia política. **Al devolver el poder de decisión *ex ante* y *ex post* a la mayoría de la población —los inversores laborales—, la democracia económica descentraliza el poder económico que actualmente neutraliza las capacidades del Estado.** Además, la participación de los trabajadores en los órganos de gobierno de las empresas generará una base fiscal y regulatoria más sólida, ya que es razonable esperar que las decisiones importantes de inversión y producción que afectan a las personas que viven y trabajan en lugares directamente afectados por esas decisiones incorporen de manera más inteligente las preocupaciones sobre el impacto, la sostenibilidad y la inclusión desde dentro de la empresa. **Este reequilibrio del poder en la esfera productiva es una forma sencilla y directa de que los Estados recuperen la fuerza normativa y reguladora que necesitan para abordar los retos globales (medio ambiente, pobreza, paz, etc.). Reintegrar a las empresas en la arquitectura política democrática de los Estados es una forma estratégica de reequilibrar el poder excesivo acaparado por las estructuras capitalistas transnacionales, con el fin de garantizar una relación mutuamente beneficiosa entre los Estados y los actores privados.**

Una trayectoria dinámica anclada en el acceso de quienes trabajan a la voz y a la propiedad

En una era dominada por la inteligencia artificial y los activos intangibles, el capital productivo reside cada vez más en el conocimiento y la lealtad de las personas, tanto consumidores como trabajadores. Los inversores laborales, sin los cuales no se venderían servicios ni productos, son fundamentales para el éxito de las empresas. **A medida que las escuelas de negocios contemporáneas, la formación en gestión y los reclutadores de empleo reconocen cada día más la importancia fundamental de atraer y retener a trabajadores de alta calidad en toda la cadena de valor, el modelo corporativo capitalista, que otorga derechos exclusivos a quienes invierten capital, a menudo a gran distancia, parece cada vez más un anacronismo funcional.** La democracia económica alinea la gobernanza corporativa con las nuevas realidades del trabajo actual, en las que la mano de obra es una inversión tan estratégica como el capital.

Al pasar a las aplicaciones prácticas de nuestras observaciones, la Comisión señala que una reforma eficaz debe ser gradual y adaptable. Basándonos en otras experiencias exitosas en toda la Unión Europea, nuestra propuesta es ir más allá de un simple mandato legal para crear un entorno de aprendizaje institucional que evalúe a todas las empresas según un Índice de Desarrollo

Democrático Corporativo, que mida el acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad a nivel empresarial, y ofrezca todos los incentivos fiscales y políticas públicas posibles para guiarlas y, por lo tanto, a toda la economía, hacia un futuro de participación y resiliencia.

Parte II Forjar una nueva trayectoria de democratización

II.A Propuesta: Una estrategia integral para que todas las empresas emprendan una trayectoria de democratización en las vías de la voz y de la propiedad

1. Recuperar el gobierno corporativo al servicio de la voz y de la propiedad

Introducción

La Parte I de este informe ha mostrado que nuestras sociedades se enfrentan a una serie de retos interrelacionados, todos ellos vinculados directa o indirectamente a la ausencia o insuficiencia del acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad en las empresas. Antes de pasar a las propuestas políticas, es esencial reconstruir una comprensión sólida y actualizada de lo que es una empresa. Esto debe basarse no solo en la comprensión de la actual policrisis, sino también en las lecciones aprendidas tras décadas de experimentación con una concepción dominante, aunque limitada, de la empresa. Este capítulo comienza desmontando la teoría obsoleta de la primacía de los accionistas, que ha configurado el gobierno corporativo durante los últimos cincuenta años. A continuación, propone un marco que alinea el comportamiento corporativo con los valores de la Constitución española, basado en una comprensión más precisa de la naturaleza de las empresas contemporáneas y de las funciones que desempeñan en ellas tanto los inversores de capital como los inversores de mano de obra y, en consecuencia, *las que deberían* desempeñar en el gobierno corporativo.

Para ello, este capítulo examinará la teoría tradicional de **la primacía de los accionistas**, argumentando que se trata de un modelo obsoleto para una economía basada en la innovación e impulsada cada vez más por activos intangibles. Los defensores de la primacía de los accionistas sostienen que el control de los accionistas es la forma más eficaz de generar crecimiento económico, ya que los accionistas son los reclamantes residuales naturales de los beneficios de una empresa. Esta perspectiva ha sido objeto de un importante escrutinio, y este capítulo se centrará en particular en las investigaciones que ponen de relieve el hecho de que la infraestructura jurídica del capitalismo moderno no es un sistema neutral, sino uno diseñado para dar prioridad a los intereses de los titulares de capital, lo que crea importantes asimetrías de poder. Estas asimetrías han ayudado a los accionistas a promover la idea de que las empresas deben estructurarse para maximizar su valor, mientras que externalizan el riesgo a los trabajadores, la sociedad y el planeta.

Abandonando los modelos que se fundamentan en la primacía de los accionistas, este capítulo explora los argumentos por los que los derechos de codeterminación y la gobernanza compartida podrían actuar como antídoto contra los desequilibrios de poder, evitando la explotación y garantizando salarios dignos. Las investigaciones también muestran que la gobernanza compartida puede aumentar el esfuerzo de los trabajadores y la inversión en capital humano específico de la empresa, ya que los trabajadores se comprometen más cuando tienen voz y pueden proteger sus inversiones. También observamos que el valor de la participación de los trabajadores se ve amplificado por la creciente importancia de **los activos intangibles**, como el capital organizativo y

los conocimientos y habilidades específicos de la empresa, los cuales son difíciles de acumular y aprovechar sin la participación y la confianza de los trabajadores.

Tras examinar las pruebas que sugieren que el modelo empresarial de «mano de obra casi sin voz» que ha prevalecido en España durante décadas está desequilibrado, la siguiente tarea de este capítulo será proponer un nuevo marco que alinee el comportamiento empresarial con las normas que la sociedad valora. Se mostrará que el camino a seguir requiere un cambio fundamental en la gobernanza empresarial que reconozca el papel que desempeñan los trabajadores en las empresas, y que deberían desempeñar en su proceso de toma de decisiones. Partiendo de las disposiciones del Artículo 129.2 de la Constitución, este capítulo sostiene que todos aquellos que invierten su trabajo en una empresa (a los que designamos como inversores laborales) y cuyas acciones están regidas por las decisiones que ésta toma deben tener un estatus político reconocido dentro de la estructura corporativa, basado en el acceso tanto a la voz como a la propiedad. Además de cumplir una promesa constitucional, este cambio es esencial para alinear el gobierno de la empresa con los intereses de sus fuentes más críticas de creación de valor, y para construir un futuro más resiliente, equitativo y democrático.

Este capítulo también aborda el papel fundamental del Estado en estas transformaciones. Siguiendo el análisis de Pistor y otros, sostiene que la infraestructura jurídica del capitalismo moderno es una construcción política, no un sistema neutral, y que la ley es la principal herramienta utilizada para «codificar» y proteger el capital. Este marco jurídico se ha diseñado históricamente para dar prioridad a los intereses de los titulares de capital y crear asimetrías de poder. **Las intervenciones estatales en las economías de mercado avanzadas ya son numerosas y diversas, y el informe sugiere que deberían utilizarse más bien para configurar las estructuras empresariales de manera que reflejen los valores consagrados en la Constitución española. Explicará por qué el camino a seguir requiere que el Estado adopte medidas concretas y mesuradas para establecer un nuevo umbral mínimo obligatorio que garantice el acceso a la voz y la propiedad a todos los trabajadores, cumpliendo así el mandato constitucional, al tiempo que lidera un nuevo y dinámico paradigma político destinado a incentivar a todas las empresas para que adopten medidas decisivas en la dirección de construir una economía innovadora, sostenible y próspera, integrada en una sociedad democrática floreciente y resiliente.**

***

1. Gobierno corporativo para una era en la que los activos intangibles son la clave de una economía impulsada por la innovación

Los defensores del control exclusivo de los accionistas sobre los activos de las empresas comerciales argumentan que los accionistas o propietarios son los únicos actores «naturalmente» incentivados para aumentar el valor de la empresa, ya que son los beneficiarios residuales de los beneficios de la empresa una vez cumplidas todas las obligaciones contractuales. En consecuencia, según este razonamiento, concederles el control del gobierno corporativo favorecerá el crecimiento económico (Hansmann y Kraakman, 2000). Al mismo tiempo, los detractores de la participación de los trabajadores advierten que, en la medida en que la participación aumenta la influencia y el poder de los trabajadores sobre la fijación de salarios, puede facilitar la búsqueda de rentas a expensas del capital. En última instancia, según este razonamiento, la cogestión frenará la inversión y conducirá al empobrecimiento colectivo. Como Jensen y Meckling expresan en su influyente artículo sobre esta teoría: «Los trabajadores comenzarán a «devorar [la empresa]» convirtiendo los activos de la empresa en consumo o en activos personales. [...] Será difícil para la empresa obtener capital en los mercados de capital privados. [...] El resultado de este proceso será una reducción significativa del capital social del país, un aumento del desempleo, una reducción de los ingresos laborales y una disminución general de la producción y el bienestar» (Jensen y Meckling, 1979, p. 504). Como se demostrará en detalle más adelante en esta sección, esta afirmación carece de fundamento factual.

Resumir los argumentos en contra del control exclusivo de los accionistas excedería el alcance de este informe. En su lugar, nos centraremos en los argumentos clave de quienes están a favor de alternativas como la codeterminación (o codecisión). Los defensores de los derechos de codecisión argumentan que pueden actuar como antídoto contra los desequilibrios de poder entre empleadores y trabajadores, evitando la explotación y el abuso y garantizando salarios dignos (Frege y Godard, 2014; Anderson, 2017). Además, sostienen que la gobernanza compartida puede aumentar el esfuerzo de los trabajadores y la inversión en capital humano específico de la empresa, ya que la codecisión aumenta su capacidad para proteger las rentas que les pertenecen por las inversiones que han realizado. Para abordar las preocupaciones sobre la apropiación por parte de los trabajadores de las rentas que pertenecen a inversiones en capital no humano (Malcomson, 1983; Smith, 1991; Freeman y Lazear, 1995; Strine Jr., 2021), los defensores de la codecisión han citado modelos teóricos de muchas situaciones de contratación laboral en las que la información asimétrica y los elevados costes de transacción obligan a las empresas a depender de promesas implícitas de futuras promociones y aumentos salariales para motivar a los trabajadores, en particular para desarrollar sus habilidades específicas de la empresa (Lazear, 1979). La codecisión, argumentan, ayuda a que estas promesas implícitas sean creíbles, precisamente porque los trabajadores participan en la gobernanza, y así corrige la actual inversión insuficiente en capital humano, en lugar de permitir la búsqueda de rentas. Por último, han argumentado que la

codecisión puede facilitar e incentivar el intercambio de información, lo que puede mejorar tanto la satisfacción de los trabajadores como el rendimiento de la empresa (Hirschman, 1970; Freeman y Lazear, 1995).

El valor de la participación de los trabajadores en la empresa, en términos de su contribución a la eficiencia económica, se ve amplificado por la creciente importancia de los activos intangibles en el total de activos productivos (Haskel y Westlake, 2018; Mas y Quesada, 2022). Los activos tangibles, como el capital físico, la maquinaria, los equipos y las instalaciones, son fáciles de identificar. Los denominados activos intangibles (que incluyen los conocimientos, habilidades, atributos, experiencia y salud acumulados de los trabajadores, los activos de innovación y la propiedad intelectual, los activos digitales y analíticos, las marcas y el capital organizativo) a veces se contabilizan y se hacen visibles a través de métricas como el gasto en I+D o el gasto en software y hardware informático, pero existen pocas métricas para muchos otros tipos de activos intangibles, como el capital organizativo. A pesar de la falta de métricas generalizadas, la consultora McKinsey (2023) destaca la importancia del capital organizativo —que define como «cómo funciona una organización», «el pegamento que hace que el todo sea mayor que la suma de las partes»— como palanca para mejorar la productividad del capital humano y el resto de los activos de la empresa. Black y Lynch (2005) vinculan directamente la dotación de capital organizacional de las empresas con la «voz» de los trabajadores en la empresa, con la implementación de equipos de trabajo autónomos y con la formación de los trabajadores en habilidades específicas de la empresa. La participación de los trabajadores en todos los niveles y el e o en diferentes formas parecen ser un factor decisivo en el funcionamiento de una organización; si la tecnología y la naturaleza de los recursos utilizados en la producción cambian, la relación entre ellos exigirá nuevas formas de organizar el trabajo con más poder para los trabajadores (Huerta y Salas, 2022)[75] . **La centralidad de los activos intangibles en la economía impulsada por la innovación es una realidad que el Informe Draghi debería haber ayudado a articular plenamente, ya que se trata de un cambio fundamental que requiere una reevaluación de la propia estructura y finalidad de la empresa. En consecuencia, se debería prestar mucha más atención a los inversores laborales, a los que se debería conceder un nuevo estatus dentro de la estructura corporativa, basado en el acceso tanto a la voz como a la propiedad.** Los defensores de la codecisión también ofrecen refutaciones teóricas e institucionales a una importante objeción planteada por los defensores de la primacía de los accionistas: dado que las empresas que maximizan los beneficios no han adoptado voluntariamente la codeterminación en el pasado, no debe ser una institución que maximice el excedente conjunto y, por lo tanto, solo puede aplicarse por decreto gubernamental (Jensen y

[75] En el informe sobre *The Future of Work*, el MIT identifica «restablecer el papel de los trabajadores como partes interesadas, al mismo nivel que los propietarios y los accionistas, en las decisiones corporativas» como un aspecto crítico para el futuro del trabajo en Estados Unidos. Tras algunas reflexiones sobre el modelo dominante actual de gobernanza capitalista, concluye: «Aunque no sabemos con certeza qué normas deben regir la representación de los trabajadores en Estados Unidos, estamos seguros de que el modelo casi «sin voz» que la nación ha adoptado durante las últimas cuatro décadas está desequilibrado» (Autor et al., 2019, página 43).

Meckling, 1979). Los defensores de la codecisión responden que no es de extrañar que los empresarios no estén dispuestos a renunciar al poder que les permite obtener rentas de los trabajadores, aunque ello suponga un aumento del excedente conjunto (Freeman y Lazear, 1995). A menudo descrita como un «dilema del prisionero», este tipo de situación contradictoria podría impedir que las empresas adoptaran unilateralmente la codecisión, aunque su imposición generalizada fuera beneficiosa para la sociedad (Levine y Tyson, 1990; Hayden y Bodie, 2021); las asimetrías de información u otras fricciones también pueden obstaculizar la negociación necesaria para las adopciones voluntarias (Jirjahn y Smith, 2018). Por último, algunas jurisdicciones imponen restricciones legales a la adopción voluntaria de la codeterminación. Por ejemplo, la Ley Nacional de Relaciones Laborales de los Estados Unidos impone límites estrictos a los acuerdos de cogestión. **En realidad, las empresas operan dentro de un marco de sesgos legales e ideológicos que configuran profundamente sus estructuras de gobernanza y, cuando se investiga, la falta de la llamada adopción «voluntaria» no parece estar relacionada con consideraciones de eficiencia. Por lo tanto, queda por diseñar un nuevo marco que alinee el comportamiento corporativo con las normas que la sociedad valora.**

El capital organizativo —definido como las prácticas de gestión, los sistemas y la cultura específicos de la empresa que permiten a un colectivo de personas y grupos actuar de manera coordinada y motivada en torno a objetivos comunes**— es especialmente relevante entre los activos intangibles de una empresa a la hora de explicar las diferencias de productividad entre ellas. Hace que el conjunto de la organización sea mayor que la suma de sus partes**, especialmente cuando se complementa con capital humano específico, la intensificación de la información y la comunicación, y el despliegue de novedosos sistemas de inteligencia artificial en el lugar de trabajo. Una característica destacada del capital organizativo es la confianza mutua que se desarrolla en las relaciones dentro de la empresa, lo que facilita la descentralización del poder de decisión y la autonomía en el entorno de trabajo de las personas y los equipos. Una mayor autonomía en el trabajo requerirá una mayor formación y cualificación de los trabajadores, tanto en conocimientos técnicos como en habilidades sociales (comunicación, empatía, trabajo en equipo), lo que llevará a las empresas a invertir en esa formación. Cuanto más formados estén los trabajadores, más valioso será el acto de confiar en ellos dándoles más autonomía sobre cómo realizan su trabajo.

Los datos del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) sobre la dotación de capital intangible comparada por países **sitúan a España entre los países menos dotados, y en los últimos puestos en cuanto a la dotación de capital organizativo en particular** (Mas y Quesada, 2022). La tabla siguiente (FIGURA II.1.) muestra los resultados comparativos de España y otros países en cuanto al grado de penetración de las tecnologías digitales entre las empresas y los trabajadores, y al grado de descentralización-autonomía con el que los trabajadores realizan sus tareas. **La situación de España se caracteriza por valores relativamente altos en la penetración**

de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) que sustituyen a los trabajadores (robots) y que facilitan el control sobre el trabajo (análisis de datos para el control de los trabajadores), pero valores relativamente bajos en las TIC que potencian su trabajo (uso de ordenadores para realizar el trabajo; análisis de datos para la coordinación y la comunicación horizontal). La misma tabla muestra también que España obtiene una puntuación relativamente baja en capital organizativo en términos de autonomía y descentralización en el trabajo.

FIGURA II.1: Comparación de las dotaciones de TIC y activos organizativos entre empresas de determinados países, incluida España

Activos tecnológicos y organizacionales en las empresas europeas

Indicadores de digitalización y organización en países seleccionados y en el total de la UE. Porcentajes sobre total de empresas o trabajadores.

	Digitalización			Organización		
	Trabajadores con ordenadores	**Robots**	**Analítica de datos**	**Equipos autónomos**	**Delegación**	**Trabajadores con autonomía**
Alemania	62,3	13,2	48,2	18,0	81,4	47,2
España	49,4	15,5	70,9	13,9	68,9	26,4
Francia	48,6	12,7	55,1	8,4	78,0	38,4
Italia	53,2	13,5	69,6	11,5	72,1	40,0
Suecia	66,4	9,8	51,3	32,8	93,0	55,7
Total UE	48,9	10,8	54,7	14,7	70,0	38,0
Alemania	62,3	13,2	48,2	18,0	81,4	47,2
España	49,4	15,5	70,9	13,9	68,9	26,4

INDICADORES DE DIGITALIZACIÓN
Trabajadores con ordenadores: porcentaje medio de trabajadores que utilizan ordenadores en la realización de su trabajo.
Robots: proporción de empresas que responden afirmativamente a la pregunta de si utilizan robots.
Analítica de datos: proporción de empresas que responden afirmativamente a la pregunta de si utilizan analítica de datos.

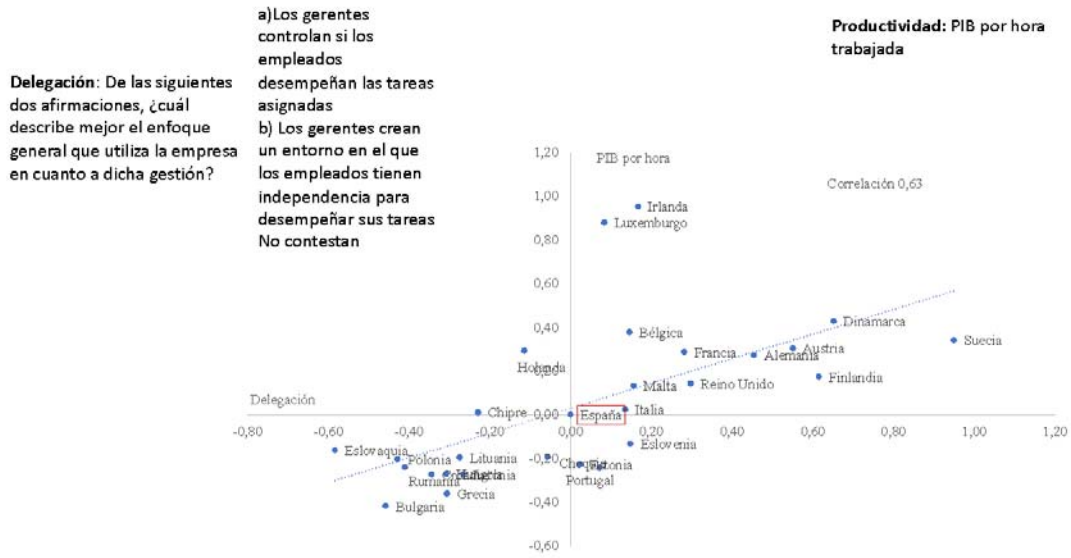
INDICADORES DE ORGANIZACIÓN
Equipos autónomos: porcentaje de empresas que responden afirmativamente a la pregunta de si disponen de equipos autónomos de trabajo.
Delegación: porcentaje de empresas que responde afirmativamente a la pregunta de si la dirección de la empresa crea un ambiente general de delegación de capacidad de decisión a todos los niveles.
Trabajadores con autonomía: promedio de la proporción de trabajadores que realizan tareas por iniciativa propia en su puesto de trabajo.

Fuente: Rivera Torres y Salas Fumás (2022)
https://www.funcas.es/documentos_trabajo/el-valor-economico-de-la-inversion-digital-de-las-empresas-europeas-y-sus-determinantes/

El siguiente gráfico (FIGURA II.2) muestra la correlación entre la presencia relativa de la delegación del poder de decisión a los trabajadores (un indicador de la participación sustantiva) en los diferentes países de la Unión Europea y la productividad laboral media del país correspondiente. **Esto muestra una correlación positiva entre la prevalencia de la autonomía de los trabajadores y la productividad en los países productivos. Si bien esto no implica una causalidad entre los niveles de delegación y las diferencias de productividad, sí demuestra que España se alinea más estrechamente con las naciones menos productivas en términos tanto de autonomía de los trabajadores *como* de productividad.**

El gráfico también destaca que los países del centro y norte de Europa que muestran mayores niveles de productividad son también los que han incorporado la participación representativa de los trabajadores en sus empresas comerciales, como un derecho laboral. Por lo tanto, podemos concluir que **los datos ponen de relieve que el grupo de países del noroeste de Europa que comparten una notable experiencia en materia de participación integral de los trabajadores en la empresa son también los países con los niveles medios de productividad laboral más altos de la UE. Otro grupo de países del sur de Europa, entre los que se encuentra España, muestra lo contrario: niveles comparativamente más bajos de participación de los trabajadores en la empresa y menor productividad laboral.**

FIGURA II.2: Correlación entre la difusión relativa de la delegación del poder de decisión a los trabajadores sobre su entorno laboral (un indicador de la participación sustantiva) en los diferentes países de la Unión Europea y la productividad laboral media del país correspondiente.



Fuente: Rivera Torres y Salas Fumás (2022)
https://www.funcas.es/documentos_trabajo/el-valor-economico-de-la-inversion-digital-de-las-empresas-europeas-y-sus-determinantes/

Explicación de las diferencias en la participación laboral

¿Qué explica el mayor o menor grado de participación de los trabajadores en las empresas capitalistas de una economía? En los países en los que la ley no garantiza el derecho de los trabajadores a la participación representativa (es decir, el derecho a elegir representantes en los órganos de gobierno de la sociedad de capital), las decisiones relativas al modelo de funcionamiento interno de la empresa, incluida la distribución de la autoridad y la responsabilidad en todos los niveles y en todas las funciones, recaen en los equipos directivos nombrados por los inversores de capital de la empresa. Por lo tanto, es de esperar que los inversores de capital y los equipos directivos que nombran para gestionar la empresa tomen decisiones guiadas por sus propios intereses, que pueden resumirse razonablemente en la obtención del máximo beneficio posible dentro de la ley, las normas sociales y las restricciones impuestas por la competencia del mercado. Dentro de un país con un marco regulatorio determinado, o entre países con marcos regulatorios similares, el grado de participación representativa y sustantiva de los trabajadores en las empresas depende de las diferencias en los factores que condicionan la relación entre la

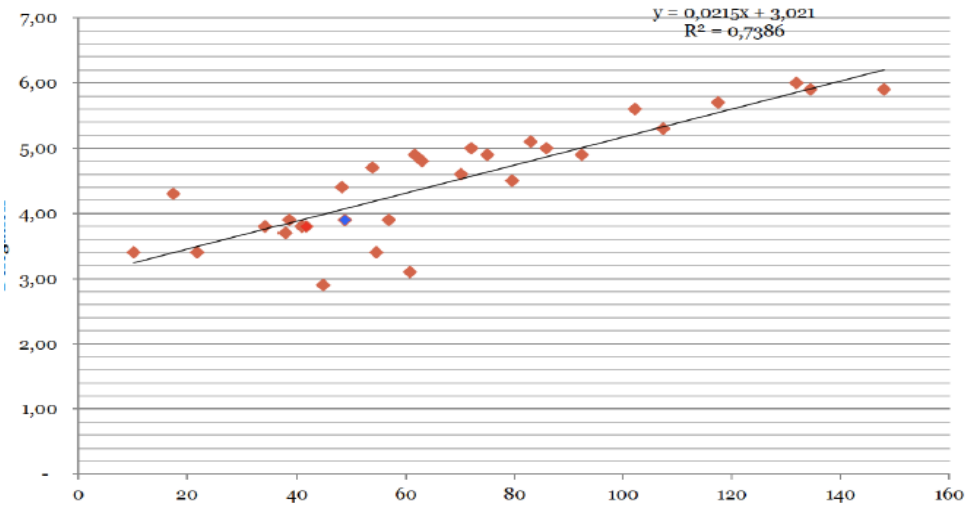
participación y los resultados deseados de las empresas para quienes ostentan la máxima autoridad en ellas.

Los resultados de la investigación académica que ha vinculado el grado de descentralización en el funcionamiento interno de las empresas (entendiendo que una mayor descentralización significa más participación y autonomía por parte de los trabajadores) con la confianza generalizada en el contexto social en el que operan las empresas, proporcionan una visión interesante sobre esta cuestión (Bloom et al., 2012; Cingano y Pinotti, 2012). La relación entre la confianza y la descentralización/participación se establece en los siguientes términos. Quienes inicialmente tienen el poder de decisión sobre si promover o no la participación en un funcionamiento interno descentralizado de la empresa delegarán el poder de decisión si se cumplen las dos condiciones siguientes: En primer lugar, las personas a las que se delega más autonomía (para realizar trabajos individuales o en equipo) están **debidamente formadas y preparadas para realizar el trabajo** con más autonomía y menos dependencia de las instrucciones del supervisor jerárquico más cualificado (Black y Lynch, 2005; Dobrajska et al., 2015).

En segundo lugar, **el delegante cree que la autonomía y la iniciativa en el trabajo individual o en equipo se ejercerán de acuerdo con los objetivos y políticas generales de la empresa,** y no para el beneficio personal de quienes disfrutan del ejercicio de esa autonomía. Si la descentralización está más extendida entre las empresas de un país que entre las de otro, debe ser porque en el primero existen condiciones más favorables para ello, concretamente, mejores prácticas educativas básicas orientadas a la autonomía y, en el trabajo, formación específica de los trabajadores en habilidades para realizar el trabajo con mayor autonomía, y por lo tanto una mayor congruencia entre los intereses de quienes delegan o comparten el poder de decisión y los que reciben la delegación.

FIGURA II.3: Correlación estadística entre el grado de confianza en el país y el grado de descentralización entre las empresas. Países de la UE (España en azul).

Grado de delegación



Fuente: Huerta y Salas (2014)

La Figura II.3 aporta pruebas al respecto. El indicador de confianza de cada país se ha tomado de la Encuesta Mundial de Valores (WVS), mientras que el de descentralización se ha tomado del Informe de Competitividad Global (GCR). Los beneficios esperados de la descentralización/participación son varios. En primer lugar, reduce el tiempo dedicado a la supervisión y el control por parte de la alta dirección sobre el resto de los trabajadores de la empresa. Este tiempo ahorrado puede dedicarse a tareas más productivas relacionadas con la innovación y el desarrollo. En segundo lugar, una mayor descentralización/participación mejora la capacidad de respuesta de una organización (rapidez de respuesta, comprensión del problema) a las señales de información recibidas desde el exterior (el mercado) y desde el interior (comunicación horizontal). En tercer lugar, el crecimiento de la empresa puede orientarse hacia actividades productivas más complejas y/o tecnológicamente avanzadas que son difíciles de supervisar jerárquicamente debido a la ventaja informativa de la persona controlada sobre el controlador. La literatura económica ha identificado esta conexión entre la confianza y la productividad a través de la facilitación de la descentralización de las empresas (Bloom et al. 2012). Los autores concluyen que las empresas con sede en regiones con altos niveles de confianza son significativamente más propensas a descentralizar su toma de decisiones y a dar más autonomía a los equipos. Demuestran que las empresas más descentralizadas son más productivas y tienden a especializarse en innovación y tecnología de la información. La confianza, indispensable para la descentralización empresarial y la participación de los trabajadores, afecta así a la innovación y a la productividad agregada.

Pensando en España, que tiene un déficit comparativo significativo de productividad laboral en comparación con los países más productivos de la UE —que coinciden tanto con los países donde la participación de los trabajadores en las empresas está más extendida a todos los niveles, como con los países que tienen una mayor dotación de capital organizativo—, es necesario profundizar en la relación entre la participación de los trabajadores y la eficiencia económica. Mejorar la eficiencia en la asignación de recursos e invertir en la acumulación de recursos que contribuyen a aumentar la productividad laboral forma parte de la lógica de la economía de mercado y la competencia. Por lo tanto, es pertinente preguntarse por las causas que han interferido en el desarrollo de la participación laboral y la acumulación de capital organizativo entre las empresas en España. **Una economía más productiva debería permitir el aumento de los salarios y la mejora de las condiciones de trabajo, así como el aumento de los beneficios empresariales al mismo tiempo; en otras palabras, es un objetivo que deberían compartir el capital y el trabajo. Si la participación y el capital organizativo no se han aprovechado en España como en otros países para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y el bienestar en general, lo más probable es que ello se deba a fallos del mercado y de la competencia que no han proporcionado los incentivos adecuados. La confianza, como hemos visto, es una variable explicativa importante de las diferencias en el grado de descentralización de la toma de decisiones entre las empresas de diferentes países. Esto plantea la pregunta de por qué el nivel de confianza en España, como componente importante del capital social, se sitúa por debajo del nivel de otros países de la UE.**

La literatura económica sostiene que el déficit de participación y capital organizativo en España sólo puede ser el resultado de fallos o deficiencias del mercado. Esto justifica el uso de algún tipo de intervención estatal para corregir la situación. La evidencia comparativa muestra que la participación representativa (representantes de los trabajadores en los órganos de gobierno corporativo) sólo se **generaliza en los países que lo exigen por ley. Dado que el papel del Estado en las economías de mercado avanzadas es significativo y multifacético, la cuestión no es si debe intervenir (como ya lo hace de forma estructural), sino por qué no debe configurar las estructuras empresariales para que reflejen los valores sociales, especialmente cuando esos valores están consagrados en el documento fundacional de un país, como es el caso de la Constitución española.**

2. Responsabilidad social y medioambiental en el mundo empresarial

Como se ha expuesto en la primera parte del presente informe, la economía social representa un espacio en el que los principales actores e innovadores han trabajado para generar confianza y sentar las bases de sistemas económicos y sociales más sostenibles. Estas empresas están estructuradas de manera que incluyen la participación de los trabajadores y las partes interesadas,

por lo que pueden estudiarse como precursoras a la hora de identificar formas de cumplir la doble promesa de acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad que establece la Constitución española. El dinámico sector de la economía social en España, compuesto por cooperativas, asociaciones, mutuas y empresas sociales, entre otros tipos de organizaciones centradas en generar impactos sociales y medioambientales positivos, ha coexistido con la economía «convencional» durante más de un siglo, y sus orígenes se remontan al menos a las asociaciones de trabajadores de Barcelona de mediados del siglo XIX (Largo Jiménez, 2016).

A pesar de su larga presencia y relativa madurez, la economía social en España sigue siendo un nicho en comparación con la economía convencional. Más preocupante aún es la distinción misma entre la economía social y la economía convencional, que puede contribuir a la percepción de que las cuestiones de social y medioambiental deben recaer principalmente en este sector mucho más pequeño de la economía, en lugar de ser abordadas por la nación en su conjunto. Esto agrava el riesgo de que las empresas convencionales interpretan que su función se limita a la creación de valor financiero, pasando por alto responsabilidades más amplias relacionadas con el impacto social y medioambiental, y centrándose principalmente en la maximización de los beneficios (Battilana et al., 2024). Para comprender mejor cómo se sostiene esta perspectiva, es importante examinar cómo los marcos jurídicos corporativos (o empresariales) configuran el comportamiento y las obligaciones de las empresas.

La siguiente sección se basa en los trabajos (Pistor 2019) y el testimonio de la profesora Katharina Pistor (Universidad de Columbia) ante la Comisión de Personas Expertas sobre Democracia en el Trabajo el jueves 20 de febrero de 2025.

La espiral de la búsqueda de beneficios corporativos

La infraestructura jurídica que sustenta el capitalismo moderno no se limita a regular el capital: lo construye. El gobierno corporativo no es un sistema neutral de controles y contrapesos, sino una estructura altamente política moldeada por códigos legales que dan prioridad a los intereses de los titulares de capital. A medida que las empresas han adquirido una importancia económica y política cada vez mayor, también lo han hecho las formas y los dispositivos jurídicos utilizados para configurar sus operaciones y distribuir el poder dentro de ellas (Pistor, 2019; Ferreras, 2017; Mayer, 2013).

En otras palabras, los sistemas jurídicos incorporan asimetrías de poder. Los estudios de Pistor hacen hincapié en que el poder económico se despliega a través de las estructuras y la gobernanza de las entidades corporativas, un ámbito tradicionalmente alejado del escrutinio democrático.

La evolución de la empresa

Históricamente, las empresas siempre se han organizado en muchas formas jurídicas y de propiedad diferentes: cooperativas de productores, asociaciones de consumidores, empresas familiares, empresas filantrópicas, etc. A partir del siglo XIX, las sociedades occidentales fueron testigos de un cambio gradual pero decisivo hacia el predominio de las empresas gobernadas por inversores de capital. Esta evolución fue impulsada por la liberalización de las leyes de constitución de sociedades, que comenzó en el Reino Unido en 1844 y se extendió a otras jurisdicciones de todo el mundo. Las entidades jurídicas constituidas libremente sustituyeron a las cartas otorgadas por el soberano, democratizando el acceso a la forma corporativa y reforzando al mismo tiempo un enfoque estrecho en la rentabilidad del capital (Pistor, 2019; Mayer, 2013; Robé, 1999).

Con el tiempo, la empresa maduró hasta convertirse en una «persona» jurídicamente distinta, con derecho a poseer propiedades, celebrar contratos y proteger a los inversores de capital de cualquier responsabilidad, y **se abandonó la obligación legal de que las empresas declararan su finalidad pública. La empresa pasó a considerarse un vehículo de maximización de beneficios que podía realizar cualquier actividad para alcanzar ese fin, siempre que fuera legal, liberando a la dirección de obligaciones sociales explícitas y permitiendo un control expansivo por parte de los accionistas.**

Esta transformación también sentó las bases para la creación de complejos grupos empresariales. La ficción jurídica de la personalidad jurídica independiente permitió a las empresas formar elaboradas cadenas de filiales, lo que facilitó la expansión global, el arbitraje regulatorio y la minimización de impuestos. Esto se convirtió en una parte fundamental de la dinámica colonial. La entidad jurídica corporativa se convirtió no solo en una unidad productiva, sino en un elemento flexible para la construcción del poder y el imperio.

La corporación como casa de la moneda del capital

En su audiencia, Pistor, coincidiendo con muchos otros estudiosos que han investigado las múltiples formas en que las empresas han experimentado con su estructura para maximizar las ganancias de capital, introdujo el concepto de la empresa como «fábrica de capital», un aparato jurídico capaz de generar, proteger y acumular capital mediante una estructuración jurídica estratégica.

Pistor presentó el caso de Lehman Brothers como un ejemplo emblemático. Al crear una vasta red de más de 200 filiales, entidades con fines especiales y entidades fiduciarias, Lehman fue capaz de aislar el riesgo, mantener calificaciones crediticias favorables y canalizar los beneficios hacia su sociedad matriz (Pistor, 2019; Birchall y Bernaz, 2023). Aunque Lehman era una empresa financiera, Pistor destacó que los mismos principios se aplican cada vez más en todos los sectores. **Las**

empresas ya no son principalmente instrumentos de producción, sino mecanismos para maximizar la extracción de valor para los accionistas. La separación jurídica de las responsabilidades y la garantía de las obligaciones entre entidades crean una paradoja: las empresas aprovechan las ventajas de la responsabilidad limitada y solo asumen riesgos de forma voluntaria cuando ello favorece la acumulación de capital.

La «fábrica de capital» no solo funciona mediante el apalancamiento o la especulación, sino también mediante una ingeniería jurídica precisa. **Al prometer garantías de deuda en las fases posteriores y canalizar los beneficios en las fases iniciales, las empresas optimizan los rendimientos financieros para los accionistas y externalizan el riesgo a la sociedad y al planeta. La arquitectura resultante es asimétrica: protege el capital y expone a todos los demás, a los trabajadores, al planeta y a todas las partes interesadas afectadas por los riesgos que genera.**

3. Herramientas jurídicas y codificación del capital

El capital, explica Pistor, no es una característica natural de la vida económica, sino un concepto social, jurídico y económico codificado por la ley en todos los niveles. Sea cual sea el aspecto de la empresa capitalista que se examine, los módulos jurídicos (como la propiedad, los fideicomisos, los contratos, las garantías y el derecho corporativo) crean la base para ello: la protección de los activos, la extracción de rentas y la gobernanza jerárquica son ejemplos clave (Pistor, 2019; McGaughey, 2022). Estos módulos jurídicos incluyen el derecho de propiedad, que garantiza derechos exclusivos; el derecho de garantía, que da prioridad a las reclamaciones de los editores; los fideicomisos, que aíslan los activos de las reclamaciones tanto públicas como privadas; y el derecho corporativo, que distribuye los derechos de control, a menudo de forma desproporcionada, entre los inversores.

Estos módulos, combinados y desplegados por profesionales del derecho, transforman los activos económicos en capital, un proceso descrito por Pistor como «acuñación de capital». De esta manera, estos recursos no solo se vuelven más valiosos desde el punto de vista económico , sino que también están protegidos, priorizados y perpetuados por la ley. La explicación de Pistor deja claro que estas herramientas jurídicas no son neutrales: sirven a intereses específicos y, a menudo, son inaccesibles para quienes no cuentan con un asesoramiento jurídico sofisticado. La observación de Pistor de que «los abogados son los verdaderos ingenieros del capital» subraya el papel de las élites jurídicas —y, en términos más generales, de la ley— en la perpetuación de la desigualdad. A medida que las empresas se vuelven más complejas, el arbitraje jurídico y la competencia jurisdiccional profundizan aún más las disparidades. Esto significa, como veremos, que los Estados también tienen en su poder la posibilidad de reformar y adaptar la ley para reducir estas disparidades.

Financiarización y capital privado

La financiarización, especialmente en forma de adquisiciones de capital privado (PE), ha tenido efectos de gran alcance en el mundo empresarial en general, socavando a menudo los objetivos sociales y ecológicos a largo plazo. Numerosos estudios e informes de investigación han documentado cómo **las empresas respaldadas por capital privado tienden a dar prioridad a los rendimientos financieros a corto plazo mediante la reducción de costes, la reducción de puestos de trabajo y la externalización de los riesgos sociales y medioambientales** (Appelbaum y Batt 2013, 2014).

El capital privado también ha causado, de forma indirecta, importantes problemas de derechos humanos, en particular a través de su agresiva búsqueda de la extracción de valor (Birchall y Bernaz, 2023).

El desmantelamiento de activos es una táctica clave en los modelos de negocio financiarizados, mediante la cual las empresas de capital riesgo venden valiosas propiedades inmobiliarias, propiedad intelectual u operaciones de la cadena de suministro, generando un rápido flujo de caja a expensas de la viabilidad a largo plazo. Una vez más, este desmantelamiento de los activos productivos es una estrategia empresarial que se hace posible gracias a mecanismos legales que permiten a las empresas dar prioridad a las reclamaciones de capital y a la discrecionalidad contractual por encima de cualquier consideración sobre el impacto en los trabajadores, los clientes o el medio ambiente.

Como hemos visto, el derecho corporativo tal y como está configurado en una economía financiarizada facilita la extracción en lugar de la administración, y Pistor señaló la urgencia de reexaminar la ley a la luz de esto. En última instancia, concluyó, el papel del sistema legal en la configuración de quién detenta el poder dentro de la empresa también determina si las empresas sirven a fines públicos o privados, y qué partes interesadas tienen prioridad en las decisiones comerciales y de inversión clave.

Erosión del propósito corporativo

Una transformación importante que se ha producido en el derecho corporativo es la erosión constante del propósito corporativo declarado. Antes se exigía articular una misión específica, pero ahora es habitual, e incluso obligatorio en algunos lugares, que las empresas incluyan una cláusula en su declaración de propósito en la que afirman que pueden dedicarse a «cualquier actividad lícita» (Pistor 2019). Este cambio ha permitido a las empresas alejarse de su papel como instituciones que proporcionan bienes de valor social y ha legitimado su enfoque cada vez más exclusivo en la rentabilidad para los accionistas.

La consecuencia de esta transformación es un entorno jurídico en el que los objetivos alternativos (como el bienestar de los trabajadores, la sostenibilidad medioambiental o la inversión en la comunidad) se subordinan más fácilmente a la revalorización del capital o al rendimiento de la inversión de capital. La ausencia de obligaciones legales más allá del cumplimiento de la ley positiva permite a las empresas trasladar la responsabilidad de los resultados sociales al Estado o a la sociedad civil.

En otras palabras, los estatutos jurídicos actuales, que permiten a las empresas incorporar objetivos vagos o no declarados, proporcionan a los directivos de las empresas una amplia discrecionalidad, al tiempo que los protegen de las reclamaciones y el escrutinio de las partes interesadas. El deber fiduciario hacia los accionistas, reforzado por los tribunales y los mercados, desplaza otras lealtades. A la luz de las amenazas para la sociedad descritas en la parte I del presente informe, el Estado tiene toda la razón en reexaminar los marcos jurídicos y políticos que rigen las empresas, con el fin de asignarles responsabilidades de manera más eficaz y exigirles que rindan cuentas. Si se les deja actuar a su antojo, parece poco probable que las empresas que compiten en las economías financiarizadas actuales encuentren por sí solas el camino para adoptar modelos que les ayuden a reorientar su propósito hacia prioridades distintas de la maximización del valor de las acciones.

4. El camino regenerativo: las vías de la voz y de la propiedad

Por supuesto, no todas las empresas se han adherido a este modelo dominante basado en la financiarización y centrado en la extracción para la acumulación de capital. En todas las jurisdicciones **existe un interés creciente por formas alternativas de organización empresarial que tratan de integrar misiones sociales en sus operaciones y ampliar la gobernanza más allá de los inversores de capital, mediante estructuras de propiedad innovadoras y/o una gobernanza participativa en la que intervienen los inversores laborales. Concretamente, se caracterizan por una atención claramente expresada a las formas en que se ejercen los derechos asociados a la propiedad.** Estas formas de organización incluyen cooperativas, empresas propiedad de fundaciones, empresas de beneficio público, empresas propiedad de los empleados y empresas propiedad de administradores. Recientemente, estas formas se han ampliado para incluir innovaciones en la gobernanza, como las acciones de oro o la representación de la naturaleza en los consejos de administración.

Una vez más, recordamos el énfasis de Pistor en la importancia de la innovación jurídica y el liderazgo gubernamental para apoyar estos modelos. Dispositivos como las estructuras de acciones duales, las acciones de oro, los bloqueos de activos, la propiedad de los administradores y las protecciones fiduciarias pueden proteger la misión de una empresa de la presión de los inversores. El objetivo de estas estructuras es separar legalmente los

intereses económicos de los derechos de control, garantizando que los aportadores de capital no puedan anular unilateralmente los compromisos sociales o medioambientales.

En la actualidad, existe una amplia gama de ejemplos históricos y contemporáneos de este tipo de estructuras en todo el mundo, que demuestran que los modelos alternativos no sólo son deseables desde el punto de vista social y medioambiental, sino también viables desde el punto de vista comercial. A menudo están impulsados por la convicción, ya sea de los fundadores de una empresa (a veces individuos o familias, a veces comunidades), como por un fuerte deseo de evitar ceder el control a empresas de capital privado u otros modelos de propiedad financiarizados. Las estructuras de propiedad y gobernanza de estas empresas tienden a orientarse hacia fines sociales o ecológicos más amplios. **Estas estructuras no son nuevas ni han sido probadas, simplemente han sido marginadas por las normas jurídicas y financieras dominantes.** Algunas se remontan a los monasterios de la Edad Media, que valoraban su misión por encima de cualquier otra consideración; otras, a las cooperativas creadas por los trabajadores en el siglo XIX. **La Comisión estudió estos modelos organizativos prestando especial atención a los intereses que representaban sus estructuras de gobernanza.** A veces son los trabajadores; otras veces es la naturaleza o consideraciones sociales o ecológicas más amplias a través de una delegación especial (por ejemplo, fideicomisos o consejos de administración). Cada modelo que examinamos tenía implicaciones diferentes en cuanto al control, la rendición de cuentas y la preservación de la misión, y sirvió como **un estudio de caso muy relevante para lo que llamamos la *vía de la propiedad.***

Al mismo tiempo, la Comisión observó que, a lo largo de la historia del desarrollo económico moderno, **las tradiciones del sindicalismo y el movimiento obrero en general han sido fundamentales para construir estructuras que permiten la participación de los trabajadores, lo que denominamos la vía de la voz. Estas formas de participación están impulsadas por ideales que han tenido diferentes nombres en diferentes momentos y contextos, como «ciudadanía en el trabajo», «ciudadanía industrial» o dignidad del trabajador**. El lenguaje de la ciudadanía expresa un entendimiento implícito de que contribuir con trabajo a una iniciativa económica confiere al inversor laboral ciertos derechos y responsabilidades; a saber, participar en las estructuras y decisiones que rigen su propia vida en el trabajo. La idea de que la inversión del cuerpo y la mente a través del trabajo debe abrir el acceso a la participación en el gobierno se remonta a tiempos muy lejanos en la historia política. El concepto de ciudadanía en el lugar de trabajo siempre ha incluido la noción de que los inversores de trabajo deben tener voz y voto en sus condiciones laborales y de empleo (por ejemplo, la remuneración, las horas de trabajo, la seguridad, etc.), así como en los tipos de servicios que presta una empresa o el tipo de producción que se lleva a cabo. Al igual que la ciudadanía en el mundo en general, la ciudadanía en el lugar de trabajo es un concepto necesariamente amplio y en constante evolución.

De hecho, las investigaciones han demostrado que la inversión de mano de obra en un lugar de trabajo conlleva una expectativa de justicia; es decir, que uno debe tener voz y voto en las normas que rigen su vida laboral[76] . En una era de «porosidad temporal» y condiciones laborales cada vez más flexibles para algunos, y cada vez más fluctuantes y precarias para otros, afirmar que lo que rige la vida en el lugar de trabajo también repercute en la vida fuera del trabajo parece casi una obviedad. **Para los ciudadanos de las democracias, la expectativa de que las normas que rigen la vida laboral coincidan con las que nos rigen como ciudadanos es simplemente lógica. Si bien algunos lugares de trabajo en España reconocen esto a través de órganos representativos a través de los cuales se informa e incluso se consulta a los empleados sobre las decisiones de gestión que afectan al funcionamiento diario y a la organización del trabajo, la mayoría de las empresas en España aún no están estructuradas para incluir su participación en las decisiones estratégicas.** Estas pueden incluir qué productos o servicios desarrolla una empresa , cuestiones de estrategia empresarial, si los beneficios se reinvierten en la formación continua de la plantilla actual y en la creación de empleo, o si se distribuyen en forma de dividendos o salarios.

Conceptos clave

La doble promesa de la Constitución española:

El doble camino hacia la democracia económica:

Voz: mecanismos que permiten a los trabajadores participar en la toma de decisiones en y sobre el trabajo, o influir en ella (mediante derechos de información y consulta, codeterminación, mayorías duales, derecho de veto, etc., tanto en el nivel del propio puesto de trabajo como en el del comité de empresa, el consejo de administración, etc.).

=> Objetivo: Garantizar que quienes están sujetos a las decisiones de la empresa puedan consentirlas y contribuir a configurarlas; así como aumentar la corresponsabilidad en relación con dichas decisiones.

Propiedad: mecanismos que permiten a los trabajadores poseer acciones o participaciones de la empresa y acceder a la riqueza que esta acumula (mediante participación accionaria de los empleados, compras por parte de los trabajadores, cooperativas de trabajadores, etc.).

=> Objetivo: Garantizar que el poder económico, la riqueza que genera una empresa y las recompensas se compartan tanto entre los trabajadores-inversores como entre los inversores de capital

[76] Lo que se puede denominar la «intuición crítica de la justicia democrática en el trabajo» (Ferreras 2007, 2017).

Hace unos 50 años, el Artículo 129.2 de la Constitución española identificó la participación y la propiedad de los trabajadores como un elemento vital de su democracia naciente. El compromiso democrático de España reconoció así, desde el principio, la relevancia de la democracia para la economía, promulgada a través de la participación de los trabajadores en las decisiones y el acceso de los trabajadores a la propiedad. **La Constitución es explícita al extender el principio democrático al ámbito económico. Traducido en términos jurídicos y organizativos, esto significa empoderar a los trabajadores con voz en la toma de decisiones estratégicas y proporcionarles acceso a la propiedad,** lo que puede denominarse «democracia económica» (Ferreras 2024a).

La Comisión concluyó que el diseño de políticas que proporcionen a los trabajadores acceso a la voz y a la propiedad representa, en primer lugar, un cambio de perspectiva: la legislación actual, tanto en España como en el resto del mundo, sigue en gran medida una visión obsoleta en la que las empresas se estructuran en torno a la lógica del valor para el accionista y el crecimiento del capital. Las empresas son agentes de crisis o regeneración no por casualidad o por ley natural, sino por *diseño:* no existe ningún impedimento legal o moral para revisar las expectativas organizativas de las empresas con el fin de alinearlas con las expectativas institucionales más actualizadas, según las cuales las empresas deben servir de piedra angular de una economía inclusiva, más resiliente, orientada a la comunidad y justa. Aunque esta expectativa está implícita en la Constitución española, en particular en su Artículo 129.2, aún no se ha promulgado en la legislación.

A la luz de su Constitución, el papel de las autoridades públicas españolas parece claro: seleccionar deliberadamente un modelo democrático para las empresas españolas en lugar de uno extractivo. Las conclusiones de esta sección de nuestro informe permiten a la Comisión ofrecer una definición de la empresa que la reconoce como un todo, es decir, como una entidad política, estructurada por relaciones de poder, y una institución social, potencialmente capaz de internalizar sus externalidades. Como tal, es razonable concluir que, si se aborda adecuadamente con los instrumentos jurídicos y políticos apropiados, la estructura de las empresas puede reorganizarse para cumplir las dos promesas que la Constitución española hace a todos los trabajadores.

Este informe ha mostrado cómo los modelos de gobernanza de las empresas pueden contribuir a crisis importantes —desde la desigualdad económica y la deslocalización hasta el colapso de los límites planetarios— y observa que el poder y la responsabilidad de las empresas pueden reorientarse como una fuerza de regeneración. Esto significa reconocer el potencial de las empresas para internalizar los costes sociales y medioambientales, en lugar de descargarlos en la sociedad como externalidades. Dado que la misión de la Comisión es examinar la disposición del Artículo 129.2 sobre la participación y la propiedad de los trabajadores, la siguiente sección de nuestro informe abordará la cuestión fundamental de *quiénes* deben incluirse en esa categoría.

Dado que la Constitución española expresa su compromiso con todos los trabajadores, y no solo con los empleados, comenzamos esta sección del informe señalando el reconocimiento explícito de *las personas* que trabajan, incluso aquellas que no ocupan puestos asalariados tradicionales. Esto nos obliga a determinar quién ostenta legítimamente los derechos políticos para gobernar la empresa y, en consecuencia, dirigir sus objetivos.

Las empresas son «entidades reales» (Gindis 2009) **que, como hemos visto, se entienden mejor como entidades políticas, ya que son instituciones estructuradas por relaciones de poder, que combinan la inversión de capital y mano de obra en la búsqueda de un objetivo común por definir y redefinir** (prestar un servicio, producir un bien, resolver un problema acuciante, etc.). **Las empresas persiguen este objetivo mediante la inversión combinada de dos clases de inversores (**Ferreras 2017, 2024). Las organizaciones empresariales estándar, respaldadas por los marcos jurídicos actuales, restringen el ejercicio de los derechos políticos para gobernar la empresa a quienes han aportado capital (normalmente a través de la sociedad anónima), como hemos visto. La Constitución española prevé la inclusión en el gobierno de la empresa de quienes invierten su persona en este esfuerzo conjunto, a través de su trabajo. **Quienes invierten su trabajo —los «inversores laborales» de la empresa— son tan necesarios como los inversores de capital para que la empresa exista, lo que los califica como constituyentes (**Ferreras 2017, 2024). **Estos inversores laborales también asumen riesgos significativos, como nos recordó la pandemia de Covid (**Ferreras, Battilana, Méda ed. 2022), **sin duda comparables a los que asumen los inversores de capital. Concederles acceso a la voz y a la propiedad, como se concluía en la primera parte de este informe, está políticamente justificado y se espera que genere más confianza, productividad laboral y capacidad de innovación** (Battilana y Ferreras, 2021).

Si se entiende que la empresa está estructurada por las relaciones de poder entre sus componentes, entonces estos deben identificarse examinando la dimensión constitucional de la empresa;[77] es decir, el funcionamiento de los órganos de gobierno tal y como se establecen en los documentos formales de la organización, incluidos sus estatutos. La dimensión constitucional se denomina así porque, en sentido jurídico, sus estatutos definen el funcionamiento estratégico de la organización y, en este sentido, son comparables a la «constitución» de una empresa . El estudio de esta dimensión nos proporcionará información sobre dónde se encuentran los trabajadores en ella —si es que se encuentran— y cómo define su acceso a la voz y a la propiedad, si es que tienen alguno.

[77] Marco desarrollado a través de la investigación realizada por Isabelle Ferreras con colaboradores a través del TED_CriDIS: en la Universidad de Lovaina, desde Ferreras (2012), Sebastián Pérez Sepúlveda (Ferreras y Sepúlveda 2024), Julien Charles y Auriane Lamine, Gabriel Levie (2022), en la ULille, Julien Pharo (2023), y en la PSL Paris-Dauphine, Thibault Crismer (2025).

Desde un punto de vista pragmático, esto requiere cierto trabajo descriptivo: en primer lugar, **identificar a los inversores laborales de la empresa, lo que no es tarea fácil en una era de fisuras** (Weil 2014), y, en segundo lugar, **informar sobre la situación actual de las empresas en lo que respecta al acceso de los inversores laborales a la voz y la propiedad**.

En el sentido amplio de la palabra utilizada en el artículo 129.2 de la Constitución española, y dados los retos relacionados con la fragmentación del lugar de trabajo descritos en la primera parte de este informe, la Comisión entiende que los trabajadores son **todos aquellos que invierten su trabajo en la labor necesaria para que la empresa venda su producto o servicio y que, a cambio, se rigen por las normas y decisiones de la empresa** (Ferreras 2017, 2024)**.** La OIT está trabajando actualmente en una **obligación de divulgación** para que **las empresas** identifiquen con precisión a sus trabajadores, muchos de los cuales quedan ocultos por el funcionamiento legal de la cadena de valor global, ya que están **subcontratados, trabajan formalmente para otros empleadores o simplemente están empleados a través de la economía gig o de plataformas, dispersos por todo el mundo** (Casilli 2025; Tubaro, Casilli, Cornet, Le Ludec, Cierpe 2025).

La Comisión recomienda que se **incluya en la obligación de información de las empresas la divulgación del acceso actual de sus inversores laborales a la voz y la propiedad**. **Con ese fin, propondrá la creación de un Índice de Desarrollo Democrático Corporativo, basado en Escalas de Puntuación del Acceso de los Inversores Laborales a la Voz y la Propiedad.** Independientemente de su tamaño o estructura legal y para complementar los indicadores actuales, como los criterios de reporte ESG, el reporte sobre el estado constitucional de la empresa en términos de acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad debería convertirse en una práctica empresarial estándar, con el fin de dar a conocer a las autoridades públicas y a los potenciales inversores de capital las normas y estatutos formales respecto al acceso de los trabajadores a la voz y a la propiedad.[78] .

La Comisión advierte que identificar a todos los trabajadores requerirá esfuerzo e intención en un contexto en el que las empresas suelen definirse exclusivamente en términos de su estructura corporativa, en lugar de optar por definiciones más inclusivas que se extiendan a otras formas de participación en la vida de la empresa , en particular a través de todo tipo de prácticas de «fisuración» (Ferreras 2017, Weil 2014 Robé 1999) que les permiten desprenderse de sus responsabilidades con respecto a sus inversores laborales a través de relaciones comerciales, en particular con subcontratistas. Una **mayor comprensión de los beneficios del acceso de los**

[78] Un prototipo de este Índice de Democracia Interna en las Organizaciones (IDO) se está desarrollando como parte de una tesis doctoral en sociología realizada por Thibault Crismer en el laboratorio IRISSO, bajo la supervisión de Dominique Méda en la Universidad Paris Dauphine-PSL. Esta investigación se enmarca en un convenio CIFRE entre AD Conseil y la Asociación Nacional de Investigación y Tecnología (ANRT). La investigación forma parte del movimiento de ciencia abierta, con el objetivo de compartir los resultados del estudio de la manera más amplia posible. Véase https://ido-initiative.org/

trabajadores a la voz y la propiedad podría aumentar la conciencia de que definir los grupos de interés de las empresas de manera amplia para incluir a los inversores laborales, así como a los inversores de capital, sería deseable desde la perspectiva de ambas dimensiones de la eficiencia y la justicia. Se debería deliberar más sobre esta cuestión fundamental a través de un diálogo social constructivo.

Referencias bibliográficas

Addison, J. (2009). *The Economics of Codetermination: Lessons from the German Experience*. Palgrave MacMillan.

Aguirre, E., Yen, J., & Battilana, J. (2025). 'An Organizational Theory of Corporate Law.' *The Journal of Corporation Law, 50*(3), 567–616.

Anderson, E. (2017). *Private Government: How Employers Rule Our Lives (And Why We Don't Talk About It)*. Princeton University Press.

Arrigo, G., & Casale, G. (2010). *Una Visión Comparativa de los Términos y Conceptos de la Participación de los Trabajadores*. Documento de Trabajo número 8, OIT.

Autor, D., Mindell, D., & Reynolds, E. (2019). *The Work of the Future: Shaping Technology and Institutions*. MIT.

Battilana, J., & Ferreras, I. (2021). 'From Shareholder Primacy to a Dual Majority Board.' In *A Seat at the Table: Worker Voice and the New Corporate Boardroom*. Aspen Institute Business & Society Program Report Series.

Battilana, J., Krol, L., Shepard-Jones, K., & Ubalijoro, A. (2024). 'Beyond a Niche Approach: Could the Social Economy Become the Norm?' In *Social Economy Science* (pp. 169–203). Oxford University Press.

Birchall, D., & Bernaz, N. (2023). 'Business Strategy as Human Rights Risk: The Case of Private Equity.' *Human Rights Review, 24*(1), 1–23. https://doi.org/10.1007/s12142-023-00680-w

Black, S. E., & Lynch, L. M. (2005). 'Measuring Organizational Capital in the New Economy.' In C. Corrado, J. Haltiwanger, & D. Sichel (Eds.), *Measuring Capital in the New Economy* (pp. 205–236). University of Chicago Press.

Appelbaum, E., and R. Batt (2013). *The Impact of Financialization on Management and Employment Outcomes*. Upjohn Working Paper 13-191. http://research.upjohn.org/up_workingpapers/191

Appelbaum, E., and R. Batt. (2014). *Private Equity at Work: When Wall Street Manages Main Street*. New York: Russell Sage Foundation

Bloom, N., Sadun, R., & Van Reenen, J. (2012). 'The Organization of Firms Across Countries.' *Quarterly Journal of Economics, 127*(4), 1663–1705.

Breuer, M., Cai, W., Le, A., & Vetter, F. (2024). *Minority Representation at Work*. George J. Stigler Center for the Study of the Economy & the State Working Paper No. 343. https://ssrn.com/abstract=4822580

Cingano, F., & Pinotti, P. (2012). *Trust, Firm Organization, and the Structure of Production*. Working paper.

Codetermination Act (Mitbestimmungsgesetz). Federal Republic of Germany, 1976.

Dertouzos, M., Solow, R., & Lester, R. (1989). *Made in America: Regaining the Productive Edge*. MIT Press.

Dobrajska, M., Billinger, S., & Karim, S. (2015). 'Delegation Within Hierarchies: How Information Processing and Knowledge Characteristics Influence the Allocation of Formal and Real Decision Authority.' *Organization Science, 26*(3), 687–704. https://doi.org/10.1287/orsc.2014.0954

Ferreras, I. (2017). *Firms as Political Entities: Saving Democracy Through Economic Bicameralism*. Cambridge University Press.

Ferreras, I. (2024). *Democratizar la Empresa Capitalista: Piedra Angular de una Prosperidad Compartida y Sostenible*. Adriadna Ediciones.

Ferreras, I. (2024a). In I. Ferreras, T. Malleson, & J. Rogers (Eds.), *Democratizing the Corporation: The Bicameral Firm and Beyond*. Verso.

Ferreras, I., & Pérez Sepúlveda, S. (2024). 'Ecological transition and workers' participation within best-in-class companies across four industries in Belgium: A comparative approach to four case studies conducted by the UCLouvain team as part of the Belspo-funded LAMARTRA project.' Working paper presented at the Oxford Workshop on Democratize Firms to Get Us in the Doughnut, Jesus College, Oxford, July 8–9.

Ferreras, I., Battilana, J., & Méda, D. (Eds.). (2022). *Democratize Work: The Case for Reorganizing the Economy*. University of Chicago Press.

Freeman, R., & Lazear, E. (1995). 'An Economic Analysis of Works Councils.' In J. Rogers & W. Streeck (Eds.), *Works Councils: Consultation, Representation, Cooperation in Industrial Relations*. NBER Comparative Labor Markets Series.

Frege, C., & Godard, J. (2014). 'Varieties of Capitalism and Job Quality: The Attainment of Civic Principles at Work in the United States and Germany.' *American Sociological Review, 79*(5).

Gindis, D. (2009). 'From Fictions and Aggregates to Real Entities in the Theory of the Firm.' *Journal of Institutional Economics, 5*(1), 25–46. https://doi.org/10.1017/S1744137408001203

Hansmann, H., & Kraakman, R. (2000). 'The End of History for Corporate Law.' *The Georgetown Law Journal, 89*, 439–468.

Harnay, S., Manseri, R., & Rebérioux, A. (2024). 'Labor Empowerment in Corporate Boards: The Devil is in the Details.' *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society, 00*(0), 1–29. https://doi.org/10.1111/irel.12363

Haskel, J., & Wetlake, S. (2018). *Capitalism Without Capital*. Princeton University Press.

Hayden, G. M. T. (2021). 'Codetermination in Theory and Practice.' *Florida Law Review, 73*(2), 1–42.

Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Harvard University Press. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/publication/wcms_145914.pdf

Huerta, E., & Salas, V. (2014). 'Tamaño de las empresas y productividad de la economía española: Un análisis exploratorio.' *Mediterráneo Económico, 25*, 167–193.

Huerta, E., & Salas, V. (2022). In J. A. Moreno & B. Estrada (Eds.), 'Gobierno de empresa, co-determinación y eficiencia económica.' In *¿Una Empresa Para Todos? La Participación del Trabajo en el Gobierno Corporativo*. Plataforma por la Democracia Económica.

Jäger, S., Noy, S., & Schoefer, B. (2021). 'Labor in the Boardroom.' *The Quarterly Journal of Economics, 136*, 669–725.

Jäger, S., Noy, S., & Schoefer, B. (2022a). 'Codetermination and Power in the Workplace.' *Journal of Law and Political Economy, 3*, 198–224.

Jäger, S., Noy, S., & Schoefer, B. (2022b). 'The German Model of Industrial Relations: Balancing Flexibility and Collective Action.' *The Journal of Economic Perspectives, 36*, 53–80.

Jäger, S., Noy, S., & Schoefer, B. (2022c). 'What Does Codetermination Do?' *ILR Review, 75*, 857–890.

Jensen, M., & Meckling, W. (1979). 'Rights and Production Functions: An Application to Labor-managed Firms and Codetermination.' *The Journal of Business, 52*(4), 469–506.

Jirjahn, U., & Smith, S. (2018). 'Nonunion Employee Representation: Theory and the German Experience with Mandated Works Councils.' *Annals of Public and Cooperative Economics, 89*(1), 201–233.

Kruse, D., Freeman, R., & Blase, J. (Eds.). (2010). *Shared Capitalism at Work: Employee Ownership, Gain Sharing and Board Based Stock Options*. NBER.

Largo Jiménez, F. (2016). 'Institutional Factors in the Decline of Spanish Workers' Mutualism: The Case of Barcelona in the First Third of the 20th Century.' *International Journal of the Commons, 10*(2), 642–664.

Lazear, E. (1979). 'Why is there Mandatory Retirement?' *Journal of Political Economy, 87*(6), 1261–1284.

Levine, D., & D'Andrea Tyson, L. (1990). In *Paying for Productivity*, chap. 'Participation, Productivity, and the Firm's Environment.' Brookings Institution.

Levie, G. (2022). *Firm Democracy: Its Empirical Relevance and a New Way to Measure It*. Master thesis, University of Louvain (UCLouvain).

Malcomson, J. (1983). 'Trade Unions and Economic Efficiency.' *The Economic Journal, 93*, 51–65.

Más, M., & Quesada, J. (2022). *La Economía Intangible en Italia, Portugal y España*. IVIE-COTEC.

Mayer, C. (2013). *Firm Commitment*. Oxford University Press.

McGaughey, E. (2022). *Principles of Enterprise Law: The Economic Constitution and Human Rights*. Cambridge University Press.

McKinsey Global Institute. (2023). *Performance Through People*. https://www.mckinsey.com/mgi/our-research/performance-through-people-transforming-human-capital-into-competitive-advantage

Nimier-David, E., Sraer, D., & Thesmar, D. (2023). *The Effects of Mandatory Profit-Sharing on Workers and Firms*. NBER Working Paper 31804.

Pharo, J. (2023). *Démocratie d'entreprise et fiscalité. Enjeux théoriques et pratiques de la mise en place d'une fiscalité incitative procédurale (FIP)* [PhD dissertation, University of Lille].

Pistor, K. (2019). *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*. Princeton University Press.

Pistor, K. (2025). *Decoding the Law of Business Organizations*. Testimony to the Expert Committee on Democracy at Work, Ministry of Labor of Spain, February 20.

Rivera Torres, P., & Salas Fumás, V. (2022). *El Valor Económico de la Inversión Digital de las Empresas Europeas y Sus Determinantes*. Nota Técnica, FUNCAS.

https://www.funcas.es/documentos_trabajo/el-valor-economico-de-la-inversion-digital-de-las-empresas-europeas-y-sus-determinantes/

Robé, J. Ph. (1999). *L'entreprise et le droit*. Presses Universitaires de France.

Smith, S. (1991). 'On the Economic Rationale for Codetermination Law.' *Journal of Economic Behavior and Organization, 16*(3), 261–281.

Stansbury, A., & Summers, L. (2020). *The Declining Worker Power Hypothesis: An Explanation for the Recent Evolution of the American Economy*. NBER Working Paper.

Strine Jr., L., Kovvali, A., & Williams, O. (2021). 'Lifting Labor's Voice: A Principled Path Toward Greater Worker Voice and Power within American Corporate Governance.' Faculty Scholarship at Penn Law.

Weil, D. (2014). *The Fissured Workplace*. Harvard University Press.

2. Una estrategia para fortalecer las empresas españolas en el camino hacia el acceso de las personas trabajadoras a la voz y a la propiedad: la trayectoria

Resumen

Este capítulo propone una estrategia para abordar la ambición, largamente incumplida, del artículo 129.2 de la Constitución española. Hasta ahora, este informe ha puesto de manifiesto la clara necesidad de una legislación en este sentido y ha demostrado que las empresas no son entidades económicas neutrales, sino instituciones sociales y entidades políticas cuyo diseño puede convertirlas en agentes de crisis o de regeneración. Hemos visto cómo la trayectoria económica actual de las empresas es extractiva, externalizando sistemáticamente el riesgo a los trabajadores, la sociedad y el medio ambiente. Ahora, en este capítulo, esbozaremos un **plan integral para ayudar a estructurar las empresas para que funcionen según criterios regenerativos, en lugar de participar en la intensificación de nuestra actual situación de policrisis. Concretamente, se propondrá un nuevo marco de gobernanza que otorgue a todos los inversores laborales acceso a una voz en la gobernanza y una participación en la propiedad.** En toda Europa, las naciones prósperas se benefician de una cultura laboral participativa, que ha impulsado la productividad de las empresas, la adaptabilidad económica, la igualdad y la sostenibilidad. Este plan está diseñado para situar a España en una posición de liderazgo dentro de la UE en este sentido.

La estrategia propuesta gira en torno a **un nuevo instrumento, el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo, basado en una escala de puntuación que mide el acceso de los trabajadores a la voz y a la propiedad**. Dado que la voz y la propiedad son consideraciones separadas (aunque interrelacionadas) para una organización empresarial, y dado que el Artículo 129.2 de la Constitución las aborda conjuntamente, proponemos una escala de puntuación de cinco niveles para cada una, uno para la voz y otro para la propiedad. La escala de voz mide el nivel de acceso de los trabajadores a la voz, que va desde una empresa no democrática y gobernada por el capital (nivel C) hasta una empresa en la que los inversores laborales gobiernan la empresa a través de una *sociedad laboral* o una cooperativa de trabajadores (nivel Aa). La vía de la propiedad mide el grado de participación de los empleados en el capital, desde una participación mínima (nivel C) hasta la propiedad total (nivel Aa). **Una vez que el Estado haya definido los umbrales mínimos para que las empresas cumplan el mandato constitucional, se podría movilizar un conjunto completo de mecanismos de incentivo para garantizar que las empresas sigan avanzando hacia puntuaciones más altas en las dos escalas.**

La Comisión identifica el papel del gobierno como el de un «Estado facilitador» (De Schutter, Dedeurwaerdere 2021), que establece un nuevo umbral mínimo obligatorio y utiliza un enfoque político dinámico para incentivar a las empresas a lograr una mayor resiliencia económica, basada

en las promesas de la Constitución. Una vez adoptado este nuevo umbral legal, la política se aplicaría de forma adaptativa, y el Gobierno anunciaría objetivos a largo plazo para el acceso a la voz y la propiedad que darían tiempo a las empresas para ajustar sus prácticas. Según simulaciones macroeconómicas preliminares, este nuevo marco político tiene el potencial de generar efectos económicos positivos, como el aumento de los niveles de actividad económica, la reducción del desempleo y la disminución de la deuda pública. **En última instancia, esta estrategia representa un nuevo pacto para una economía española más innovadora, justa y sostenible, que posiciona a España como un modelo para Europa.**

***

Marco para la aplicación de la doble promesa constitucional

Para aplicar eficazmente las disposiciones constitucionales que garantizan a todos los trabajadores españoles el acceso a la voz y la propiedad dentro de sus empresas, **la Comisión de Personas Expertas sobre la Democracia en el Trabajo recomienda que el Gobierno español y sus interlocutores sociales consideren el siguiente enfoque estratégico, diseñado para transformar las empresas españolas en las entidades más participativas e innovadoras de Europa**. Esta estrategia se estructura en torno a **dos pilares complementarios**:

1. **Umbrales mínimos legales**: este primer paso definiría y legislaría nuevos umbrales mínimos que garanticen el acceso de los trabajadores tanto a la voz (participación en las decisiones de gestión y estratégicas) como a la propiedad (participación en el capital). Estos umbrales deben diseñarse en consonancia con las mejores prácticas europeas establecidas en materia de cogestión y participación financiera, y tratar de mejorarlas.

2. **Una trayectoria institucional dinámica**: más allá del cumplimiento mínimo de la ley, el Gobierno debería poner en marcha y promover, un nuevo paradigma político centrado en la mejora continua. Para ello es necesario:
    - **Una nueva herramienta de información para aplicar el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo**, que se basa en dos escalas que miden el acceso de los trabajadores inversores a la voz y a la propiedad.
    - **Una gobernanza basada en incentivos**: **A cada empresa se le asignará una calificación que situará sus logros a lo largo de las dos escalas.** Estas calificaciones se utilizarán para orientar un marco de políticas públicas que emplee mecanismos como incentivos fiscales (y *malus* fiscales) para fomentar la democratización en todas las empresas, promoviendo un progreso continuo a lo largo de la trayectoria hacia un mayor acceso de los trabajadores a la voz y a la propiedad, tanto a nivel empresarial como social.

***

Tras examinar los riesgos y deficiencias del paradigma actual del derecho de sociedades, en este capítulo se propondrán posibles correcciones basadas en el mandato constitucional del artículo 129.2. A partir de las conclusiones extraídas en las secciones anteriores, en esta parte del informe se examinarán **una serie de reformas políticas** que pueden contribuir a armonizar mejor el comportamiento de las empresas con las promesas de la Constitución a los trabajadores de España.

Introducción: Objetivos de la reforma: responder a la ambición constitucional

Las propuestas que se presentan a continuación tienen por objeto fomentar un debate fructífero dentro de la sociedad española, ayudar a los interlocutores sociales a identificar nuevas formas de cumplir con sus responsabilidades e informar al Gobierno sobre formas concretas y realistas de prestar apoyo legislativo a las disposiciones del artículo 129.2 de la Constitución.

Hasta ahora, como hemos visto, en los cuarenta y siete años transcurridos desde la entrada en vigor de la Constitución española, el artículo 129.2 solo se ha aplicado de forma parcial. En concreto, la participación se ha limitado a las estructuras reguladas en el título II del Estatuto de los Trabajadores (ET). Tras casi medio siglo de ambiciones incumplidas, la reforma propuesta por la Comisión pretende articular una **trayectoria de democracia económica** basada en las dos vías complementarias identificadas en el artículo 129.2: la participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa (es decir, la vía de la voz) y el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción (es decir, la vía de la propiedad). La Comisión, con el fin de evitar propuestas que no se basen en la investigación o que sean incluso utópicas, se ha basado en mecanismos concretos que pueden utilizarse para orientar a todas las empresas, independientemente de su tamaño o condición, hacia un impacto económico, social y, en última instancia, medioambiental positivo.

Como hemos visto, en la mayoría de los países, la voz de los trabajadores a nivel empresarial se establece por mandato legal. En otras palabras, la participación no se deja a la discreción de la empresa, sino que se impone por medios legales en función de su tamaño, en nombre de la concepción que tiene un país determinado de lo que es una gobernanza buena y justa. **En otras palabras, el Estado tiene la clara responsabilidad de fomentar un entorno en el que se respeten los valores constitucionales y todas las empresas operen en igualdad de condiciones. Por lo tanto, es razonable que el Estado busque una serie de instrumentos adaptados a las necesidades y prácticas contemporáneas, en este caso, para cumplir con su mandato constitucional de fomentar la participación y el acceso a la propiedad de los trabajadores en las empresas, proporcionando un marco político claro a través del cual las empresas puedan emprender transiciones democráticas, junto con mecanismos de incentivo.**

La elección de los representantes de los trabajadores en las empresas: el sistema español

El sistema español de representación de los trabajadores en la empresa se caracteriza por dos tipos de modelos representación que se solapan. La representación colectiva y unitaria en la empresa está prevista en la Ley Orgánica del Estatuto de los Trabajadores (ET) y se garantiza mediante la elección de *comités de* empresa y *delegados de personal*. Fuera de las empresas, la representación sindical propiamente dicha consiste en secciones *sindicales* y delegados *sindicales*, que llevan a cabo la labor sindical dentro de la empresa.

Existen relaciones de coordinación y convergencia entre estos dos modelos, tanto en lo que se refiere a las funciones que desempeñan como al proceso de elección de los órganos de representación de los trabajadores.

Representación unitaria y presencia sindical

La representación unitaria en las empresas está fuertemente sindicalizada en su composición, ya que los sindicatos son las entidades que participan, tanto en el proceso electoral como en las funciones que desempeñan, en la formación de estos órganos. Las facultades y derechos reconocidos por la ley a los comités de empresa y a los delegados de personal son, en esencia, actividades sindicales, que comprenden no solo el ejercicio de los derechos de información y consulta, sino también los derechos de negociación colectiva y de huelga.

El tamaño de la empresa determina los órganos específicos de representación unitaria[79] :

Las empresas de 6 a 49 trabajadores eligen a *los* delegados *de empresa*.

Las empresas con 50 o más empleados eligen un *comité de empresa*. El número de miembros de este comité se fija en una escala en función del tamaño de la plantilla.

La elección se lleva a cabo mediante un procedimiento formal en el que participan las candidaturas presentadas por los sindicatos establecidos en la empresa o en el lugar de trabajo. Todos los trabajadores de la empresa votan estas candidaturas y los puestos en el órgano de representación se asignan proporcionalmente a los resultados obtenidos por cada candidatura. Este procedimiento electoral regulado legalmente es fundamental para determinar la representatividad (o «audiencia electoral») de los sindicatos a nivel sectorial, territorial, autonómico o nacional, que

[79] Los últimos datos de la encuesta de 2019 muestran que el 86 % de los establecimientos con más de 250 empleados contaban con representación, y que en aquellos con entre 50 y 249 empleados, el porcentaje de lugares de trabajo con representación era del 57 %. En los lugares de trabajo más pequeños de España, aquellos con entre 10 y 49 empleados, la encuesta indica que algo más de un tercio (36 %) contaba con representación de los trabajadores. Véase la Encuesta Europea de Empresas de 2019: https://worker-participation.eu/national-industrial-relations/countries/spain#field_workplace_rep_para

se mide precisamente por los resultados de las elecciones a los comités de empresa y delegados de personal. Estos resultados se registran públicamente en el Ministerio de Trabajo.

Representación y representatividad sindical

Paralelamente, los órganos de representación sindical dentro de la empresa se denominan secciones sindicales. El artículo 8.1 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS) establece que los trabajadores afiliados a un sindicato pueden constituir secciones sindicales en el ámbito de la empresa o del centro de trabajo, de acuerdo con los estatutos del sindicato. Así, puede haber tantas secciones sindicales en una empresa como sindicatos estén establecidos (es decir, con afiliados) en ella.

Una sección sindical que haya presentado con éxito una candidatura y haya obtenido al menos un miembro en el Comité de Empresa a través del proceso de elección unitaria adquiere la condición de sección sindical representativa dentro de la empresa. Esta presencia institucional en los órganos electivos de representación colectiva y unitaria es, por tanto, el criterio que otorga a una sección sindical una posición jurídica singular y el acceso a competencias adicionales. En las empresas con más de 250 trabajadores, las secciones sindicales representativas tienen derecho a nombrar a un delegado *sindical*, que representa al colectivo de trabajadores afiliados ante la dirección de la empresa.

Como se ha señalado, ambos tipos de órganos —los comités de empresa y los delegados de personal electivos y las secciones sindicales y los delegados sindicales asociativos— gozan de derechos de información y consulta dentro de la empresa, junto con el derecho a la negociación colectiva (principalmente los convenios colectivos de efecto general y normativo previstos en el título III de la ET) y también el derecho de huelga y la capacidad administrativa y procesal para iniciar acciones en defensa de los derechos de los trabajadores.

En este capítulo se exponen las principales dimensiones del paquete de propuestas detalladas en la Parte II.B. Se ofrecen resúmenes para los lectores, que se desarrollan en las secciones e instrumentos correspondientes de la Parte II.B.

A. Nuevas normas mínimas: emular las mejores prácticas de la Unión Europea

A.1. Acceso a la voz: refuerzo de los derechos existentes

Este marco utiliza principalmente órganos **representativos «unitarios»** —*comités de empresa* y *delegados de* personal— establecidos a nivel del lugar de trabajo. Estos órganos son electivos, y todos los empleados participan en el proceso de votación.

Es fundamental señalar que este mecanismo electivo funciona con **una importante participación de los sindicatos,** ya que estos **son los responsables de** presentar las listas de candidatos, lo que da lugar a órganos representativos y **sindicalizados** en su composición. En consecuencia, las funciones de estos órganos electos —que incluyen la información, la consulta, la negociación colectiva y el derecho de huelga— constituyen una actividad sindical sustantiva, lo que los sitúa en el centro del sistema de relaciones laborales español.

A pesar de la larga trayectoria de acción colectiva, la eficacia de este sistema se ve comprometida por varios factores:

- **Inercia y falta de proactividad:** varios de estos órganos representativos son funcionalmente inertes debido a la falta de impulso interno o a la inaplicación práctica de las competencias legales.
- **Cultura empresarial:** Muchos sectores mantienen una cultura corporativa que se resiste activamente a incorporar **la voz de los trabajadores** en las decisiones clave relativas a la empresa y la organización del trabajo.
- **Deficiencias legales:** El sistema legal existente no ha aprovechado plenamente las posibilidades de desarrollar los derechos de información y consulta, en particular según lo dispuesto en las directivas pertinentes de la Unión Europea (por ejemplo, la Directiva 2002/14/CE).

El derecho a la participación de los trabajadores se ve actualmente limitado por umbrales legales basados en **el tamaño de la plantilla**. Este enfoque plantea retos para la eficacia representativa, ya que las empresas con menos de seis trabajadores no tienen representación, y la puesta en marcha del proceso depende en gran medida del interés y la capacidad de los sindicatos establecidos. Este procedimiento electoral, regulado por el título II de la ET y el Reglamento Electoral (RD 1844/1994), también sirve para determinar la **representatividad sindical** esencial para la negociación colectiva y la legitimidad institucional.

La rigidez de la jurisprudencia ha sido a menudo un impedimento para utilizar los convenios colectivos para ajustar las unidades electorales (el lugar de trabajo) y los umbrales de

representación. Además, las principales estrategias organizativas, como la formación de **grupos empresariales, la descentralización y** la subcontratación, no se han integrado adecuadamente en el diseño de la representación unitaria.

Para subsanar estas deficiencias estructurales, se proponen las siguientes modificaciones:

1. **Ampliación del ámbito de aplicación:** Ampliar el umbral de representación y evitar la fragmentación de la representación en **cadenas de valor** complejas. Esto incluye permitir que la negociación colectiva sectorial establezca la empresa o la división provincial como unidad electoral en vez del lugar de trabajo.

2. **Salvar las brechas de representación:** Introducir la figura de un **representante conjunto del personal** para los lugares de trabajo más pequeños (menos de seis o diez trabajadores).

3. **Voz interempresarial:** Permitir que un representante de las empresas contratistas o de la cadena de valor asista (con voz pero sin voto) a las reuniones del comité de empresa de la empresa principal.

4. **Gobernanza a nivel de grupo:** exigir la creación de un **comité de empresa del grupo** como órgano representativo a nivel del grupo de empresas superrepresentativo a nivel de grupo.

5. **Acción sindical subsidiaria:** en ausencia de representación unitaria, asignar a los sindicatos más representativos la **función subsidiaria** de formar el comité de negociación durante los períodos de consulta, reflejando las prácticas existentes (por ejemplo, en los planes de igualdad).

6. **Estabilidad electoral:** mejorar el funcionamiento efectivo del procedimiento electoral exigiendo que las candidaturas cubran una parte significativa (por ejemplo, el 60 %) de los puestos disponibles para garantizar la **estabilidad** de la representación elegida.

Refuerzo de las competencias del comité de empresa: El legislador debería reforzar las competencias de los comités de empresa existentes.

Inteligencia artificial: Dada la magnitud de lo que está en juego, y dado que los sistemas de IA son un nuevo mecanismo para gobernar a los trabajadores, se propone **un nuevo derecho** que ejercerá el comité de empresa: **el derecho colectivo a participar y dar su consentimiento a la introducción de sistemas de IA en el lugar de trabajo,** en todos los asuntos que afecten al trabajo o a la organización del trabajo (entre otros aspectos, los procedimientos de contratación y selección, la gestión del personal (incluida la dirección, el control, la productividad y la evaluación),

las relaciones con los clientes, la prestación de servicios, la producción y cualquier otro ámbito que concierna o esté relacionado con la vida laboral).

Expertos para ayudar en dos nuevos temas críticos: la IA y los límites planetarios. El Comité recomienda que, dada la urgencia crítica de estas dos cuestiones, las deliberaciones de los comités de empresa cuenten con la ayuda de expertos. El reconocimiento del derecho a contar con la asistencia de un experto en materia de IA, a cargo de la empresa, se considera fundamental para proporcionar el nivel adecuado de información que permita a los miembros del Comité participar eficazmente en las deliberaciones. Se recomienda contar con un segundo experto para asesorar al comité de empresa sobre las consecuencias de las acciones de la empresa en el entorno inmediato y en el planeta en general, con el fin de aumentar el conocimiento y la comprensión del impacto del comportamiento de la empresa sobre los nueve límites planetarios descritos en la parte I del presente informe. Esta propuesta también se presenta a nivel de la UE en el contexto de las competencias de los comités de empresa europeos.

Refuerzo de las competencias de representación unitaria

Las reformas propuestas se centran principalmente en la modificación **del artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores (ET)**, que delimita las facultades y responsabilidades de los comités de empresa y los representantes del personal. La modificación de este artículo amplía implícitamente las facultades de **los delegados sindicales** en las grandes empresas (aquellas con más de 250 empleados o en las que el convenio colectivo reconoce esta cifra, según el artículo 10 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical), lo que elimina la necesidad de introducir modificaciones separadas en la normativa sobre la acción sindical.

Redefinición de los derechos de participación

Proponemos redefinir las competencias otorgadas a los órganos de representación en el lugar de trabajo (comités y delegados) como derechos generales de **información, consulta y participación**. El nuevo artículo 64.1 del ET establece el contenido genérico de estos derechos, estipulando que el derecho de participación implica el establecimiento de los mecanismos correspondientes para **la implicación en la configuración de la empresa y su modelo de producción.**

Ampliación de la consulta y la mediación obligatoria

Un elemento clave del cambio se centra en el objeto y el procedimiento de los derechos de consulta previstos en el artículo 64.5 del ET. La reforma sustituye el mero requisito de un informe escrito por la apertura obligatoria de un *periodo de consulta*. Este periodo debe iniciarse con suficiente antelación a las medidas previstas por el empresario que afecten a:

- Los niveles de empleo.

- La reconfiguración del modelo de producción.
- Cambios en las cadenas de subcontratación y transición energética.
- Los sistemas de organización del trabajo.
- La introducción de sistemas de participación financiera.

Fundamentalmente, la normativa introduce una disposición para remitir el caso a **mediación obligatoria** en caso de que el periodo de consulta concluya sin acuerdo. La aplicación de la decisión del empleador queda suspendida a la espera del resultado de dicha mediación. El incumplimiento por parte del empleador de la apertura del periodo de consulta dará lugar a la **nulidad de la decisión** o medida **empresarial**. Para hacer cumplir esta disposición, se reformará el marco jurídico que regula la jurisdicción social para incluir explícitamente la anulación de las decisiones empresariales que incumplan los derechos de información y consulta.

Ampliación de las competencias del comité de empresa y aplicación del cumplimiento

Las reformas propuestas tienen por objeto reforzar los derechos legales de los representantes de los trabajadores, en particular en lo que se refiere a su participación en la planificación estratégica de la empresa.

En concreto, la reforma establece el **derecho a participar en la toma de decisiones** relativas a la configuración del **modelo de producción** de la empresa. Esta participación debe llevarse a cabo mediante procedimientos definidos en un convenio colectivo, que debe garantizar **la divulgación** adecuada **de información** por parte de la empresa en todos los casos. Este enfoque institucionaliza una forma específica de **participación de los trabajadores** (de conformidad con la Directiva 2002/14/CE) en la gestión general de la empresa, distinta pero no excluyente, de cualquier fórmula legal o convencional potencial para la participación en los órganos de gobierno formales de la empresa.

Este cambio institucional requiere una reforma correspondiente del marco de negociación colectiva. En consecuencia, se modifica **el artículo 85 del Estatuto de los Trabajadores (ET)**, que regula el contenido de los convenios colectivos, para reflejar de manera coherente este nuevo derecho de participación.

Para garantizar la aplicabilidad de estos derechos ampliados, es necesario modificar el texto legal que regula las infracciones y sanciones. Esta reforma debe clasificar la conducta empresarial que viola los derechos de información, audiencia, consulta y participación de los representantes de los trabajadores como una **infracción muy grave**. Esta designación se aplica cuando la omisión se caracteriza por un **incumplimiento de la buena fe**, el suministro de **información falsa** o la **repetición de tales infracciones**. El objetivo es integrar plenamente los derechos recién reconocidos en el sistema de sanciones públicas. Si bien no se considera necesario un aumento

significativo del importe de las sanciones económicas, la medida fundamental es establecer claridad jurídica para que el incumplimiento sistemático de estos derechos se enfrente al máximo nivel de sanción administrativa.

Apoyo de expertos y remuneración de los mismos

Con el fin de apoyar su trabajo, ilustrar sus criterios y sus deliberaciones, el comité de empresa tendrá derecho a solicitar el apoyo de al menos dos expertos en las materias objeto de consulta.

La dirección de la empresa estará obligada a sufragar la remuneración de dos expertos al año, durante un número razonable de horas, para la adecuada aclaración de las deliberaciones del Comité: un experto estará especializado en cuestiones relacionadas con el despliegue de sistemas de inteligencia artificial en el trabajo y el otro en cuestiones relacionadas con el impacto de las acciones de la empresa en los nueve límites planetarios.

Se deben diseñar programas de formación para los empleados, con el fin de mejorar su comprensión de los posibles costes y beneficios sociales de la adopción de tecnologías disruptivas o de las consecuencias de una determinada decisión empresarial sobre el medio ambiente local, así como sobre el planeta en general. Por supuesto, algunos de estos problemas no pueden resolverse ni se resolverán a nivel de empresa, y deben debatirse a un nivel superior en el marco del diálogo social (a nivel regional, nacional y de la Unión Europea).

A.2. Acceso a la voz: quienes trabajan participan en las decisiones estratégicas

La siguiente etapa en el reconocimiento de la voz de los trabajadores consiste en establecer procedimientos formales para darle **participación en los órganos de gobierno de la empresa**. Si el diálogo social no conduce a ningún acuerdo, entonces, con el fin de cumplir las dos promesas hechas a los trabajadores españoles por la Constitución, **el Gobierno seguirá adelante con la aplicación de nuevos umbrales legales mínimos** basados en el número de empleados.

Su referencia relevante debería **inspirarse en las mejores prácticas de la UE; por ejemplo, en Suecia y Alemania**. De este modo, España podría situarse entre los líderes de la UE en estas prácticas, convirtiéndose en un modelo y un recurso.

Los nuevos umbrales propuestos son:

- Para empresas de 25 a 2000 empleados: siguiendo el ejemplo del líder de la UE, Suecia, **un tercio de los puestos del consejo de administración corresponde a representantes de los trabajadores**. Para adaptarnos a las tradiciones españolas en materia de relaciones laborales, proponemos **partir del umbral actual en el país para la creación de un comité de empresa, que es de 50 empleados, hasta 1000 empleados**.

- Para empresas muy grandes: siguiendo el ejemplo del líder de la UE, Alemania, **la mitad de los puestos del consejo de administración se destinan a representantes de los trabajadores** (lo que se conoce como Montan-Mitbestimmung o verdadera paridad). En el caso alemán, los derechos de cogestión comienzan a partir de 2.000 empleados. Para ajustarnos a las tradiciones españolas en materia de relaciones laborales, así como al nivel educativo cada vez mayor de la población activa, proponemos **comenzar con 1000 empleados, lo que se considera una empresa muy grande en el contexto español**.

Mediante convenio colectivo, las empresas pueden optar entre tres opciones para organizar esta representación:

- incluir a los nuevos representantes de los trabajadores en el consejo existente;
- Incluir en el consejo de administración el número que corresponda de representantes de los trabajadores procedentes del comité de empresa, los cuales en este caso tendrían un doble nombramiento.
- utilizar el comité de empresa como el canal adecuado para la representación de los trabajadores en las decisiones estratégicas, y otorgar a su resultado de votación el peso de un tercio o la mitad de los votos en el Consejo de administración.

La trayectoria finlandesa hacia la participación de los trabajadores a nivel de junta directiva

El caso de Finlandia ofrece un modelo comparativo relevante y exitoso para España en lo que respecta a la implementación de **la representación de los trabajadores en los consejos de administración**. A diferencia de sus homólogos nórdicos, que introdujeron los derechos de los empleados a la representación en los consejos de administración décadas antes, los trabajadores finlandeses, al igual que sus homólogos españoles, se vieron históricamente limitados a **la representación en el lugar de trabajo**, con meros derechos de información y consulta hasta 1991. Los elementos que se resumen aquí proceden del análisis realizado por Jarkko, Jäger, y Schoefer (2025).[80]

Consenso tripartito y diseño legislativo

El impulso para el cambio comenzó en 1987, cuando el Gobierno nombró un **comité tripartito** (integrado por representantes del Gobierno, los sindicatos y las asociaciones patronales) para investigar diversas formas de representación de los trabajadores. El informe del comité **abogó** finalmente por **unanimidad** por la introducción de la representación de los trabajadores en la gestión y el gobierno de las empresas.

Sin embargo, surgieron importantes desacuerdos en cuanto al **diseño legislativo específico**:

[80] Harju, Jarkko, Simon Jäger y Benjamin Schoefer. 2025. «Voice at Work» (La voz en el trabajo). *American Economic Journal: Applied Economics* 17 (3): 271-309)

Las asociaciones patronales se mostraron a favor de un sistema de representación flexible y «suave», que permitiera un alto grado de adaptabilidad a las condiciones y la cultura corporativa de cada empresa.

Los representantes del Gobierno y de los sindicatos abogaron por una prescripción más rígida y basada en la ley del modelo de representación, con el objetivo de reducir la flexibilidad de aplicación.

El compromiso y el mandato legal

El compromiso legislativo final, alcanzado en 1989, dio lugar a un **acuerdo único** que equilibraba estas opiniones opuestas:

Flexibilidad: se permitió a los empleados y empleadores **negociar la aplicación específica** de la voz de los trabajadores dentro de su empresa, lo que permitía una gran flexibilidad.

Predeterminación legal: la ley estableció simultáneamente una **aplicación predeterminada** prescrita en el estatuto, que entraría en vigor automáticamente **en ausencia de un acuerdo a nivel de empresa**.

Este consenso se formalizó en la ley de 1990 (725/1990) por la coalición gobernante. Aunque los socialdemócratas pidieron inicialmente un umbral bajo (30 empleados), el compromiso político final estableció un umbral más alto, concediendo el derecho a la voz a nivel de empresa a las empresas finlandesas con al menos **150 empleados**. Esta trayectoria, que da prioridad a **la negociación al tiempo que impone una norma jurídica de reserva,** ofrece una lección crucial para la introducción de la cogestión empresarial en entornos institucionales que carecen de antecedentes previos.

Estructura de gobierno monista o dual

El sistema jurídico español tiene actualmente un enfoque monista de la gobernanza corporativa: el consejo de administración ejerce el poder ejecutivo y se encarga de las decisiones estratégicas de la empresa. El sistema español carece de una estructura de gestión dual. Esto plantea la posibilidad de reformar las **Leyes de Sociedades de Capital y Cooperativas** para responder a las necesidades de las empresas que deseen pasar a ese sistema. La propuesta legislativa aborda esta cuestión concediendo al Gobierno un plazo de seis meses para aplicar una reforma, que permita la **adopción opcional de un sistema de gobierno monista o dual.**

El enfoque dual de gobierno corporativo aclara las funciones distintas de los dos posibles órganos:

- El Consejo **de Administración** sigue siendo responsable de la planificación estratégica, la preparación de las decisiones importantes para el Consejo de Supervisión y la supervisión de la gestión operativa diaria.
- Al Consejo **de Supervisión** se le asignan funciones relacionadas con la supervisión de la gobernanza: nombrar, destituir y remunerar a los miembros del Consejo de Administración, supervisar sus actividades, ejercer acciones de responsabilidad y aprobar o vetar decisiones estratégicas.

Representantes de los trabajadores en el consejo

El derecho a la presencia de representantes de los trabajadores en el Consejo de Administración (en una estructura de gobierno monista) o en el Consejo de Supervisión (en una estructura de gobierno dual), según corresponda, y en cualquier comité interno especializado, se promulgará de la siguiente manera:

- **La negociación colectiva como motor principal:** El número de los representantes de los trabajadores se determina principalmente mediante **la negociación colectiva** a través de acuerdos a nivel de empresa o de grupo . El marco español vigente también permite la negociación de un acuerdo marco sectorial (artículo 83.3 ET) para establecer las directrices generales de estas cuotas.
- **Umbrales legales por defecto:** Reconociendo la posibilidad de que se produzcan retrasos en la aplicación voluntaria, las disposiciones transitorias de la propuesta establecen un período de dos años para que se lleve a cabo la negociación colectiva. En caso de que la negociación fracase, la ley establece una **norma suplementaria por defecto** que se aplicará automáticamente:
    - En el caso de las empresas/grupos con **entre 25 y 1000 empleados**, un tercio de los derechos de voto se atribuye a los representantes de los trabajadores.
    - En el caso de las empresas/grupos con **más de 1000 empleados**, el 50 % de los derechos de voto se atribuye a los representantes de los trabajadores.

Procedimientos electorales y perfil de los consejeros

El convenio colectivo también se encarga de definir los requisitos, la duración del mandato y los métodos de elección de los representantes de los trabajadores («consejeros laborales»), respetando siempre los principios básicos de igualdad de género y no discriminación.

- **Modelo de elección dual:** Siguiendo la naturaleza dual característica de la representación española, la elección de los consejeros laborales corresponderá a los **comités de empresa** o a **las secciones sindicales** del sindicato más representativo de la empresa, según la práctica y la tradición de los trabajadores en la empresa.
- **Requisitos mínimos y estabilidad:** Para garantizar la calidad y el compromiso, los candidatos deben ser trabajadores de la empresa con un **contrato de trabajo por tiempo**

indefinido y **una antigüedad** mínima de **seis meses** que demuestre un conocimiento profundo de las operaciones de la empresa. No podrán presentarse aquellos que hayan ocupado puestos directivos en la empresa en los últimos dos años.

- **Destitución y sucesión:** La destitución requiere una mayoría absoluta de votos mediante votación secreta por parte del mismo órgano representativo que eligió al consejero. La propuesta también exige la designación de sustitutos que puedan asistir a las reuniones del consejo como observadores. Los consejeros no podrán asumir responsabilidades directivas en la empresa hasta que no hayan transcurrido dos años desde el cese de su mandato.

Derechos, obligaciones y cumplimiento de los consejeros laborales

Los representantes de los empleados nombrados para formar parte del consejo de administración («consejeros laborales») gozan de los **mismos derechos, obligaciones y responsabilidades** que los demás **consejeros no ejecutivos** de la empresa. Esta condición se mantiene **de forma simultánea** con su relación laboral y su función representativa.

Estatus jurídico y apoyo

Asignación de tiempo: Para apoyar las exigencias de esta doble función, se establece una asignación específica de horas remuneradas, distinta del tiempo concedido a los miembros del comité de empresa o a los delegados sindicales.

Responsabilidad civil: Los consejeros laborales incurren en la misma responsabilidad que cualquier otro consejero y el derecho a la cobertura de una póliza de seguro **de responsabilidad civil** que los protege contra posibles reclamaciones derivadas de errores, omisiones o actos negligentes cometidos en el desempeño de sus funciones directivas.

Garantía de recursos: La empresa debe garantizar a los consejeros laborales el acceso a **la información pertinente** y **al asesoramiento externo especializado** necesario para la toma de decisiones informadas.

Efectividad y nulidad de las decisiones

El incumplimiento o la violación de los derechos de los consejeros laborales a la información, la consulta y la participación en los órganos de gobierno y comités puede dar lugar a la **nulidad de la decisión o medida** adoptada por el órgano correspondiente. Esta nulidad se extiende a cualquier acción o decisión posterior que se aplique sobre la base de la resolución corporativa invalidada.

Mejora de la gobernanza y puntos de veto

La propuesta introduce mecanismos específicos para garantizar la influencia sustantiva de los consejeros laborales:

- **Nombramiento del responsable de personal:** El nombramiento del ejecutivo responsable del personal de la empresa debe recibir la **aceptación expresa o tácita** de los consejeros laborales.
- **Facultad de veto:** Los convenios colectivos deben establecer qué asuntos dentro de la competencia de los órganos de administración o de supervisión requieren la **aprobación expresa** de los consejeros laborales, así como definir las consecuencias de su no aprobación. Este punto debe convertirse en un elemento central en la trayectoria de ampliación del acceso a la voz que persiguen todas las empresas.

Armonización legislativa

Se requieren pequeños ajustes legislativos en el derecho mercantil, sobre todo en la **Ley de Sociedades de Capital**, para formalizar la presencia y los derechos de los representantes de los trabajadores. Además, los requisitos obligatorios de divulgación de información no financiera (derivados de la Directiva 2014/95/UE y la legislación nacional posterior) deben incluir información detallada sobre **la participación de los trabajadores** en los órganos de administración y de supervisión, y en sus respectivos comités.

A.3. Acceso a la propiedad: nuevo mínimo para abrir el acceso a la propiedad

En caso de que no exista un acuerdo colectivo sobre el acceso a la propiedad, el Gobierno español establecerá un nuevo umbral mínimo para iniciar el acceso de los trabajadores a la propiedad, procediendo así a la promulgación del mandato constitucional.

Umbral mínimo legal: La estrategia propuesta sugiere que

- Para las empresas de 25 a 2000 empleados: **más del 2 % del capital social debe ser propiedad de los trabajadores.**
- Para empresas con más de 2000 empleados: **más del 10 % del capital social debe ser propiedad de los trabajadores.**

Las empresas que no tengan un plan claro de sucesión familiar deben avanzar en un plan de transición de la propiedad a sus trabajadores. Hacer cumplir este compromiso por adelantado es un reto, por lo que los mecanismos de incentivo son extremadamente importantes. Para abordar adecuadamente la crisis de sucesión de las pymes (véase la parte I.B.1), estos incluirán tipos impositivos favorables para los propietarios que se jubilen y fondos ciudadanos para apoyar la compra de acciones por parte de los empleados, lo que hará que el compromiso resulte atractivo. Por el contrario, se impondrán sanciones para desincentivar las ventas a fondos de capital. Al mismo tiempo, **el apoyo de los nuevos Fondos Ciudadanos creados por el Gobierno y las autoridades autónomas** ofrece una

vía para que la propiedad respalde la participación de los trabajadores en el capital. Véanse los instrumentos desarrollados en la Parte II.B.

Es función de las autoridades públicas facilitar el acceso a la financiación necesaria para que los empleados puedan adquirir las acciones de la empresa cuando el propietario decide retirarse. En particular, dado el contexto de crisis de la soberanía económica y la resiliencia territorial esbozado anteriormente (véase la parte I.B.4), esta vía debería ser la máxima prioridad para las autoridades españolas como alternativa viable a las opciones de capital riesgo o los fondos extranjeros. Una planificación previa adecuada es una condición para el éxito, y se debe fomentar la participación temprana en estas cuestiones mediante incentivos apropiados.

B. Trayectoria dinámica: avanzar con el mandato constitucional español

Una vez que estas nuevas normas se pongan en práctica con el fin de cumplir los mandatos constitucionales de participación y propiedad, el reto inmediato será desarrollar una cultura dinámica de participación capaz de abordar las crisis identificadas en la Parte I. Se necesitan diversos instrumentos políticos que el Gobierno debería considerar, y que sugerimos identificar en dos categorías: (B.1.-B.3.) instrumentos relacionados con el fomento directo de la trayectoria de acceso a la voz y a la propiedad, (B.4.) instrumentos relacionados con la creación de un entorno en el que se apoye y anime a las empresas a reforzar sus capacidades regenerativas.

Al examinar las mejores normas aplicadas en los países de la Unión Europea, esta Comisión observó la sorprendente durabilidad de las normas mínimas. El modelo Montan-Mitbestimmung, por ejemplo, se estableció en Alemania justo al final de la Segunda Guerra Mundial, hace más de 80 años.

Sin embargo, la Comisión advierte que, al igual que ocurre con las propias estructuras democráticas, las prácticas actuales no deben quedar exentas de evaluación y mejora. La necesidad de una evaluación y mejora continuas está implícita en la decisión de los redactores de la Constitución española de no establecer un límite máximo para la participación de los trabajadores, sino más bien una intención que requiere dedicación y esfuerzo. Una vez que las empresas den el primer paso hacia el acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad a través de las nuevas normas jurídicas descritas anteriormente, se les debería invitar constantemente a continuar por ese camino, con el fin de seguir reforzando su capacidad para hacer frente a las crisis de nuestro tiempo. Si una empresa no evoluciona en esa dirección, se esperará que contribuya más al presupuesto público, ya que es casi seguro que el Estado tendrá que hacerse cargo de las externalidades negativas que seguirá causando.

Este enfoque gradual tiene la ventaja adicional de garantizar que los resultados adversos se identifiquen y aborden adecuadamente. Basándonos en la experiencia de todos los países de la Unión Europea con prácticas participativas existentes, es razonable suponer que las nuevas normas sobre participación no tendrán efectos secundarios negativos (como la reducción de los incentivos al emprendimiento o la inversión, o la disminución de la agilidad en la toma de decisiones). Esto se confirmará cuidadosamente a medida que las empresas españolas adopten este enfoque gradual propuesto.

B.1. El índice de desarrollo democrático corporativo: escalas de puntuación de participación dual que miden el acceso de los trabajadores y las trabajadoras a la voz y a la propiedad

Por encima de los nuevos niveles mínimos de acceso de los trabajadores a la voz y a la propiedad, establecidos por la negociación colectiva y por la ley, el Gobierno se asegurará de que cada empresa se sitúe en una trayectoria progresiva, medida según una escala de puntuación para cada una de las dos vías. A esta escala la denominamos **Índice de Desarrollo Democrático Corporativo.** Se trata de un instrumento sencillo que permite un seguimiento claro no solo de la presencia de los trabajadores en los órganos de decisión y de su participación en el capital de la empresa, sino también una medida simultánea del progreso en esas dos dimensiones.

Las dos vías complementarias de democratización se muestran a continuación (véase la figura II.4), ilustrando cómo una empresa puede progresar en las dos vías paralelas del acceso de los trabajadores a la voz y a la propiedad.

FIGURA II.4: Índice de desarrollo democrático corporativo basado en las dos escalas de puntuación de participación

Calificación	**Escala de voz (V)** Categorías
0	Una empresa en la que quienes trabajan poseen **entre el 0 % y el 1 % de los derechos de voto** en el consejo de administración de la empresa.
1	Una empresa en la que quienes trabajan poseen **entre 2 puestos y menos de 1/3 de los derechos de voto** en el consejo de administración de la empresa.
2	Una empresa en la que quienes trabajans poseen **entre un tercio y menos de la mitad de los derechos de voto** en el consejo de administración (o el comité de empresa equivale a un órgano que representa al menos el 30 % de los votos del consejo de administración, pero menos de la mitad).
3	Una empresa en la que quienes trabajan poseen **al menos la mitad de los derechos de voto** en el consejo de administración de la empresa (o el comité de empresa es equivalente a un colegio que posee al menos el 50 % de los votos en el consejo de

Calificación	**Escala de propiedad (P)** Categorías
C	**0 %** de las acciones en manos de quienes trabajan.
B	**Más del 0 % y menos del 2 %** de las acciones en manos de quienes trabajan
Ba	**Entre el 2 % y menos del 25 %** de las acciones son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan.
A	**Entre el 25 % y menos del 50 %** de las acciones son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan.

	administración de la empresa (también conocido como cogestión alemana Montan)).			
4	Una empresa en la que el consejo de administración funciona bajo **una regla de doble mayoría**, en la que al menos una de las mayorías es ejercida por quienes trabajan o por el comité de empresa (también conocido como bicameralismo económico).		**Aa**	**El 50 % de las acciones** son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan.
5	Empresa en la que **quienes trabajan poseen todos los derechos de voto** en el consejo de administración (también conocida como cooperativa de trabajadores y trabajadoras o *sociedad laboral*).		**Aaa**	**Más del 50 % de las acciones** son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan, **y el resto** es propiedad y/o está administrado por quienes trabajan o por «propietarios administradores»

Ejemplo:	**Puntuación de voz (V) para una empresa específica = 4**		**Puntuación de propiedad (P) para una empresa específica = A**
Calificación total de desarrollo democrático corporativo para esta empresa específica = 4^{V} A^{P} = 4A			

A cada empresa se le asignará una calificación que situará sus logros en las dos escalas. A continuación, **el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo** se utilizará para un mecanismo de incentivos basado en bonificaciones/penalizaciones, diseñado para recompensar los niveles más altos de acceso a la voz y la propiedad (y desalentar los niveles más bajos). Este índice orientará un marco normativo que movilizará subvenciones públicas, tipos impositivos corporativos, beneficios fiscales, acceso privilegiado a la contratación pública, etc., con el fin de incentivar un mayor progreso y animar a las empresas menos democráticas del país a transformar aún más sus estructuras organizativas.

En la Avenida de la Voz, Calificación 4: "Doble mayoría" significa que al menos una de las mayorías de voto a nivel del consejo es ejercida por los representantes de los trabajadores o por el comité de empresa. En la práctica, esto significa que se requiere una mayoría no solo de los representantes del capital, sino también de los representantes del trabajo (ambos gozan de un derecho de veto) en el nivel del consejo de supervisión o del consejo de administración (es decir, bicameralismo económico)[81]. Todas las decisiones que normalmente aprueba el consejo —desde el nombramiento

[81] Véase Ferreras, I. (2017) Firms as Political Entities. Saving Democracy through Economic Bicameralism. Cambridge University Press, 2017; Sachs, B. y S. Block (2020) Clean Slate for Worker Power: Building a Just Economy and Democracy. Center for Labor and a Just Economy Report, Harvard Law School, Cambridge, MA https://clje.law.harvard.edu/app/uploads/2020/01/Clean-Slate-for-Worker-Power.pdf; Lafuente, S. (2022), Dual Majorities for Firm Governments, en Ferreras, I., J. Battilana y D. Méda (eds.), Democratize Work. The Case for Reorganizing the Economy. The University of Chicago Press, 73–78; Battilana, J. y I. Ferreras (2021) From Shareholder Primacy to a Dual Majority Board, en A Seat at the Table. Worker Voice and the New Corporate Boardroom, The Aspen Institute Business &

del director general (CEO) hasta la estrategia empresarial o la asignación de beneficios— deben recibir también una mayoría por parte de los representantes laborales. En la historia política de la democracia, esto se considera el umbral del consentimiento democrático. Por lo tanto, es de gran relevancia que las empresas continúen avanzando hacia una trayectoria de mayor acceso a la voz de los trabajadores, hasta alcanzar el punto en el que pueda ejercerse un verdadero consentimiento por parte de los inversores laborales. Calificación 5: Cooperativa de trabajadores o empresa laboral (*sociedad laboral*), es decir, una empresa gobernada por sus trabajadores con independencia de la proporción de acciones que posean.

En la vía de la propiedad (es decir, el acceso a los medios de producción): ver a las empresas avanzar en esta trayectoria es especialmente importante para todas aquellas que necesitan un plan de sucesión o transición. Aquí, los trabajadores y los fondos ciudadanos deberían recomprar progresivamente la totalidad de las acciones. La transferencia completa de las acciones a los inversores laborales y a los fondos ciudadanos tendrá el efecto beneficioso de liberar capital para que la empresa pueda dedicarse a aquello que mejor sabe hacer, incluido el lanzamiento de proyectos nuevos o innovadores. Por encima de una participación mayoritaria, la propiedad de acciones por parte de los trabajadores podría complementarse con **custodios** (ejerciendo la **Propiedad Responsable,** «**steward owners»)** que ejerzan su derecho de propiedad de manera que se dé prioridad al propósito de la empresa según métricas multidimensionales, en lugar de simplemente el máximo rendimiento de la inversión de capital.[82]

La calificación de puntuación final de una empresa se determinará mediante la media simple de las dos calificaciones, dado que hay dos escalas y dos calificaciones.

B.2. El papel del Gobierno y el impacto de la reforma en la economía

El objetivo de la reforma propuesta es recompensar a las empresas que avanzan en la **trayectoria de la democratización** y disuadirlas del estancamiento o el retroceso. Se ha diseñado de manera que no aumente la carga fiscal global de las empresas, sino que se redistribuya de forma más equitativa entre las empresas «virtuosas» y las «perjudiciales». El Gobierno español podría garantizar que esta estrategia política no afecte a los ingresos fijando los tipos de bonificación y penalización para equilibrar los ingresos.

Society Program Report Series, agosto.
https://www.aspeninstitute.org/wp-content/uploads/2021/09/Final-Worker-Voice-and-the-Corporate-Boardroom.pdf

[82] Este concepto de «steward ownership» existe dentro de un campo en evolución en el que las prácticas se están configurando actualmente mediante la adopción voluntaria, en lugar de ser impuestas por una legislación codificada. El interés del Gobierno en aclarar y formalizar estas prácticas incipientes proporciona la validación y el apoyo normativo necesarios, acelerando así su aplicación más amplia. Véase https://docs.google.com/document/d/1G09RF4gKZoXgtSJaaS4QXXRVcIc0jawOqVyhJrKu7q8/edit?tab=t.0#heading=h.lzuedasmx2yl

Una estrategia adaptativa: en lugar de imponer una ley rígida, el Gobierno puede anunciar objetivos a largo plazo. Por ejemplo, podría anunciar que, en un plazo de cinco años, el nivel fiscalmente neutro subirá un nivel. Esto daría a las empresas el tiempo necesario para adaptar sus estructuras y su cultura.

Ámbito de aplicación: La reforma se aplicaría al 100 % de las empresas españolas, con una posible exención en la escala/los estándares de voz para las pequeñas y medianas empresas (pymes); es decir, aquellas con menos de 50 empleados.

Mecanismo de información y validación: Las puntuaciones específicas de las empresas en términos de voz y propiedad **deberán medirse anualmente y ser validadas por los representantes de los trabajadores de las empresas**, a través de un comité de empresa o una delegación sindical. Ya existen herramientas de información basadas en la inteligencia artificial para aliviar la carga de información de las empresas, y estas podrían emplearse para garantizar que la presentación de informes sea un proceso fluido y sencillo. El Gobierno podría ofrecer una herramienta de este tipo como forma de aumentar los conocimientos sobre la inteligencia artificial; su uso en todas las empresas españolas podría apoyar el proceso de divulgación y presentación de información relacionada con la responsabilidad social empresarial y no financiera. Una estructura de apelación ubicada en el Ministerio de Trabajo validaría la puntuación de la empresa si se impugnara a nivel empresarial. La función asignada a los representantes de los trabajadores y a los sindicatos a nivel de empresa, a las instancias de diálogo social bipartitas o tripartitas, a la autoridad laboral (y también a la inspección de trabajo) en el proceso de cocreación, presentación de informes y evaluación, se especifica a continuación, en particular, via la herramienta II.B.1.(6) ***Observatorio sobre el Acceso a la Voz y la Propiedad*** .

Resultados esperados: Según las simulaciones macroeconómicas (véase la parte II.B.), este mecanismo de incentivos, combinado con un marco regulatorio sólido, generaría efectos económicos positivos: un aumento de la actividad, la inversión y los salarios, una disminución del desempleo y una reducción de la deuda pública. Incluso podría atraer inversiones de empresas extranjeras que ya se sitúan en niveles más altos en cuanto a la participación o la propiedad (por ejemplo, las empresas alemanas con una larga trayectoria de codeterminación de falsa paridad, que se corresponde con la calificación 2 y casi alcanza calificación 3 en la escala de participación. Podrían encontrar atractivo beneficiarse de los incentivos establecidos por el Gobierno español y decidir invertir en España y ascender en la escala de participación).

De forma progresiva y adaptativa, **este innovador marco político podría permitir a la economía española avanzar de forma decisiva hacia** una mayor voz en el trabajo y el acceso a la propiedad, impulsando a los interlocutores sociales a forjar nuevos entendimientos y alianzas de colaboración, y respetando las decisiones de las empresas, al tiempo que se convierte en un líder en Europa.

B.3. Mecanismos de incentivo

Se enumeran **una serie de posibles herramientas para que el Gobierno pueda decidir cuáles son las más adecuadas o cuáles pueden aprovecharse más fácilmente**. La categoría de calificación final de una empresa se determinará mediante la media simple de las dos calificaciones (voz y propiedad), dado que hay dos escalas y dos calificaciones.

Impuesto de sociedades: Se podría establecer un sistema de bonificaciones/penalizaciones fiscales, un mecanismo de política pública que ha demostrado su eficacia para orientar el comportamiento, a través del impuesto de sociedades.

El sistema fiscal español ya cuenta con diferentes niveles de impuesto de sociedades. Estos diferentes tipos no se conceden de acuerdo con los valores establecidos en la Constitución española. El tipo del impuesto de sociedades en España es actualmente del 25 %, con una pequeña rebaja para las microempresas, que se benefician de un tipo del 23 %, y una rebaja aún mayor reservada a las empresas emergentes, *las startups* y las empresas de nueva creación, que disfrutan de un tipo impositivo del 15 % [83] . En otras palabras, atribuir diferentes tipos a diferentes empresas según diversos criterios identificados por el Estado es habitual en la política fiscal. En este sentido, la Comisión recomienda que el **Estado considere la posibilidad de modificar los criterios de incentivo** para las empresas, de modo que se **ajusten a los valores afirmados por la Constitución. Un sistema de bonificaciones/penalizaciones garantizaría el equilibrio del presupuesto público, ya que las penalizaciones impuestas a las empresas que no progresan y generan externalidades negativas ayudarían a financiar a las buenas empresas, que tendrían más éxito, lo que les ayudaría a internalizar aún más los impactos de sus actividades.** Véase la parte II.B. (2) Propuesta de fiscalidad corporativa para fomentar la democracia en la empresa por las vías de la voz y la propiedad

Base impositiva dual: Para reforzar este mecanismo, el sistema de bonificaciones/penalizaciones podría basarse no solo en el impuesto de sociedades, sino también en el del valor añadido de la empresa. Esta base impositiva dual dificulta las manipulaciones y maniobras fiscales y ancla el sistema fiscal en la realidad productiva y territorial de las empresas. También permitiría sancionar a las empresas que externalizan su producción reintegrando el valor añadido de sus subcontratistas en la base imponible.

[83] Véase: https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/en_gb/impuesto-sobre-sociedades/que-base-imponible-se-determina-sociedades/tipo-impositivo.html#:~:text=Startups(2)-,15%25

Instrumentos financieros dependientes del Ministerio de Trabajo

Una revisión de los instrumentos financieros y otros incentivos procedentes del Ministerio de Trabajo revela opciones inmediatas. De hecho, **el Ministerio de Trabajo podría movilizarlos de inmediato** para poner en marcha este marco de incentivos, independientemente de los resultados del diálogo social y del éxito legislativo.

El actual sistema español de bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social presenta un marco sólido que podría reorientarse estratégicamente para incentivar a las empresas a seguir una vía de transición democrática. El objetivo es aprovechar los mecanismos existentes para fomentar cambios en el gobierno corporativo que promuevan una mayor participación y apropiación de los trabajadores.

Un análisis de los instrumentos disponibles en la actualidad pone de relieve cuatro mecanismos clave que pueden adaptarse a este objetivo de democratización:

Compensación financiera específica

El Gobierno ya utiliza un sistema de compensación financiera directa vinculada a objetivos específicos de contratación. Este mecanismo podría reorientarse para promover un comportamiento democrático. Adaptación de las bonificaciones prioritarias: de forma similar a las importantes bonificaciones anuales que se conceden por la contratación indefinida de personas pertenecientes a grupos vulnerables (como las personas con discapacidad o las víctimas de violencia), se podrían conceder incentivos equivalentes y de gran valor a las empresas que alcancen o mantengan un umbral definido en un índice de desarrollo democrático corporativo.

Exenciones totales de cotizaciones

Para los casos considerados de máxima prioridad, el gobierno concede una bonificación del 100 % de las cotizaciones a la Seguridad Social del empleador. Adaptación: Se podría ofrecer una exención total de las cotizaciones del empleador a las empresas que cumplan los más altos estándares de participación de los trabajadores, en particular aquellas que integren a los empleados en los órganos de gobierno estratégicos.

Incentivos vinculados al compromiso a largo plazo

Las bonificaciones existentes están estructuradas para garantizar la estabilidad a largo plazo, vinculando los incentivos al tipo y la duración del contrato (por ejemplo, tres años para las conversiones de contratos o la contratación de trabajadores desempleados de larga duración). Adaptación: Se podrían conceder incentivos financieros por adoptar una estructura de gobernanza democrática durante un período determinado de varios años (por ejemplo, tres o cuatro años). Este

plazo fijo incentivaría a las empresas a comprometerse plenamente con el proceso de transición y la nueva estructura de gobernanza.

Programas piloto sectoriales y regionales

El sistema actual incluye incentivos adaptados a zonas geográficas específicas (como Ceuta y Melilla) o sectores concretos (como el comercio marítimo en las Islas Canarias) para impulsar la actividad específica y la resiliencia territorial. Adaptación: este modelo podría utilizarse para poner a prueba nuevos incentivos para la transición democrática en regiones específicas o sectores económicos de alta prioridad, lo que permitiría al Gobierno comprobar la eficacia de las medidas antes de ampliarlas.

En esencia, estos instrumentos existentes proporcionan un modelo para un sistema de incentivos financieros directos y predecibles que podrían ser fundamentales para acelerar la adopción de un acceso más profundo a la voz y la propiedad en toda la economía española.

B.4. Instrumentos políticos para fomentar un entorno propicio para las empresas que desean reforzar su enfoque regenerativo

Financiación de los sindicatos para su labor de representación

La democratización de los lugares de trabajo plantea una necesidad que los sindicatos llevan mucho tiempo reclamando: la financiación suficiente para cubrir su función representativa general en la negociación colectiva y el diálogo social.

Los sindicatos desempeñan una función reguladora fundamental al negociar convenios colectivos que aportan beneficios normativos y generales a toda la población activa. En particular, no deben aumentar las discrepancias entre las empresas, lo que se abordará reforzando la negociación colectiva a nivel sectorial y económico, así como el poder colectivo de los trabajadores en la mesa de negociación. En este sentido, el acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad contribuirá a reforzar su poder, mientras que los sindicatos desempeñan un papel clave, ya que se encuentran en una posición única para fortalecer la solidaridad entre empresas y sectores.

Sin embargo, esta función legalmente establecida no recibe el apoyo concreto ni la promoción correspondientes por parte de las arcas públicas. Lo mismo ocurre con su participación institucional en el diálogo social.

El fracaso de la cuota sindical: Un mecanismo político anterior destinado a compensar el esfuerzo sindical, la «cuota sindical» (*canon sindical*), propuesta en la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS), se ha considerado incompatible con el principio de libertad sindical negativa. La

jurisprudencia constitucional exige la aceptación explícita e individual de la cuota por parte de cada trabajador, una estipulación que ha dejado la medida sin efecto.

Solución legislativa propuesta: Dada la ineficacia de los mecanismos de financiación voluntaria, es necesaria una solución estructural que se aplique mediante una acción legislativa. Esto implica la promulgación de una ley sobre la participación institucional de los sindicatos representativos que imponga la financiación pública para compensar a los sindicatos por su labor esencial de representación general en la negociación colectiva y el diálogo social.

Además, la reforma exigirá que los delegados sindicales cumplan su función de liderazgo de nuevas formas (por ejemplo, nuevas funciones en los procesos de información, en la construcción conjunta de la trayectoria de democratización dentro de las empresas, en la comprensión de los retos y actividades específicos, incluido el funcionamiento financiero de las empresas, etc.). Estas nuevas capacidades requieren un apoyo y un desarrollo adecuados, en particular, la interacción con expertos designados por los comités de empresa o con inspectores de trabajo que evalúan las puntuaciones de las empresas utilizando el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo.

La organización colectiva de los trabajadores es esencial, y su trabajo debe ser debidamente remunerado, ya que forman a los miembros de la plantilla y prestan servicio a una amplia base. A medida que sus funciones evolucionan a lo largo de la trayectoria de democratización, los representantes sindicales y de los trabajadores necesitan diferentes tipos de recursos para poder cumplir su función (por ejemplo, tiempo libre remunerado para los representantes sindicales, derecho a consultar a sus propios expertos pagados por la empresa, acceso a formación financiada, etc.).

Reforma de las obligaciones fiduciarias

Hoy en día, los líderes empresariales suelen estar sujetos a obligaciones fiduciarias que se aplican exclusivamente a los accionistas de su empresa. El derecho corporativo debería ampliar las obligaciones fiduciarias de los directores y ejecutivos para incluir un deber de deliberación explícito con los trabajadores, los accionistas y el medio ambiente. Este deber exigiría a los consejeros explicar cómo han tenido en cuenta a cada una de estas partes en sus procesos de toma de decisiones, señalar sus consideraciones sobre opciones alternativas y describir los resultados asociados para cada grupo (Aguirre et al., 2025). Ampliar las obligaciones corporativas de esta manera estaría en consonancia con las investigaciones existentes sobre la importancia clave de los mecanismos de rendición de cuentas para prevenir los abusos de poder (Battilana y Casciaro, 2021) y sobre la importancia de la representación de puntos de vista pluralistas como un e potencialmente crítica para la consecución a largo plazo de múltiples objetivos (Battilana, Fuerstein y Lee, 2018; Pache, Battilana y Spencer, 2024).

Reforma de la remuneración de los ejecutivos

Para que conste, la ratio salarial estándar entre el director ejecutivo y los trabajadores en la Unión Europea supera el 100 según los sindicatos europeos (los directores ejecutivos cobran 110 veces más que el trabajador medio). En España, ya superaba los 140 en 2018[84] . En la actualidad, la remuneración de los ejecutivos se basa a menudo en la consecución de determinados resultados puramente financieros dentro de la empresa, al servicio de la maximización del valor para los accionistas. Rediseñar la remuneración de los ejecutivos para reflejar el impacto de la empresa en los resultados laborales y medioambientales, además de los financieros, representa otra vía clave para corregir las distorsiones existentes en el derecho corporativo. Estas estructuras de remuneración podrían basarse en las normas existentes de terceros para el bienestar de los trabajadores, como las elaboradas por la Global Reporting Initiative y B Lab, así como en los trabajos existentes sobre la medición del rendimiento medioambiental (Muller, Mendelsohn y Nordhaus, 2011) o estar directamente relacionadas con los avances realizados en la mejora del Índice de Desarrollo Democrático Corporativo. Limitar la diferencia salarial entre los directores generales y los trabajadores peor remunerados de la empresa es otra medida que se puede considerar, mientras que la compresión salarial dentro de las empresas es un efecto directo de la codeterminación, como se ha observado en los países del norte de Europa. El acceso a la voz en España contribuirá así a una distribución más equitativa del valor creado dentro de las empresas.

La «Policy Toolbox»: véase la Parte II. B.

Los principales instrumentos de política necesarios para implementar la propuesta se presentan en la sección II.B., junto con la nueva herramienta de reporte: el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo, que mide el acceso dual de los trabajadores a la voz y a la propiedad,

1. **Borrador de Legislación**
2. **Ejemplo de sistema de malus/bonus en el impuesto de sociedades para incentivar la democratización de las empresas en las vías de voz y propiedad**
3. **Contratación pública para estimular el acceso de los trabajadores a la voz y a la propiedad**
4. **Nuevos fondos ciudadanos para apoyar el acceso a la propiedad y acelerar la transferencia**

[84] Statista (2025) Relación entre el salario del director ejecutivo y el salario medio de los trabajadores en 2018, por país. https://www.statista.com/statistics/424159/pay-gap-between-ceos-and-average-workers-in-world-by-country/?srsltid=AfmBOopWnFosjhCTFgjrTuiyM3EqOHk64OuEtc_cTrtYzhjU9Qk9xT3z

5. **Identificación precisa de los inversores laborales y de su acceso a la voz y a la propiedad**

6. **Un observatorio sobre el acceso a la voz y a la propiedad**

7. **Adaptación de las infraestructuras de formación para capacitar a las empresas y a los inversores laborales en gobernanza participativa**

Para concluir

Se entiende que el papel del Estado es facilitador.[85] Reconociendo los enormes problemas de acción colectiva a los que nos enfrentamos hoy en día ante el colapso climático y democrático, y la débil posición del Estado para resolver problemas urgentes al carecer de privilegios epistémicos, el objetivo del Estado debería ser fomentar la capacidad compartida entre las empresas individuales y los actores sociales para ayudarles a orientar su comportamiento en una dirección deseable y nivelar el campo de juego **para que todas las empresas prosperen en una economía regenerativa.** Esta estrategia para la democratización de las empresas propone un nuevo pacto social para una economía española más innovadora, justa y sostenible. Al recompensar la cooperación, la inteligencia colectiva y la resiliencia, España podría convertirse en un modelo en Europa para una transición económica que beneficie a todos.

La visión que impulsa esta doble estrategia es que todas las empresas avancen en la **Escala de Participación Dual** (FIG. II.5) y que, en pocos años, toda la economía española se encamine hacia la regeneración y la resiliencia a través de la participación y la propiedad compartida (FIG. II.6).

[85] De Schutter O. and T. Dedeurwaerdere (2022) *Social Innovation in the Service of Social and Ecological Transformation The Rise of the Enabling State.* London: Routledge.

FIGURA II.5: La trayectoria de la democratización empresarial

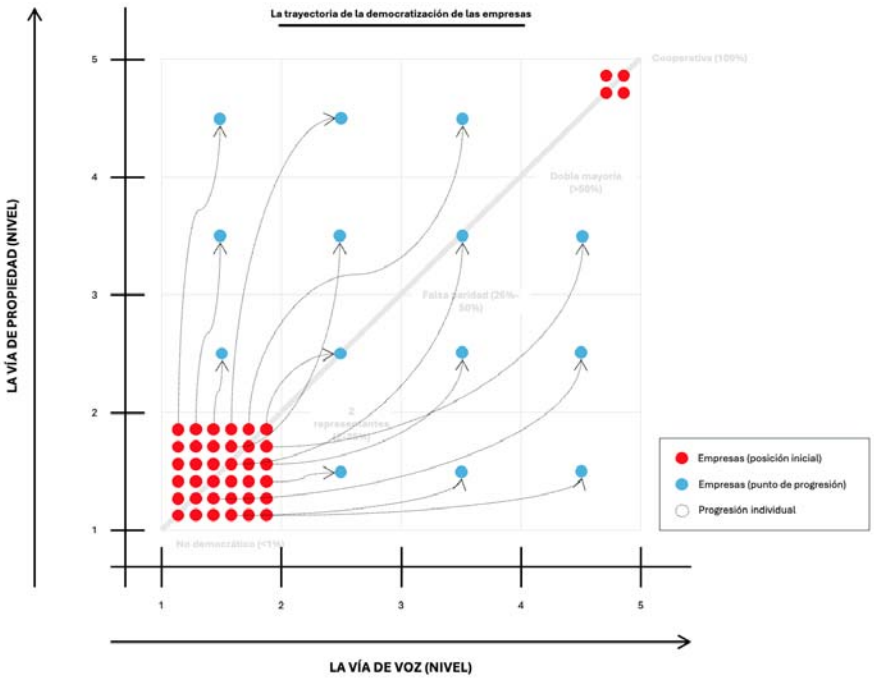
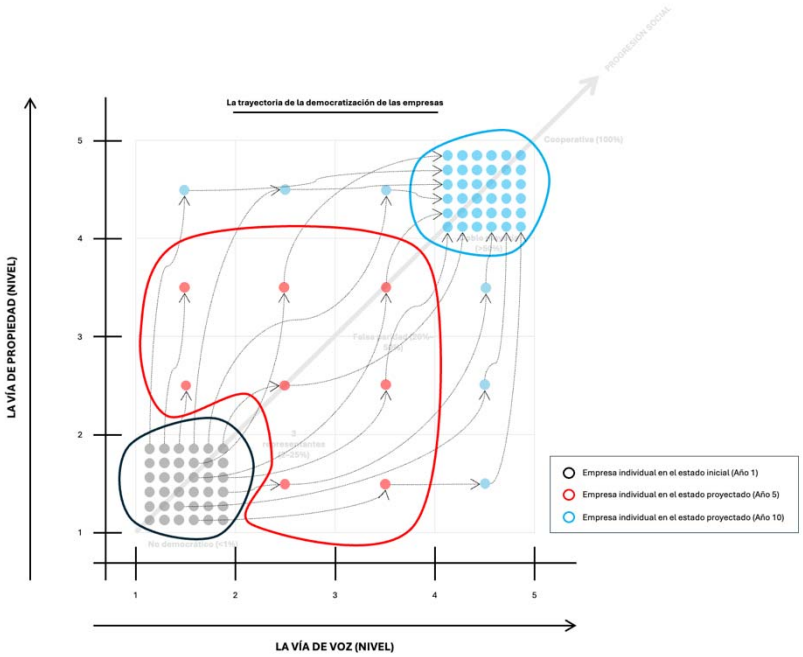


FIGURA II.6: Progresión social en la trayectoria de democratización de las empresas



C. Contexto político y trayectoria a nivel de la UE: el papel de la UE en el apoyo al liderazgo de España

Introducción: El contexto político a nivel de la UE

Como líder de la Unión Europea, España debe considerar cómo la aplicación jurídica del artículo 129.2 de su Constitución podría contribuir a la política a nivel de la UE y, en términos más generales, a las deliberaciones sobre la mejor manera de configurar un futuro deseable para la Unión. **Desde su creación, las instituciones europeas han desarrollado normas e instituciones orientadas al mercado, así como leyes duras y blandas para promover el diálogo social, en particular en lo que respecta a cuestiones transnacionales y digitales** (por ejemplo, la Directiva sobre los comités de empresa europeos). La UE ha fomentado el desarrollo de organizaciones empresariales definidas por principios como la participación de los trabajadores, la gobernanza democrática (por ejemplo, mediante la adopción en 2021 de un Plan de Acción para la Economía Social) y la propiedad de los empleados.

En este capítulo se examinan tres avances significativos que se están produciendo actualmente y que compiten por la relevancia política en una era geopolítica en rápida evolución. La primera sección ofrece una breve descripción general de las medidas adoptadas por la actual Comisión Europea desde que asumió el cargo, centrándose en su programa de trabajo y su agenda para alcanzar la competitividad internacional a través de la «Brújula de la competitividad».[86] La segunda sección analizará el objetivo común de las instituciones de la UE y los gobiernos de los Estados miembros de avanzar hacia una mayor democracia en el trabajo. La tercera sección mostrará que el apoyo a la introducción de condiciones sociales en la financiación de la UE y las ayudas estatales ha crecido considerablemente en todas las instituciones europeas, junto con el interés por la competitividad internacional y la democracia en el lugar de trabajo.

[86] Comisión Europea (2025) Programa de trabajo de la Comisión para 2025: Avanzar juntos: una Unión más audaz, más sencilla y más rápida. COM(2025) 45 final https://commission.europa.eu/document/download/f80922dd-932d-4c4a-a18c-d800837fbb23_en?filename=COM_2025_45_1_EN.pdf

C. 1. La Brújula de la Competitividad, la nueva agenda política de la Comisión Europea

La «Brújula de la competitividad», presentada por la Comisión el 29 de enero de 2025, establece la orientación general de las políticas económicas de la segunda Comisión Von der Leyen.[87] La Brújula se basa en dos informes de alto nivel encargados por la propia Comisión en 2024: el informe Letta sobre el futuro del mercado único[88] y el informe Draghi sobre el futuro de la competitividad europea. [89]

La Brújula es el «marco estratégico que impulsará el trabajo de la Comisión durante los próximos cinco años».[90] Se centra en tres áreas de acción fundamentales, identificadas como «imperativos transformadores para reforzar la competitividad»: 1) cerrar la brecha de innovación; 2) una hoja de ruta conjunta para la descarbonización y la competitividad, y 3) reducir las dependencias excesivas y aumentar la seguridad. Estos tres pilares se han tomado directamente del informe Draghi. Cinco facilitadores horizontales de la competitividad complementan estos tres pilares. Los facilitadores son los siguientes: simplificación, reducción de las barreras al mercado único; financiación de la competitividad; promoción de las competencias y los empleos de calidad; y mejora de la coordinación de las políticas a nivel de la UE y nacional.

La figura siguiente identifica claramente **seis acciones emblemáticas de la Brújula que podrían ofrecer oportunidades reales para aplicar el Artículo 129.2 —fomentar la participación de los trabajadores y la democracia en el lugar de trabajo—** dada la profunda integración de las economías española y europea, así como de las políticas económicas.

[87] Para obtener una visión general del contexto y todos los documentos y enlaces pertinentes, véase Parlamento Europeo (2025) Una brújula de la competitividad para la UE. Calendario legislativo https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-plan-for-europe-s-sustainable-prosperity-and-competitiveness/file-competitiveness-compass

[88] Letta, E. (2024) Mucho más que un mercado: velocidad, seguridad y solidaridad. Potenciar el mercado único para lograr un futuro sostenible y prosperidad para todos los ciudadanos de la UE. Abril de 2024. pp. 39-40.

[89] Draghi, M. (2024) El informe Draghi: Una estrategia de competitividad para Europa (Parte A). Septiembre de 2024. 73 p.

[90] https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en

FIGURA II.7: Acciones emblemáticas de la Brújula de la Competitividad que podrían estar relacionadas con la participación de los trabajadores (véase la parte II).

Orientaciones de la brújula	Acciones emblemáticas anunciadas en la Brújula que están, o podrían estar, relacionadas con la mejora de la participación de los trabajadores y la democracia en el lugar de trabajo
«Pilares»	
1) Reducir la brecha en materia de innovación	1. Un 28.º régimen para empresas innovadoras [4.º trimestre de 2025 - 1.º trimestre de 2026] como parte de la Estrategia de puesta en marcha y expansión [28/5/2025]
2) Hoja de ruta conjunta para la descarbonización y la competitividad	2. El Pacto Industrial Limpio [26/2/2025] 3. Un nuevo marco de ayudas estatales [2.º trimestre de 2025]
3) Reducir las dependencias excesivas y aumentar la seguridad	4. Revisión de las directivas sobre contratación pública [2026]
Facilitadores «horizontales seleccionados»	
2.1. Simplificación	5. Simplificación ómnibus (directivas CSRD y CSDDD) [26/2/2025]
2.3. Financiación de la competitividad	6. Marco financiero plurianual (MFP) posterior a 2027, incluido el Fondo de Competitividad y una herramienta de coordinación de la competitividad [16/7/2025]

La Comisión ha anunciado los detalles iniciales de varias de estas acciones emblemáticas. En las secciones siguientes se ofrece una breve descripción general de cómo contribuyen al progreso o al retroceso en relación con el desarrollo de un entorno político que fomente la participación de los trabajadores. La descripción general se presenta en el orden que figura en el cuadro anterior, y no según la importancia relativa de las políticas.

Un 28.º régimen para empresas innovadoras

En enero de 2025, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, creó un grupo de trabajo específico para desarrollar propuestas para un nuevo «estado 28» para las empresas emergentes y en expansión.[91] Esta iniciativa se presentó en la *Brújula de la Competitividad,* con la siguiente descripción: «marco jurídico adicional y opcional» diseñado para proporcionar «un conjunto único y armonizado de normas a escala de la UE», que abarca ámbitos clave como el derecho mercantil, concursal, laboral y fiscal. Se identificó como una de las «acciones emblemáticas» de los pilares fundamentales de la estrategia.

[91] Comisión Europea (2025) Decisión del presidente de la Comisión Europea sobre la creación de un grupo de proyecto de comisarios sobre empresas emergentes y en expansión. P(2025) 10. https://commission.europa.eu/document/download/7f3e1d1e-e406-4e44-ad2f-ed559f3891a6_en?filename=Decision%20on%20the%20establishment%20of%20a%20Commissioners%27%20Project%20Group%20on%20Startups%20and%20Scaleups.pdf

El 28 de mayo, la Comisión publicó su *Estrategia para las empresas emergentes y en expansión*, reiterando su compromiso con este nuevo régimen 28.º.[92] El marco propuesto tiene por objeto ofrecer un conjunto unificado de normas en toda la UE, aprovechando las soluciones digitales por defecto para facilitar la creación, la expansión y el funcionamiento de las empresas en el mercado único. La estrategia también promete una simplificación normativa y una reducción de los costes de fracaso al abordar las principales barreras legales. Entre sus objetivos más ambiciosos se encuentra el de permitir el registro de empresas en toda Europa en un plazo de 48 horas.

La estrategia ha sido bien recibida por el ecosistema de las empresas emergentes. *Science Business*, por ejemplo, elogió el régimen propuesto por ser «el núcleo del esfuerzo por simplificar el panorama normativo», una consideración fundamental en la competencia actual de la UE con los gigantes digitales de Estados Unidos y China.[93]

Los sindicatos europeos se han mostrado muy críticos con este anuncio, advirtiendo contra la «convergencia a la baja» y señalando el riesgo que se abre para que las empresas encuentren nuevas formas de «eludir importantes legislaciones nacionales, en particular en los ámbitos de los derechos de los trabajadores y los sindicatos».[94] La Confederación Europea de Sindicatos (CES) criticó específicamente la inclusión de disposiciones de derecho laboral, comparando la propuesta con la controvertida *Directiva Bolkestein,* que anteriormente intentó armonizar las normas laborales en toda la UE.

Si bien los sindicatos apoyaron inicialmente el régimen de la Sociedad Europea, SE, de 2004 como herramienta para una mayor integración europea, ahora argumentan que el «régimen 28» cada vez se utiliza más con fórmulas que socavan los intereses de los trabajadores. En 2014, la CES constató que menos de una de cada siete SE tenía más de cinco empleados.[95] En 2025, más de dos tercios estaban clasificadas como «SE inactivas», es decir, entidades registradas sin actividad comercial

[92] Comisión Europea (2025) Estrategia de la UE para las empresas emergentes y en expansión. Elija Europa para crear y expandir su empresa. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. COM(2025) 270 final https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/2f76a0df-b09b-47c2-949c-800c30e4c530_en

[93] Martin Greenacre (2025) La estrategia de la UE para las empresas emergentes recibe una cálida acogida, pero ahora los fundadores quieren medidas. Actualización de Science|Business, 29 de mayo de 2025. https://sciencebusiness.net/start-ups/eu-start-strategy-gets-warm-welcome-now-founders-want-action

[94] ETUC (2025) Response to the Commission's plan for a 28th company regime for Innovative Companies - Defending workers and labour law. Adoptado en la reunión del Comité Ejecutivo del 4-5 de marzo de 2025. https://www.etuc.org/en/document/response-commissions-plan-28th-company-regime-innovative-companies-defending-workers-and

[95] ETUC (2014) Total number of registered European Companies (SEs) https://www.worker-participation.eu/European-Company-SE/Facts-Figures/Archive-of-SE-facts-figures2/Total-number-of-registered-European-Companies-SEs

real ni plantilla.[96] Cooperatives Europe también ha emitido una declaración cautelosa, en la que expresa su preocupación por las posibles consecuencias no deseadas.[97]

Desde principios de la década de 2000, la Unión Europea ha introducido varios regímenes en el ámbito del Derecho de sociedades, entre ellos la *Societas Europaea* (SE o «sociedad europea»), la *Societas Privata Europaea* (SPE) y la *Societas Unius Personae* (SUP). En la actualidad, más de 4 000 empresas están registradas como SE, entre ellas importantes empresas del Euro Stoxx 50 como Airbus, Allianz, BASF, E. ON, LVMH Moët Hennessy Louis Vuitton, SAP, Schneider Electric y TotalEnergies.[98]

También se ha creado un «régimen 28» para la *Sociedad Cooperativa Europea* (SCE), que facilita las actividades transnacionales de las cooperativas.

El Pacto Industrial Limpio

El Pacto Industrial Limpio (CID) es otro elemento significativo de la agenda de la Comisión, algunas de cuyas disposiciones iniciales ya se han promulgado. Por ejemplo, en junio de 2025, la Comisión adoptó un nuevo marco de ayudas estatales en apoyo del CID, que permite a los Estados miembros promover el desarrollo de la energía limpia, la descarbonización industrial y las tecnologías limpias.

Resumir el alcance completo del CID excede el ámbito de este informe, que se centra en las condiciones para ampliar con éxito la participación de los trabajadores en sus organizaciones. A pesar de la inclusión de ciertos elementos positivos, los analistas sindicales siguen mostrándose escépticos sobre la capacidad del CID para promover los intereses de los trabajadores sin una defensa sólida y proactiva por parte de las organizaciones sindicales.[99] Desde una perspectiva centrada en la participación de los trabajadores, **el elemento más destacable de la CID es la reafirmación de la relevancia de las condiciones sociales,** concretamente en relación con las competencias y los empleos de calidad: *«El uso de condiciones sociales en la financiación pública garantiza que los trabajadores se beneficien del apoyo prestado a la industria, incluso para promover la negociación colectiva. Este enfoque se ajusta a los objetivos más amplios de la UE de fomentar la justicia social junto con el crecimiento económico. La mejora de la competitividad debe basarse en los logros sociales existentes y en el modelo social de la UE para lograr una transición ecológica inclusiva y justa. (...) Como parte de la revisión del Reglamento general de exención por categorías, la Comisión evaluará si es posible actualizar las normas sobre ayudas estatales y de qué*

[96] ETUC (2025) Response to the Commission's plan, p. 2.
[97] Cooperatives Europe (2025) Esta es la nueva estrategia de Von der Leyen para impulsar la competitividad europea. 19.02.2025
https://coopseurope.coop/news_article/this-is-von-der-leyens-new-strategy-for-boosting-european-competitiveness/
[98] Wikipedia.
[99] ETUI (2025) Comunicación de la Comisión sobre el Pacto Industrial Limpio, Noticias, 14 de mayo de 2025. https://www.etui.org/news/commissions-clean-industrial-deal-communication

manera, con el fin de ofrecer mejores incentivos a la industria para que invierta en la mejora de las competencias, el reciclaje profesional, los empleos de calidad y la contratación de trabajadores para una transición justa. La Comisión evaluará si se puede aumentar el uso de condiciones de formación y cualificación para la financiación pública que apoye la anticipación y la gestión del cambio y la transición industrial».[100]

El paquete de simplificación Ómnibus

El paquete de simplificación legislativa presentado por la Comisión en febrero de 2025 representa un cambio significativo en la política de la Comisión en comparación con los esfuerzos plurianuales para construir el Pacto Verde Europeo. El paquete ómnibus ha dado claramente prioridad a la creación de un entorno normativo más favorable a los intereses empresariales. Ha llevado efectivamente a las instituciones europeas a desmantelar dos importantes directivas europeas que tenían por objeto mejorar la sostenibilidad de las cadenas de suministro mundiales que abastecen a la economía europea: la Directiva sobre la divulgación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas (CSRD) y la Directiva sobre la diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial (CSDDD).

La aplicación de estas dos directivas de forma justa y tal y como se concibieron originalmente, habría supuesto un avance significativo hacia una participación más sustantiva de los trabajadores en las empresas que participan en las cadenas de abastecimiento mundiales.

La Directiva sobre la divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad (CSRD)

La Directiva sobre la divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad (CSRD), adoptada en diciembre de 2022, es una piedra angular del Pacto Verde Europeo.[101] Establece obligaciones de información obligatorias para las empresas en materia medioambiental, social y de gobernanza (ESG). Los Estados miembros debían transponer la directiva a la legislación nacional antes del 6 de julio de 2024. Sin embargo, en esa fecha, varios Estados miembros no habían cumplido con la obligación.

El 26 de febrero de 2025, la Comisión Europea adoptó su *paquete ómnibus* de propuestas legislativas, que incluía revisiones significativas del ámbito de aplicación de la CSRD. En particular, el paquete proponía restringir la aplicación de la directiva únicamente a las empresas más grandes —aquellas con más de 1000 empleados— y reducir los requisitos de información indirecta para las

[100] Véase Comisión (2025) El Pacto Industrial Limpio para la competitividad y la descarbonización en la UE – UE COM(2025) 85. p. 21 https://commission.europa.eu/document/download/9db1c5c8-9e82-467b-ab6a-905feeb4b6b0_en

[101] Unión Europea (2022) Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, en lo que respecta a la información sobre sostenibilidad de las empresas PE/35/2022/REV/1. *DO L 322 de 16.12.2022, pp. 15-80* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2464

empresas más pequeñas que operan dentro de las cadenas de valor de las empresas afectadas por la CSRD. Estos cambios suponen una reducción sustancial de la ambición original de la directiva. Se han añadido revisiones adicionales que reducen el ámbito de aplicación de la CSRD a través del procedimiento legislativo ordinario en el que participan los Estados miembros y el Parlamento Europeo.

A fecha de 22 de mayo de 2025, España aún no había comunicado a la Comisión sus medidas nacionales de transposición. En consecuencia, la Comisión incoó un procedimiento de infracción contra España y otros 16 Estados miembros por no haber notificado su transposición. En diciembre de 2024 ya se había publicado un proyecto de ley parlamentaria para la trasposición de la CSRD, que desde entonces ha entrado en el proceso legislativo.[102]

La Directiva sobre el deber de diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial (CSDDD)

El 25 de julio de 2024 entró en vigor la Directiva 2024/1760 sobre la diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial. La directiva tiene por objeto promover un comportamiento empresarial más sostenible y responsable en las cadenas de valor mundiales de las empresas que operan en Europa. Exige a estas empresas que identifiquen y aborden los efectos adversos sobre los derechos humanos y el medio ambiente derivados de sus actividades, tanto dentro como fuera de Europa.[103]

El primer paquete ómnibus redujo el ámbito de las partes interesadas a las que las empresas destinatarias deben informar y consultar, tal y como se especifica en el artículo 3, apartado 1, letra n), relativo a la definición de partes interesadas. También limitó las etapas del proceso de diligencia debida en las que las empresas están obligadas a consultar a estas partes interesadas pertinentes, tal y como se establece en el artículo 13 sobre la «participación significativa de las partes interesadas». Además, el paquete pospuso el plazo de transposición un año, del 26 de julio de 2026 al 26 de julio de 2027, y retrasó la primera fase de la aplicación de los requisitos de diligencia debida en materia de sostenibilidad para las empresas más grandes hasta el 26 de julio de 2028.[104] Otras revisiones redujeron la eficacia de la directiva.

---

[102] https://sustainablefutures.linklaters.com/post/102jqac/spain-a-step-forward-in-implementing-the-corporate-sustainability-reporting-dir

[103] https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/sustainability-due-diligence-responsible-business/corporate-sustainability-due-diligence_en

[104] ETUC (2025) ETUC Transposition Guidance. The EU Directive on corporate sustainability due diligence ("CS3D") as a driver to secure trade unions and workers' representatives' involvement in due diligence processes/policies. 52 p.

El marco financiero plurianual

El 16 de julio de 2025, la Comisión presentó su propuesta para el próximo presupuesto a largo plazo de la UE **(Marco Financiero Plurianual [MFP] 2028-2034),** que asciende a casi 2 billones de euros. El MFP es el plan presupuestario a largo plazo de la Unión Europea. El marco actual, vigente hasta 2027, asigna 1,2 billones de euros en financiación (en precios constantes), sin incluir los 750000 millones de euros adicionales asignados en el marco de la iniciativa de recuperación Next Generation EU.

La propuesta de la Comisión supone una importante renovación del MFP. **Las características principales de la propuesta, seleccionadas a efectos del presente informe, incluyen**: 1) una mayor flexibilidad en todo el presupuesto y programas financieros armonizados de la UE; 2) planes de asociación nacionales y regionales para inversiones y reformas; 3) un nuevo Fondo Europeo de Competitividad para impulsar la inversión en sectores estratégicos y tecnologías críticas, tal y como se recomienda en los informes Letta y Draghi; 4) nuevas fuentes de ingresos propios para la UE.[105] El presidente de la Comisión Europea ha pedido que se apliquen **nuevos impuestos de la UE a las grandes empresas,** el tabaco y los residuos electrónicos como parte del presupuesto de la UE para el período 2028-2034. Las propuestas incluyen el programa «Recursos Corporativos para Europa (CORE)», que exigiría a las empresas que operan y venden en la UE con una facturación neta anual de al menos 100 millones de euros realizar una contribución anual a tanto alzado. Se espera que esto genere alrededor de 6800 millones de euros al año, de media. También se ha sugerido un «recurso propio procedente de los impuestos especiales sobre el tabaco», que se espera que genere alrededor de 11.200 millones de euros al año, de media.[106]

Los trabajadores han expresado su profunda preocupación por el futuro del principal fondo social de la UE (FSE+, 142 700 millones de euros para el período 2021-2027), que podría verse sometido a la presión de otros objetivos que ahora se han fusionado en un único fondo, como el gasto en defensa y competitividad.

Se ha iniciado un proceso de negociación de dos años, durante el cual habrá múltiples oportunidades para que los actores, incluida España, influyan en el resultado.

La simplificación del acceso a los instrumentos financieros es una preocupación recurrente expresada por muchos agentes empresariales. Según el C.I.D., el Fondo de Competitividad propuesto proporcionará «un acceso simplificado y único a la financiación de la UE», centrándose en proyectos con valor añadido europeo, como las tecnologías limpias y la descarbonización

105 https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-delivering-together-and-preparing-our-union-for-the-future/file-post-2027-mff

106 Comisión Europea (2025) El presupuesto de la UE para 2028-2034 para una Europa más fuerte. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en

industrial. Sin embargo, el apoyo al Fondo de Competitividad, que consolida varios programas existentes, es incierto. Algunos Estados miembros abogan, en cambio, por un nuevo fondo más específico, centrado en movilizar la inversión pública y privada a través de herramientas de reducción del riesgo respaldadas por la UE, basándose en mecanismos como InvestEU y el Fondo de Innovación.

C.2. La democracia en el trabajo: una tendencia política significativa en Bruselas

Hasta hace poco, avanzar hacia una mayor democracia en el trabajo había sido una tendencia creciente entre las instituciones de la UE y los gobiernos de los Estados miembros, que reconocían *una mayor democracia en el trabajo* como un objetivo político común. Esta tendencia se hizo evidente a través de varias comunicaciones institucionales importantes, en particular durante el segundo semestre de 2023 de la Presidencia española del Consejo de la UE, incluidas las del Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el Consejo de Ministros.

En noviembre de 2023, el **Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO)** adoptó **por unanimidad** una **declaración en apoyo del avance de la democracia en el trabajo** en toda la UE.[107] A principios de año, en mayo de 2023, **el Parlamento Europeo** adoptó una resolución sobre una ***hoja de ruta hacia una Europa social*** —que marcaba el segundo aniversario de la Cumbre Social de Oporto— en la que se instaba a la Comisión, a los Estados miembros y a los interlocutores sociales de la UE a trabajar en pro de una mayor cobertura de la negociación colectiva. La resolución también abogaba por condicionar la financiación de la UE, incluidas las ayudas estatales, a objetivos de política pública, en particular a requisitos sociales. Además, pedía la aplicación efectiva de la cláusula social ya incluida en la Directiva vigente sobre contratación pública.[108]

En abril de 2023, **el CESE aprobó un dictamen titulado «*La democracia en el trabajo*»**, a petición de la Presidencia española.[109] El dictamen hacía hincapié en que la democracia en el trabajo refuerza la resiliencia democrática y constituye una piedra angular de la «competitividad económica sostenible y la prosperidad». Afirmaba que «los mecanismos e instrumentos jurídicos al servicio de la democracia en el trabajo hacen que las empresas sean más resilientes, más exitosas económicamente y, al mismo tiempo, más capaces de cumplir sus compromisos en materia de

[107] Consejo EPSCO de la Unión Europea (2023) Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre más democracia en el trabajo y negociación colectiva ecológica para un trabajo digno y un crecimiento sostenible e inclusivo - Aprobación. 15162/23 https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15162-2023-INIT/en/pdf

[108] Parlamento Europeo (2023) Resolución de 11 de mayo de 2023 sobre una hoja de ruta hacia una Europa social, dos años después de la Cumbre Social de Oporto (2023/2586(RSP)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0203_EN.html

[109] Comité Económico y Social Europeo (2023) La democracia en acción. Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia española (SOC/746-EESC-2022) https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/democracy-work

empleo y trabajo digno». El CESE pidió que se definiera la gobernanza empresarial sostenible en el marco jurídico europeo, con la participación sistemática de los trabajadores y sus representantes, junto con actores de la sociedad civil, como organizaciones medioambientales, de derechos humanos y de consumidores. El dictamen también lamentaba que «la participación de los trabajadores en los consejos de administración de las empresas no se reconociera como un elemento clave de la gobernanza empresarial sostenible, y pedía que se mejoraran sustancialmente los derechos de participación y los recursos» para aumentar la eficacia de los comités de empresa europeos.

El informe del CESE resumió la **notable tendencia** hacia una mayor democracia en el trabajo entre las instituciones de la UE:

- *«En el **compromiso social asumido en la Cumbre Social de Oporto de 2021**, los gobiernos europeos y los interlocutores sociales reiteraron su compromiso de promover y reforzar el diálogo social autónomo a nivel europeo, nacional, regional, sectorial y empresarial.*
- *El reciente **informe del Parlamento Europeo sobre la democracia en el trabajo** destaca que los importantes cambios derivados del Pacto Verde Europeo y la digitalización deben aplicarse de manera justa y fomentar la promoción de oportunidades legales para que los empleados participen. En el mismo espíritu, el Parlamento Europeo ha pedido recientemente, por amplia mayoría, una revisión de la Directiva de la UE vigente sobre los comités de empresa europeos.*
- *La **Directiva sobre salarios mínimos adecuados** en la UE exige a todos los Estados miembros que adopten medidas para aumentar la cobertura de la negociación colectiva, como la promoción de la creación y el fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores sociales.*
- *En una reciente propuesta de **recomendación del Consejo para reforzar el diálogo social**, la Comisión afirmó que los Estados miembros deben reconocer y respetar plenamente el papel específico de las organizaciones de interlocutores sociales en las estructuras y procesos de diálogo social, al tiempo que reconocen el diálogo civil como un proceso separado, en el que participa un conjunto más amplio de partes interesadas sobre una gama más amplia de temas.*
- *El **Plan de Acción para la Economía Social**, adoptado en 2021, se compromete específicamente a promover modelos de negocio de economía social que tengan como una de sus características identificativas clave una gobernanza democrática y participativa.*

Estas recientes orientaciones políticas pueden situarse en un contexto más amplio y relacionarse directamente con la propia Comisión. En julio de 2023, la Comisión anterior presentó su ***Informe de Prospectiva Estratégica 2023*** al Parlamento y al Consejo. El informe afirmaba que la UE está «atravesando una era de crisis permanente y policrisis» e identificaba como retos clave las crecientes fracturas en la cohesión social y las desigualdades. El informe observaba

que las desigualdades estaban «profundamente relacionadas con una menor confianza en las instituciones nacionales y de la UE, así como en la democracia liberal en general». El informe **identifica el «fortalecimiento de la democracia, entre otras cosas mediante el aumento de la capacidad de acción de los ciudadanos» como uno de los diez «ámbitos de actuación clave».**[110] Aunque la expansión de la democracia en el lugar de trabajo no se debate formalmente como un ámbito de actuación, las secciones anteriores de este informe establecen la conexión entre la crisis democrática y las crisis en el lugar de trabajo. Por lo tanto, la expansión de la democracia en el lugar de trabajo puede asociarse con la afirmación del informe de que «para conseguir un amplio apoyo público a la sostenibilidad es necesario aumentar la participación de los ciudadanos europeos en los procesos democráticos de deliberación y elaboración de políticas, complementando la democracia representativa. La equidad intergeneracional e intrageneracional, la participación inclusiva y la capacidad de acción de todos los ciudadanos deben ser el núcleo de la elaboración de políticas». [111]

La actual Comisión no ha dado prioridad a la aplicación de estas peticiones relativas a la democracia en el lugar de trabajo en su estrategia o programa de trabajo. **Los logros más destacados** están relacionados con procesos que comenzaron antes de que la Comisión asumiera sus funciones, y **otras acciones van en dirección contraria** a la tendencia de materializar la democracia en el trabajo a nivel de la UE.

Directiva sobre los comités de empresa europeos (CEE)

Se debe avanzar en la **revisión de la Directiva sobre los comités de empresa europeos (CEE).** La Directiva sobre los comités de empresa europeos (CEE), adoptada originalmente en 1994 y modificada en 2009, establece los derechos transnacionales de los trabajadores a la información y la consulta en las empresas de dimensión europea. Se aplica a las empresas y grupos de empresas que operan en la UE con al menos 1000 empleados en dos Estados miembros en total, y cuenten con al menos 150 empleados en cada uno.

En noviembre de 2021, la ponente Gabriele Bischoff presentó a la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales un «Informe sobre la democracia en el trabajo: un marco europeo para los derechos de participación de los trabajadores y la revisión de la Directiva sobre los comités de empresa europeos».[112]

[110] Comisión Europea (2023) Informe de prospectiva estratégica 2023. La sostenibilidad y el bienestar de las personas en el centro de la autonomía estratégica abierta de Europa. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. COM(2023) 376 https://commission.europa.eu/document/download/f8f67d33-194c-4c89-a4a6-795980a1dabd_en?filename=SFR-23_en.pdf

[111] Comisión Europea (2023) Informe de prospectiva estratégica 2023 (p. 18).

[112] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0331_EN.html

El 24 de enero de 2024, la Comisión anterior presentó una propuesta de modificación de la Directiva 2009/38/CE, lo que puso de manifiesto un renovado interés por mejorar el marco del CEE. El objetivo de la tan esperada revisión era reforzar la eficacia de la representación de los trabajadores en las grandes empresas multinacionales, especialmente en el contexto de la rápida transformación y reestructuración económicas.

El proceso legislativo ha avanzado a pesar de la ausencia de referencias a este proceso de reforma en el *Pacto Industrial Limpio*, la *Brújula de la Competitividad* o el Programa de Trabajo de la Comisión para 2025, una omisión que puede reflejar un cambio en las prioridades políticas. En mayo de 2025, el Consejo Europeo, la Comisión y el Parlamento alcanzaron un acuerdo provisional en el diálogo tripartito, que ha arrojado como resultado, la inminente revisión de la Directiva CEE.

El acuerdo provisional introduce varias mejoras clave, pendientes de confirmación por parte de los Estados miembros[113] :

1. Aclaración de las cuestiones transnacionales. La directiva revisada ofrece una definición más clara de lo que constituye una cuestión transnacional, lo que contribuye a garantizar que se consulte adecuadamente a los comités de empresa europeos sobre las decisiones transfronterizas que afectan de manera significativa a los trabajadores.

2. Mejora del acceso a las vías de recurso judicial. Se han introducido disposiciones para reforzar la capacidad de los empleados y los CEE de garantizar un recurso efectivo cuando se vulneran sus derechos, lo que refuerza la aplicabilidad de la directiva.

3. Sanciones disuasorias. El acuerdo exige la aplicación de sanciones suficientemente disuasorias en caso de incumplimiento por parte de los empleadores, lo que responde a una preocupación histórica sobre la falta de mecanismos de aplicación efectivos.

Se espera que la directiva revisada se adopte formalmente a finales de 2025 o principios de 2026. Supone un importante paso adelante en la armonización de la toma de decisiones transnacionales de las empresas con las normas sociales de la UE y los derechos de participación de los trabajadores.

[113] Consejo de la UE (2025) Reforzar la representación de los trabajadores de la UE en las empresas multinacionales: el Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo sobre la revisión de la Directiva relativa a los comités de empresa europeos. Comunicado de prensa. 21 de mayo de 2025. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/05/21/strengthening-representation-of-eu-workers-in-multinational-companies-council-and-parliament-reach-agreement-on-the-revision-of-the-european-works-council-directive/

Diálogo social

En marzo de 2025, la Comisión firmó un ***Pacto para el Diálogo Social Europeo*** con la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y las organizaciones patronales. El pacto incluye el compromiso de nombrar un delegado para el diálogo social europeo y de reforzar los mecanismos de aplicación de los acuerdos de los interlocutores sociales a través de la legislación de la UE.[114]

Economía social

Cabe señalar que el **desmantelamiento de la Unidad** de **Economía Social** de la DG GROW (Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes), que tuvo lugar el 1 de mayo de 2025, y la transferencia de sus responsabilidades a la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG EMPL) es un hecho preocupante.[115] Es una señal de que la agenda de competitividad de la Comisión deja actualmente poco o ningún margen para promover las organizaciones empresariales que históricamente han dado prioridad a la consecución de una misión social y que operan basándose en el acceso de los trabajadores a la propiedad y a la voz. Si bien este cambio organizativo no equivale a un cambio formal en la legislación vinculante o no vinculante, sí indica un cambio en las prioridades institucionales. Esto es especialmente preocupante dada la necesidad de seguir aplicando *el Plan de Acción para la Economía Social* (2021-2030), que requiere la coordinación de múltiples ámbitos políticos. La disolución contrasta claramente con el entorno político favorable para la economía social que existía antes de las elecciones europeas de junio de 2024. Entre ellas figuraban la Recomendación del Consejo sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social (adoptada en noviembre de 2023),[116] la *Hoja de Ruta de Lieja para la Economía Social en la Unión Europea,* firmada en febrero de 2024 por representantes de 19 gobiernos, en la que se esbozan 25 compromisos específicos para aplicar el Plan de Acción—y el dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social Europeo de diciembre de 2024, que ofrecía recomendaciones sobre cómo las normas de la UE en materia de ayudas estatales podrían apoyar mejor a las entidades de la economía social,[117] sin olvidar que las Naciones Unidas declaran a 2025 Año Internacional de las Cooperativas[118] .

---

[114] Comisión Europea (2025) La Comisión y los interlocutores sociales firman un pacto conjunto para reforzar el diálogo social en Europa. Artículo de prensa. 5 de marzo de 2025. https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/commission-and-social-partners-sign-joint-pact-strengthen-social-dialogue-europe-2025-03-05_en

[115] Cooperatives Europe (2025) Por qué es importante desmantelar la Unidad de Economía Social de la DG GROW. Noticias. 05.05.2025 https://coopseurope.coop/news_article/why-dismantling-dg-grows-social-economy-unit-matters/

[116] Consejo de la Unión Europea (2023) Recomendación del Consejo sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social (C/2023/1344). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H01344

[117] Comité Económico y Social Europeo (2024) Entidades de economía social / Normas sobre ayudas estatales. Cómo apoyar a las entidades de economía social de conformidad con las normas sobre ayudas estatales: reflexiones a raíz de las sugerencias del informe de Enrico Letta (dictamen de iniciativa) INT/1071. Ponente: Giuseppe GUERINI. 12/12/2024

[118] https://2025.coop/

C.3. Condicionalidades sociales: amplio acuerdo, avances limitados

Existe un llamamiento constante a favor de las condiciones sociales en la financiación de la UE y las ayudas estatales por parte de múltiples instituciones de la UE, así como de líderes empresariales y sindicatos. El **Parlamento Europeo** ha pedido que «la financiación de la UE, incluidas las ayudas estatales, quede supeditada a objetivos de política pública, en particular a requisitos sociales, con el fin de ofrecer puestos de trabajo de alta calidad, promover la negociación colectiva, respetar los derechos y normas laborales de la UE y garantizar la mejora de las condiciones de trabajo».[119] Del mismo modo, el **Comité Económico y Social Europeo (CESE)** ha pedido recientemente, en 2023, que se apliquen «condiciones sociales más estrictas» «en todas las formas de financiación de la UE y de contratación pública, a fin de garantizar que los 2 billones de euros de gasto público anual promuevan activamente el empleo de calidad, la negociación colectiva y unas condiciones de trabajo dignas, en particular en las regiones en transición». [120]

El **Informe Letta** sobre el mercado único, elaborado a raíz de una solicitud del Consejo Europeo en junio de 2023 para disponer de un informe independiente de alto nivel, incluye una sección dedicada a las «condicionalidades comunes para los objetivos compartidos de las políticas públicas». Recomienda un marco de ayudas estatales con condiciones comunes para el desembolso, con objetivos de condicionalidad que abarquen cuestiones como la seguridad económica, el medio ambiente, el bienestar humano, los derechos de los trabajadores, así como la buena gobernanza y la rendición de cuentas. Se identificaron varias opciones para las condiciones de las ayudas estatales, entre ellas «criterios de elegibilidad ex ante» y condiciones relativas a «cambios ex post» en el comportamiento de las empresas. El informe hace hincapié en que «la definición de criterios de condicionalidad claros, su seguimiento y su aplicación son fundamentales para el éxito de la política industrial». La normativa sobre ayudas estatales debe incluir condicionalidades sociales «operativas, medibles y verificables», y el informe hace hincapié en la necesidad de «aplicar penalizaciones en caso de incumplimiento».[121]

Desde su lanzamiento el 20 de febrero de 2024, **la Declaración de Amberes para un Pacto Industrial Europeo** ha sido firmada por 1 300 organizaciones. En ella se pide que se garantice que la financiación pública genere puestos de trabajo de calidad y, en concreto, que se destine una «financiación pública sólida» a reducir el riesgo de la inversión privada en tecnologías limpias, «con garantías que aseguren el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo de calidad en Europa

[119] Parlamento Europeo (2023) Resolución de 11 de mayo de 2023 sobre una hoja de ruta hacia una Europa social, dos años después de la Cumbre Social de Oporto (2023/2586(RSP))

[120] CESE (2024) Dictamen de iniciativa «Medidas para una economía europea resiliente, cohesionada e inclusiva» (ECO/661-CESE-2024-04534, aprobado el 29/04/2025) *https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/measures-resilient-cohesive-and-inclusive-european-economy*

[121] Letta, E. (2024) Mucho más que un mercado, pp. 39-40.

y propongan un nivel impositivo competitivo y sostenible en toda Europa».[122] **Los sindicatos** también han hecho repetidos y enérgicos llamamientos a favor de las condiciones sociales.[123]

Contrariamente a esta tendencia, las recientes comunicaciones y decisiones de la Comisión no parecen basarse en estas demandas. La Brújula de la Competitividad y el Pacto Industrial Limpio carecen notablemente de propuestas concretas sobre condiciones sociales. Además, la Comisión ha tomado medidas en sentido contrario, por ejemplo, eximiendo a las pequeñas explotaciones agrícolas del cumplimiento de las condiciones medioambientales en el marco del paquete de simplificación de la Política Agrícola Común publicado en mayo de 2025.[124]

Conclusión: Una trayectoria habilitadora a nivel de la UE hacia una democracia regenerativa

En este capítulo se ha ofrecido una visión general de los principales avances políticos en Bruselas, mostrando que ha habido repetidos llamamientos en todas las instituciones de la UE para que se presenten propuestas que materialicen la democracia en el trabajo a nivel de la UE, así como para que se establezcan condiciones sociales en la financiación de la UE y las ayudas estatales. Esta orientación política no se refleja en el actual programa de trabajo de la Comisión, que muestra una notable ausencia de propuestas de este tipo. Se trata de un problema para el que el Gobierno español podría ofrecer una solución práctica, abogando por la integración de estas orientaciones políticas en las prioridades de la Comisión y contribuyendo a allanar el camino hacia un futuro democrático y sostenible.

El Gobierno español podría tomar la iniciativa en la dirección del cambio sugiriendo instrumentos políticos concretos que favorezcan un futuro democrático y sostenible.

Con este fin, la Comisión recomienda establecer una Brújula Regenerativa Europea para complementar la Brújula de la Competitividad, mejorar su eficacia y garantizar la coherencia y solidez de la política económica europea. **Consistiría en desplegar siete instrumentos de política, junto con la nueva herramienta de reporte, el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo, que mide el acceso de los trabajadores a la voz y a la propiedad:**

1. **Un Fondo Soberano Europeo para abordar la crisis de sucesión y apoyar la compra de empresas por parte de los trabajadores y las trabajadoras.**

[122] Declaración de Amberes para un Pacto Industrial Europeo (2024) https://antwerp-declaration.eu/
[123] CES (2024) Política industrial para empleos de calidad: condiciones sociales para el progreso social. Resolución adoptada en la reunión del Comité Ejecutivo de los días 24 y 25 de junio de 2024. https://www.etuc.org/en/document/industrial-policy-quality-jobs-social-conditionalities-social-progress
[124] Comisión Europea (2025) https://agriculture.ec.europa.eu/overview-vision-agriculture-food/eu-actions-address-farmers-concerns_en

2. **Derechos de los Comités de Empresa Europeos para influir y dar su consentimiento sobre la implementación de la IA en el trabajo**

3. **Transposición completa y justa de la Directiva de Información sobre Sostenibilidad Corporativa (CSRD) y de la Directiva de Diligencia Debida en Sostenibilidad Corporativa (CSDDD)**

4. **Construir consenso sobre una política unificada de impuesto sobre sociedades en Europa, basada en la escala dual de evaluación del acceso de los trabajadores y las trabajadoras a la voz y la propiedad.**

5. **Un mecanismo unificado de incentivos y condicionalidad en todos los fondos de la UE, ayudas estatales y contratación pública, vinculado al Índice de Desarrollo Democrático Corporativo, basado en la Escala de Evaluación Dual del Acceso de los Inversores Laborales a la voz y la propiedad**

6. **Un 28.º régimen para las empresas democráticas europeas**

7. **Programas clave de apoyo para ayudar a las partes interesadas a prosperar en el nuevo entorno normativo, incluida la creación del Observatorio de la UE sobre el Acceso a la Participación y la Propiedad**

Una **estrategia desplegada a través de estos siete instrumentos políticos proporciona opciones concretas y poderosas para hacer que las empresas y la economía europeas sean más regenerativas, e incentivaría una trayectoria hacia la prosperidad compartida basada en la profundización de la democracia económica, mediante el aumento del acceso de los trabajadores a la toma de decisiones a nivel empresarial y a la propiedad.** Su efecto combinado podría **orientar las energías hacia un objetivo global y fácil de compartir**: una **economía europea próspera, innovadora y sostenible,** mediante la democratización de las empresas europeas a través de una mayor participación de los trabajadores y un mayor acceso a la propiedad.

A medida que más trabajadores participen en las empresas de toda la UE, **cabe esperar que disminuyan los conflictos sociales** a nivel local y nacional. **Esto reforzaría el tejido social de las sociedades europeas, permitiéndoles responder a las amenazas externas (en particular, las guerras y las amenazas geopolíticas emergentes)** como comunidades sanas, en lugar de verse lastradas por sus propios conflictos sociales.

La Brújula Regenerativa prevé importantes políticas transformadoras que afectarían a todas o a la mayoría de las empresas de la UE. Cada uno de estos instrumentos tiene un propósito

distinto. Una capacidad de financiación europea que promueva las adquisiciones de compañías por parte de los trabajadores (WBO) sería la herramienta poderosa y necesaria para hacer frente al enorme reto de la sucesión de las pymes en la UE. En la actualidad, un tercio de las pymes de la UE tienen un propietario que se jubila y no tienen sucesor. Este instrumento permitirá a los propietarios y a los trabajadores elaborar un plan para una transición fluida hacia una participación genuina de los trabajadores y la propiedad de la empresa. A medida que la IA se va generalizando, es fundamental ampliar el papel de los comités de empresa europeos. Esta ampliación permitiría a los trabajadores estar adecuadamente informados y ejercer su derecho para influir y dar su consentimiento informado en relación con el despliegue de la IA en el lugar de trabajo. Una transposición completa y justa de la CSRD y la CSDDD mejoraría la tan necesaria transparencia y la consulta a los trabajadores a lo largo de las cadenas de valor europeas. Trabajar para alcanzar un consenso sobre una política europea unificada de impuesto de sociedades basada en la escala de puntuación dual supondría una transformación para los gobiernos, los trabajadores y las empresas. Un mecanismo unificado de incentivos y condicionalidad que fomente el acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad actuaría como un verdadero motor de cambio para mejorar la democracia en el lugar de trabajo dentro de las empresas europeas, es decir, una participación genuina en la toma de decisiones corporativas, en lugar de la mera información y consulta. Este instrumento es fundamental para tal cambio, impulsado por mecanismos de incentivos indexados a la escala de puntuación dual que mide el acceso de los inversores laborales a la voz y a la propiedad.

La recomendación de un «28º régimen» para una empresa democrática europea actuará como un complemento necesario a la agenda dominante de competitividad, al poner en primer plano el concepto de empresas democráticas. Creará un mecanismo de incentivos a medida para apoyar a estas empresas, independientemente de la modesta cuota económica que puedan representar inicialmente. Por último, las *medidas facilitadoras* están diseñadas para dotar a las empresas, los trabajadores y los Estados miembros de las herramientas y el apoyo que necesitan para aprovechar eficazmente las oportunidades creadas por los demás instrumentos políticos.

Estos instrumentos tienen como objetivo conjunto revisar las normas que rigen el acceso de las empresas a los mercados y al capital. Lo consiguen reestructurando las normas señaladas en torno al doble compromiso adquirido con los trabajadores españoles por la Constitución, pero asimismo un reto relevante para todos los trabajadores de la Unión Europea: garantizar tanto el acceso a la voz como a la propiedad para todos los inversores laborales.

En una era de profundas incertidumbres geopolíticas, las empresas europeas deben ser resilientes y estar ancladas en el territorio para reforzar la soberanía de Europa en su conjunto y en sus Estados miembros individuales. Esta Brújula Regenerativa, como complemento de la Brújula de la Competitividad, podría crear un impulso histórico para dirigir la economía en una dirección más deseable, ayudando a todas y cada una de las empresas a abordar los

nueve retos revisados en la parte I de este informe y contribuyendo a una económica que configure el futuro en una dirección democrática y sostenible. Esto sería **muy deseable para los aproximadamente 200 millones de trabajadores e inversores y los 23 millones de empresas de la Unión, y ayudaría a trazar un camino esperanzador para todos los países del mundo.**

II. B. La caja de herramientas de políticas: Instrumentos de política y transformación cultural

Nueva herramienta de información: Índice de Desarrollo Democrático Corporativo basado en las dos escalas de puntuación de participación que miden el acceso de los inversionistas laborales a la voz y a la propiedad

Se propone un nuevo instrumento para medir la situación y los avances de cada empresa en el cumplimiento de la doble promesa que el artículo 129.2 de la Constitución española hace a todos los trabajadores. Se trata de un instrumento sencillo que permite supervisar claramente no solo la presencia de los trabajadores en los órganos de decisión y su participación en el capital de la empresa, sino también medir de forma simultánea los avances en esas dos dimensiones[125] .

[125] Para más información sobre desarrollos metodológicos, véase la tesis de Julien Pharo (Lille, 2023) y la tesis de Thibault Crismer (Universidad PLS Paris Dauphine): https://ido-initiative.org

Índice de Desarrollo Democrático Corporativo basado en las dos escalas de puntuación de participación

Calificación	Escala de voz (V) Categorías
0	Una empresa en la que quienes trabajan poseen **entre el 0 % y el 1 % de los derechos de voto** en el consejo de administración de la empresa.
1	Una empresa en la que quienes trabajan poseen **entre 2 puestos y menos de 1/3 de los derechos de voto** en el consejo de administración de la empresa.
2	Una empresa en la que quienes trabajan poseen **entre un tercio y menos de la mitad de los derechos de voto** en el consejo de administración (o el comité de empresa equivale a un órgano que representa al menos el 30 % de los votos del consejo de administración, pero menos de la mitad).
3	Una empresa en la que quienes trabajan poseen **al menos la mitad de los derechos de voto** en el consejo de administración de la empresa (o el comité de empresa es equivalente a un colegio que posee al menos el 50 % de los votos en el consejo de administración de la empresa (también conocido como cogestión alemana Montan)).
4	Una empresa en la que el consejo de administración funciona bajo **una regla de doble mayoría**, en la que al menos una de las mayorías es ejercida por quienes trabajan o por el comité de empresa (también conocido como bicameralismo económico).
5	Empresa en la que **quienes trabajan poseen todos los derechos de voto** en el consejo de administración (también conocida como cooperativa de trabajadores y trabajadoras o *sociedad laboral*).
Ejemplo:	**Puntuación de voz (V) para una empresa específica = 4**

Calificación	Escala de propiedad (P) Categorías
C	**0 %** de las acciones en manos de quienes trabajan.
B	**Más del 0 % y menos del 2 %** de las acciones en manos de quienes trabajan.
Ba	**Entre el 2 % y menos del 25 %** de las acciones son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan.
A	**Entre el 25 % y menos del 50 %** de las acciones son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan.
Aa	**El 50 % de las acciones** son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan.
Aaa	**Más del 50 % de las acciones** son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan, **y el resto** es propiedad y/o está administrado por quienes trabajan o por «propietarios administradores»
	Puntuación de propiedad (P) para una empresa específica = A

Calificación total de desarrollo democrático corporativo para esta empresa específica = 4^{V} A^{P} = 4A

Cada empresa recibirá una calificación que situará sus logros a lo largo de las dos escalas. Todos los incentivos y apoyos proporcionados por las autoridades públicas, como el acceso a la contratación pública, estarán vinculados a la doble calificación alcanzada por la empresa. La categoría final de calificación de una empresa se determinará mediante una combinación simple de las dos calificaciones, dado que existen dos escalas y dos calificaciones. Tanto la **combinación** como la **progresión** de los niveles de participación en **ambas dimensiones (toma de decisiones** y **propiedad)** dentro de una misma empresa **serán tenidas en cuenta** por los poderes públicos para el refuerzo de las **medidas de promoción establecidas.**

En la Vía de la Voz, Calificación 4: Dual Majority significa que al menos una de las mayorías de voto a nivel del Consejo de Administración es ejercida por representantes de los trabajadores o por el comité de empresa. En la práctica, implica que se requiere una mayoría no solo de los representantes del capital, sino también de los representantes del trabajo (ambos disfrutan de un derecho de veto) a nivel del consejo de administración, es decir, bicameralismo económico [126]. Todas las decisiones que van desde el nombramiento del CEO hasta la estrategia empresarial o la asignación de beneficios, que normalmente son aprobadas por el consejo, deben recibir también una mayoría por parte de los representantes del trabajo. En la historia política de la democracia, esto se considera el umbral del consentimiento democrático. Por ello, es de gran relevancia que las empresas que avanzan en la trayectoria de un mayor acceso a la voz para los trabajadores alcancen el punto en el que los inversionistas laborales puedan ejercer un consentimiento real. Calificación 5: cooperativa de trabajadores o sociedad laboral, es decir, empresa gobernada por sus trabajadores independientemente de la proporción de acciones que posean.

En la Vía de la Propiedad (es decir, el acceso a los medios de producción): observar que las empresas avancen en esta trayectoria es particularmente crítico para todas aquellas que necesitan un plan de sucesión o de transición. En este ámbito, los trabajadores y los fondos de ciudadanos deberían recomprar progresivamente la totalidad de las acciones. La transferencia completa de las acciones a los inversionistas laborales y a los fondos de ciudadanos tendrá el efecto beneficioso de liberar capital para que la empresa haga aquello en lo que es mejor, incluido el lanzamiento de proyectos nuevos o innovadores. Por encima de una participación mayoritaria, la propiedad de acciones por parte de los trabajadores podría complementarse con propietarios custodios (steward

[126] Véase Ferreras, I. (2017) Firms as Political Entities. Saving Democracy through Economic Bicameralism. Cambridge University Press, 2017; Sachs, B. y S. Block (2020) Clean Slate for Worker Power: Building a Just Economy and Democracy. Center for Labor and a Just Economy Report, Harvard Law School, Cambridge, MA https://clje.law.harvard.edu/app/uploads/2020/01/Clean-Slate-for-Worker-Power.pdf; Lafuente, S. (2022), Dual Majorities for Firm Governments, en Ferreras, I., J. Battilana y D. Méda (eds.), Democratize Work. The Case for Reorganizing the Economy. The University of Chicago Press, 73–78; Battilana, J. y I. Ferreras (2021) From Shareholder Primacy to a Dual Majority Board, en A Seat at the Table. Worker Voice and the New Corporate Boardroom, The Aspen Institute Business & Society Program Report Series, agosto. https://www.aspeninstitute.org/wp-content/uploads/2021/09/Final-Worker-Voice-and-the-Corporate-Boardroom.pdf

owners) que ejerzan sus derechos de propiedad priorizando la misión de la empresa conforme a métricas multidimensionales, y no únicamente el máximo retorno de la inversión de capital.[127]

Ámbito de aplicación: la reforma se aplicaría al 100 % de las empresas españolas, con una posible exención en la escala/los estándares de voz para las pequeñas y medianas empresas (pymes), es decir, aquellas con menos de 50 empleados.

Mecanismo de reporte y validación: las calificaciones específicas de las empresas en términos de voz y propiedad deberán medirse anualmente y ser validadas por los representantes de los trabajadores de la empresa, a través de un comité de empresa o una delegación sindical. Ya existen herramientas de reporte basadas en IA que alivian la carga de reporte de las empresas, y estas podrían emplearse para garantizar que el proceso sea fluido y ligero. Una herramienta de este tipo podría ser ofrecida por el Gobierno como una forma de aumentar la alfabetización en IA [128]; su uso en todas las empresas españolas podría apoyar los procesos de divulgación y reporte de toda la información no financiera. Una estructura de apelación ubicada en el Ministerio de Trabajo validará la puntuación de la empresa si se impugnara a nivel empresarial.

[127] Este concepto existe dentro de un campo en evolución en el que las prácticas se están configurando actualmente a través de la adopción voluntaria, más que mediante su imposición por legislación codificada. El interés del Gobierno en clarificar y formalizar estas prácticas incipientes proporcionaría la validación necesaria y el apoyo regulatorio correspondiente, acelerando así su implementación más amplia. Véase https://docs.google.com/document/d/1G09RF4gKZoXgtSJaaS4QXXRVcIc0jawOqVyhJrKu7q8/edit?tab=t.0#heading=h.lzuedasmx2yl

[128] Dicha herramienta operativa ya existe. Véase la aplicación de reporte impulsada por IA: https://www.wequity.app/company

1. A nivel español

(1) Propuesta de ley para la promoción de la participación de las personas trabajadoras en las empresas

Exposición de motivos

La Constitución Española, en su artículo 129.2 ordena a los poderes públicos promover eficazmente las diversas formas de participación en la empresa, fomentar, mediante una legislación adecuada las sociedades cooperativas, y establecer los medios que faciliten el acceso de las personas trabajadoras a la propiedad de los medios de producción. Los dos primeros mandatos ya estaban presentes en la anterior Constitución de 1931 (arts. 46 y 47), el tercero, se incorporó durante la tramitación de la vigente Constitución, y refleja la preocupación de los constituyentes, en plena crisis industrial, por salvar los puestos de trabajo de las empresas en crisis, dando facilidades a las personas trabajadoras para adquirir la propiedad de las empresas para las que trabajaban. Es en este contexto cuando surgen las sociedades anónimas laborales. Tanto las sociedades laborales como las sociedades cooperativas han recibido reconocimiento en nuestra legislación, y han sido, y siguen siendo objeto de fomento por parte de los poderes públicos, principalmente por su contribución al empleo estable y de calidad, y al salvamento de empresas en crisis. Por ello, esta Ley no tiene voluntad de incidir específicamente en su fomento. Otra cosa es el derecho que se reconoce a todos los trabajadores sean socios o no, de participar en la voz y la propiedad de las empresas en las que prestan sus servicios.

La ley que se presenta materializa el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida económica y social del país (art. 9.2 CE), que se concreta, en el caso de las personas trabajadoras, además, en la participación en la empresa, como más tarde avaló el Tribunal Constitucional (STC 298/1989).

La vigente constitución, a diferencia de su predecesora no especifica las diversas formas de participación de los trabajadores que se deben promover, pero siguiendo la normativa y la tradición europea, estas comprenden tanto la participación en la «voz», o toma de decisiones, como en los resultados de la empresa y en su capital, lo que se conoce como participación financiera de las personas trabajadoras en la empresa. Como ha precisado la Comisión de la Unión Europea, la participación financiera de los trabajadores en la empresa puede ser directa a través del reparto de los beneficios, o indirecta, a través del accionariado (Comunicación de la Comisión, de 5 de julio de 2002, relativa a un marco para la participación financiera de los trabajadores).

El legislador español apenas ha promovido hasta el momento la participación de las personas trabajadoras en la empresa, y cuando lo ha hecho ha sido limitando su alcance a determinadas empresas y formas de participación, como fue el caso de la participación de los empleados en los órganos sociales de las cajas de ahorro (Ley 31/1985) o las medidas de apoyo para facilitar el acceso al autoempleo en cooperativas y sociedades laborales de trabajadores desempleados, aunque estas medidas están más orientadas como dijimos, a la creación de empleo estable y al salvamento de empresas en crisis (Real Decreto 818/2021). Por último, la propuesta de las sociedades participadas, contemplada en la Ley 44/2015 de Sociedades Laborales y Participadas, quedó

pendiente de un desarrollo necesario que nunca llegó. Esta escasa atención del legislador no ha impedido la existencia en nuestro país de algunas experiencias de participación destacables, como la derivada del Acuerdo sobre Participación Sindical en la Empresa Pública de 1986, aplicable en empresas públicas de más de 1000 trabajadores.

El Estatuto de los Trabajadores aprobado en 1980 derogó la Ley 41/1962 que regulaba entre otras la participación de las personas trabajadoras en los consejos de administración de las empresas que tuvieran más de 500 empleados y, reconoció entre los derechos básicos de los trabajadores la «Participación en la empresa» (art. 4 Uno, g). Sin embargo, a la hora de regular este derecho, se limitó a señalar que, sin perjuicio de otras formas de participación, los trabajadores tenían derecho a participar en la empresa a través de los órganos de representación regulados en dicho título (delegado de personal y comité de empresa) con las limitadas competencias que señalaban los artículos 64 y siguientes. La situación apenas ha cambiado con el vigente Estatuto aprobado en 2015.

La legislación laboral que debería desarrollar el derecho básico de participación de las personas trabajadoras en la empresa se ha limitado a regular derechos concretos de los representantes de los trabajadores en materia de información; la posibilidad de emitir algún informe no vinculante; ejercer cierta labor de vigilancia sobre el cumplimiento de la ley y los acuerdos, y escasas posibilidades de verdadera participación en la empresa.

Según la Unión Europea, la participación de los trabajadores en la empresa para la que prestan sus servicios comprende el derecho a ser informados, a ser consultados y a participar en las decisiones de la empresa (Directivas 2022/2464 y 2024/1760, entre otras). La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores adoptada en 1989 ya reconocía entre dichos derechos, como principios mínimos comunes a todos los Estados miembros de la Unión Europea, el de información, consulta y participación de los trabajadores en la empresa. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en su artículo 153 otorga al Parlamento Europeo y al Consejo competencias para adoptar directivas por las que se fijen disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente en materias como: la información y consulta a los trabajadores (e) y la representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores incluida la cogestión (f).

Hasta el momento, se ha regulado principalmente un marco general relativo a la información y consulta de los trabajadores (Directiva 2002/14/CE) y algunas normas específicas en materias como la salud y la seguridad (Directiva 89/391), el trabajo en plataformas digitales (Directivas 2019/1152 y 2024/2831); o la aplicación de estos derechos en contextos transnacionales, como la Directiva 2009/38/CE sobre la constitución de un comité de empresa europeo, actualmente en revisión, y ciertas normas sobre participación de los trabajadores en los órganos de administración o control de las empresas de ámbito europeo (Directivas 2001/86; 2003/72 y 2019/2121).

Lo conseguido no es suficiente, como constató la Comisión tras un control de adecuación en 2013; y las instituciones europeas, tras reconocer las mejoras que genera la democracia en el trabajo, en la productividad, la innovación, la organización del trabajo, la calidad del empleo o la implicación de los trabajadores, reivindican una mayor participación de éstos en los procesos de toma de decisiones en las empresas, sobre todo para que éstas adopten planteamientos más sostenibles y a largo plazo. (Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2021 sobre la democracia en el trabajo, entre otras)

La Directiva 2019/2121, no sólo reconoce que la implicación de las personas trabajadoras en los órganos de dirección de las empresas contribuye a que las sociedades adopten planteamientos más sostenibles y a largo plazo (considerando 32), sino que ordena a la Comisión que, a más tardar el 1 de febrero de 2027, evalúe la aplicación de las disposiciones relativas a la información, la consulta y la participación del trabajador en el marco de las operaciones transfronterizas y la eficacia de las salvaguardias relativas a las negociaciones sobre los derechos de participación de los trabajadores, «*teniendo particularmente en cuenta la posible necesidad de introducir en el Derecho de la Unión un marco armonizado sobre la representación de los trabajadores en el órgano de administración, acompañado, en su caso, de una propuesta legislativa*» (artículo 4).

La Directiva 2022/2464 por su parte, al regular la información sobre sostenibilidad que las empresas deben ofrecer, incluye «*los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores*» (art. 29 ter.2, b, ii), y aclara (considerando 49) que las normas de presentación de información sobre sostenibilidad que traten sobre la participación de los trabajadores deben especificar, entre otros aspectos, la información que debe divulgarse sobre la «*participación de los trabajadores en los órganos de administración y supervisión*».

Tampoco podemos olvidarnos de las numerosas recomendaciones de las instituciones de la Unión Europea a los Estados miembros para avanzar hacia una mayor democracia en el trabajo como las recientes Resoluciones del Parlamento de 16 de diciembre de 2021 y de 1 de junio de 2023, el Dictamen exploratorio del Comité Económico y Social Europeo sobre la democracia en el trabajo de 29 de junio de 2023, las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 17 de noviembre de 2023 o el reciente Dictámen de 21 de marzo de 2025, del Comité Económico y Social Europeo, en favor de una Inteligencia Artificial positiva para los trabajadores, donde se recomienda aumentar la participación de los trabajadores en la empresa para minimizar los riesgos y los efectos nocivos de los sistemas de IA.

Por último, facilitar el acceso de las personas trabajadoras a la propiedad de los medios de producción, o participación financiera en sus empresas, como ordena el artículo 129.2 de la Constitución es, especialmente importante en estos momentos de crisis tanto en el relevo generacional en empresas familiares y pymes, como en empresas insertas en procesos de

reestructuración, a fin de favorecer la continuidad de muchos negocios y el mantenimiento de los puestos de trabajo.

Al margen de las medidas existentes para favorecer el acceso de las personas trabajadoras a la condición de socias de sus empresas, transformando éstas en cooperativas o sociedades laborales, la Ley 44/2015 de sociedades laborales y participadas quiso promover una nueva vía de acceso a través de la llamada sociedad participada. Esta ley ordena a los poderes públicos promover la constitución y el desarrollo de sociedades participadas por los trabajadores, definiendo éstas, principalmente, como sociedades de capital que cuentan con trabajadores que poseen participación en el capital, en los resultados de la sociedad o en la toma de decisiones de la sociedad, sin llegar a tener el control de la sociedad, a diferencia de los trabajadores de las sociedades laborales (art. 18). La figura de la sociedad participada quedó, sin embargo, pendiente de desarrollo, tanto en cuanto al procedimiento para su reconocimiento, como a su fomento.

Con el fin de beneficiarse del conocimiento científico existente sobre las múltiples dimensiones de la participación de los trabajadores en las empresas, el Ministerio de Trabajo constituyó una Comisión internacional de personas expertas sobre la democracia en el trabajo con el objetivo de analizar la situación de España y elaborar propuestas. Creado en febrero de 2025 y presidido por la profesora Isabelle Ferreras, de la Universidad de Lovaina, la Comisión internacional entregó su informe a la Ministra de Trabajo a finales de 2025.

El trabajo de la Comisión de Personas Expertas se dividió en tres mandatos:

1. **Diagnóstico**: examinar la historia, el contenido y las aplicaciones actuales del artículo 129.2 e identificar los problemas contemporáneos para los que su aplicación podría ofrecer soluciones.

2. **Estrategia:** proponer una trayectoria para la aplicación del artículo 129.2 en el futuro.

3. **Política:** Identificar herramientas legislativas y otros recursos que ofrezcan soluciones rigurosas, basadas en la investigación, innovadoras, económicas y adaptables a la cultura de diversidad territorial y económica de España.

El artículo 129.2 hace una doble promesa a todos los trabajadores de España: acceso a la voz y acceso a la propiedad. El estudio de los expertos concluyó que el artículo 129.2 no se está aplicando actualmente a través de una legislación eficaz. De hecho, España se encuentra entre los países menos desarrollados de la Unión Europea en cuanto al reconocimiento de los trabajadores como componentes clave de la economía, tanto en términos de estructuras institucionales que permiten la participación democrática en el lugar de trabajo como en términos de acceso de los trabajadores a la propiedad de acciones en las empresas. Al mismo tiempo, la Comisión también observó una serie de empresas españolas que son ejemplos de aplicación ejemplar del artículo

129.2, en particular las cooperativas de trabajadores, que se encuentran entre las más sólidas del mundo. Los miembros de la Comisión coincidieron en que una aplicación más rigurosa del artículo 129.2 podría resultar muy eficaz para ayudar a España a situarse entre los líderes de la UE en términos de buenas prácticas y a ascender en la escala de productividad identificada como el principal reto de la Unión Europea por el Informe Draghi (2024). En concreto, la Comisión recomendó la democratización de las empresas como medio para cumplir los mandatos del artículo 129.2, abriendo el camino para que todos los inversores laborales tengan voz y participación, y reunió pruebas objetivas y sólidos argumentos económicos y políticos para explicar la necesidad de la intervención pública en este sentido.

La Comisión consideró que la democratización firme ofrece importantes posibilidades para abordar y revertir las tendencias negativas actuales, en particular:

1. La crisis de sucesión a la que se enfrentan las pymes españolas (se estima que un tercio de los propietarios de pymes se jubilarán en la próxima década, lo que pondrá en peligro aproximadamente 600 000 puestos de trabajo cada año; la gran mayoría no tiene ningún plan de sucesión).

2. El retraso en materia de competitividad (especialmente en la calidad del empleo y la innovación; a pesar de las inversiones, la economía española ha tenido dificultades para aprovechar las innovaciones de manera que aumenten la productividad de los trabajadores, en lugar de limitarse a sustituirlos, externalizarlos o degradarlos).

3. Los abusos y usos indebidos de la inteligencia artificial en el lugar de trabajo (las industrias están implementando y experimentando cambios masivos que amenazan la autonomía y la privacidad de los trabajadores, sin planes suficientes para involucrar a los trabajadores en el despliegue seguro y eficaz de las nuevas tecnologías).

4. Fragmentación de la cadena de valor e informalidad laboral (los inversores lejanos obtienen beneficios mediante la «comparación coercitiva» entre regímenes fiscales y de trabajadores ocultos y no remunerados o mal remunerados).

5. Pérdida de soberanía económica y resiliencia territorial (el capital transnacional es móvil, mientras que los trabajadores y las comunidades locales están en gran medida anclados en un lugar específico, lo que hace que las regiones soportan una parte desproporcionada del riesgo derivado de las decisiones de inversión y desinversión de las empresas, en las que no tienen voz ni voto).

6. Pobreza y desigualdad (la tasa de pobreza laboral en España es del 13,7 %, y se duplica entre los inmigrantes, alcanzando el 29,5 %, y casi el 30 % en los sectores agrícola y doméstico).

7. Daños al medio ambiente natural (de los nueve límites biofísicos dentro de los cuales la humanidad puede operar con seguridad, siete ya se han traspasado, y las empresas no democratizadas son responsables de una parte desproporcionada de los daños al medio ambiente y al cambio climático global).

8. Debilitamiento de la sociedad civil y los sindicatos (la marginación de los sindicatos se correlaciona directamente con el aumento de la desigualdad y el empeoramiento de las condiciones laborales, y deja a los gobiernos y las empresas sin socios constructivos).

9. Desilusión con las instituciones democráticas (las instituciones democráticas se están viendo debilitadas por el descontento de los ciudadanos, la marginación política y el auge del autoritarismo).

A la luz de estas conclusiones, y basándose en investigaciones y datos científicos, testimonios de expertos y comparaciones con las mejores prácticas de otros países de la UE, la Comisión identificó opciones prácticas para ayudar a las partes interesadas (en particular a las empresas) a equilibrar las consideraciones sociales, medioambientales y económicas en las organizaciones empresariales. Estas se presentan en forma de resultados detallados de investigaciones, proyectos de legislación y propuestas políticas concretas.

Como resultado del trabajo de la Comisión, esta Ley tiene como objetivo promover la participación de las personas trabajadoras en las empresas, tanto en la toma de decisiones (voz), como en la propiedad, dando cumplimiento al mandato constitucional comprendido en el artículo 129.2 de la Constitución, y siguiendo las directrices y recomendaciones de la Unión Europea.

La Ley se estructura en 20 artículos distribuidos en 6 capítulos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El Capítulo I aborda disposiciones generales como, el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, las formas de participación de los trabajadores en la empresa y la definición de los conceptos clave utilizados. El Capítulo II mejora la regulación de los órganos de representación de los trabajadores, contenida en el Estatuto de los Trabajadores, y su participación en la toma de decisiones de la empresa para la que prestan sus servicios El Capítulo III regula el acceso y la participación en los órganos de gobierno de la empresa. La Ley deja el camino abierto para que una eventual reforma de las leyes de sociedades de capital y cooperativas permita organizar su administración por el sistema dual, como es el caso de la Sociedad Anónima Europea o la Sociedad Cooperativa Europea, y puedan contar también, si así lo desean, con un consejo de dirección y un consejo de vigilancia, como es posible en 21 de los 27 Estados que integran la Unión Europea. El Capítulo IV se enfoca a la participación de los trabajadores en la propiedad de la empresa y la obligación que tienen todos los poderes públicos de facilitar el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de

producción, proponiendo medidas de política económica que puedan contribuir a este objetivo. En el Capítulo V se incorporan otras medidas dirigidas a la promoción de la participación de los trabajadores en la empresa, principalmente orientadas a mejorar progresivamente dicha participación, tanto en la toma de decisiones como en la propiedad de las empresas. El Capítulo VI incorpora diversas medidas para mejorar la respuesta del derecho administrativo ante la infracción grave y muy grave de los derechos regulados en esta Ley y el recurso al proceso de conflicto colectivo regulado en la Ley procesal laboral. Por último, la Ley cuenta con dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales. Se deroga parcialmente la Ley de sociedades laborales y participadas, dado que con la presente Ley se da cumplimiento a los objetivos que motivaron la regulación de las sociedades participadas en aquélla.

La presente Ley establece un marco fundamental para avanzar en la democratización empresarial, articulando sus objetivos en dos ejes principales: la participación de los trabajadores en la toma de decisión y su acceso a la propiedad.

En lo relativo a la participación y cogestión de los trabajadores, la Ley da por primera vez en España un paso decisivo hacia la codecisión. Inspirándose en modelos como el alemán, la normativa regula la cogestión en dos niveles diferenciados: el de los derechos de participación que corresponden a los comités de empresa, y el de los derechos de los trabajadores a nombrar representantes en los órganos de gobierno de las sociedades de capital.

En cuanto a la participación en la propiedad, la Ley propone mecanismos de actuación pública destinados a facilitar a los trabajadores el acceso a la financiación necesaria para participar en el capital social de las empresas.

Adicionalmente, con el fin de impulsar una dinámica amplia en la economía española hacia una mayor resiliencia territorial y capacidad de innovación, se establecen incentivos de carácter fiscal y no fiscal ligados al Índice de Progreso Democrático en la empresa para estimular el acceso a la toma de decisiones de las personas trabajadoras y a la propiedad de sus empresas.

CAPÍTULO I. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación de la ley

Uno. La presente Ley tiene por objeto responder al doble mandato constitucional contemplado en el art. 129.2, que ordena a los poderes públicos promover eficazmente las diversas formas de participación de los trabajadores en la empresa y establecer los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.

Así mismo, esta Ley acoge las normas y recomendaciones de la Unión Europea sobre la promoción de la democracia en el trabajo y la sostenibilidad a largo plazo de las empresas.

Dos. La participación en la empresa, al igual que la información y consulta, son derechos básicos de todos los trabajadores.

Las personas trabajadoras ejercerán estos derechos en la empresa a través de sus representantes, conforme establece esta Ley.

En el caso de trabajadores socios, estos derechos se ejercerán a través de los órganos sociales de su respectiva sociedad o cooperativa.

Tres. Esta ley es de aplicación a todas las empresas, cualquiera que sea su naturaleza y forma jurídica, salvo las empresas individuales y públicas.

Artículo 2. Formas de participación de las personas trabajadoras en la empresa para la que prestan sus servicios.

De las diversas formas de participación de las personas trabajadoras en la empresa, esta Ley se ocupa de la participación en la toma de decisiones y en la propiedad de la empresa.

Uno. La participación de las personas trabajadoras en la toma de decisiones comprende:

1. El derecho a decidir sobre las cuestiones ordinarias de la empresa que afecten directa o indirectamente al desarrollo de su actividad en general.

2. El derecho a decidir sobre las cuestiones estratégicas que afectan al futuro de la empresa y que directa o indirectamente les puedan afectar.

Dos. El acceso de las personas trabajadoras a la propiedad de los medios de producción comprende tanto el acceso directo como indirecto a la titularidad de partes sociales de las entidades para las que prestan sus servicios.

a. El acceso directo puede llevarse a cabo a través de la adquisición de las partes sociales en la entidad para la que prestan sus servicios.

b. El acceso indirecto tiene lugar cuando quien adquiere dichas partes sociales por cuenta de las personas trabajadoras es una entidad intermediaria constituida y controlada por aquellas, con el objetivo de administrar dichas partes sociales.

Artículo 3. Definiciones:

- **Empresa**. Organización que resulta de la inversión realizada en capital y trabajo destinada a la producción o mediación de bienes o servicios para el mercado.

- **Grupo de empresas**. Conjunto de sociedades jurídicamente independientes pero interconectadas entre sí por vínculos de propiedad o de control sobre la gestión o la dirección estratégica, conforme a la definición del artículo 42.1 del Código de Comercio.

- **Empresario**. Es la persona física o jurídica que en nombre propio, por sí o por medio de otro desarrolla, organizada y profesionalmente, una actividad económica a través de una empresa, y es la parte contratante en las relaciones laborales establecidas con los trabajadores.

- **Trabajador**. Persona física que invierte su trabajo y presta sus servicios retribuidos bien por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección del empresario, o bien de forma asociada con otros trabajadores en régimen cooperativo.

- **Derecho de participación de los trabajadores en la empresa**. El derecho de participación de los trabajadores en la empresa comprende su participación en la toma de decisiones, en los beneficios generados por la empresa, y en su patrimonio.

- **Derecho de participación de los trabajadores en la toma de decisiones**. Este derecho comprende tanto los derechos de información, consulta y participación en la gestión, como la participación en los órganos de administración y control de las entidades para las que presta sus servicios.

- **Parte social**. Es la parte que corresponde a cada socio en los derechos y obligaciones de la entidad de la que forma parte, incluida su participación en el patrimonio social.

- **Consejeros laborales**. Son los miembros del consejo de administración o del consejo de vigilancia, elegidos en representación de las personas trabajadoras, que prestan sus servicios en la empresa, y en atención a su condición de personas trabajadoras.

- **Interés de la empresa**. Se entiende que el interés de la empresa es maximizar a largo plazo el valor de la inversión realizada en capital y trabajo a la vez que se persigue la misión que la empresa se ha autoimpuesto, evitando impactar negativamente en las demás partes interesadas.

CAPÍTULO II De la participación de las personas trabajadoras en la toma de decisiones de la empresa y sobre los órganos de representación de los trabajadores

Artículo 4. Derechos de información, consulta y participación en la empresa.

Constituyen derechos básicos de todos los trabajadores los de información, consulta y participación en la empresa.

Sin perjuicio de otras formas de participación, los trabajadores tienen derecho a participar en las decisiones de la empresa a través de los órganos de representación previstos en la legislación laboral y, particularmente, a través de delegados de personal, comités de empresa, delegados y secciones sindicales.

Los trabajadores también podrán participar en la toma de decisiones estratégicas a través de los consejeros laborales, elegidos para representarles en los órganos de administración o de vigilancia de las empresas, según sea el caso, y comisiones especializadas, conforme a lo establecido en la legislación sobre sociedades de capital y sociedades cooperativas

Artículo 5. Modificación del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Uno. Se incorpora un artículo 61 bis, en el Título II, sección primera, «Órganos de representación», como sigue*:*

> *«Los órganos de representación de los trabajadores en la empresa o en el centro de trabajo son los que señalan los artículos siguientes.*
>
> *El centro de trabajo es la unidad electoral por defecto. No obstante, los convenios colectivos de sector a nivel estatal, atendiendo a las características de éste, pueden fijar otra unidad electoral que no sea el centro de trabajo, como la empresa o la división territorial de la provincia».*

Dos. Se añade un segundo párrafo al artículo 62.1 en estos términos*:*

> *«Asimismo puede regularse en convenio colectivo sectorial la figura del delegado de personal conjunto de varios centros de trabajo inferiores a 6 trabajadores»*

Tres. Se añade un párrafo 2 bis al artículo 63:

«La representación legal de las personas trabajadoras de las empresas contratistas y subcontratistas y de la cadena de valor de la empresa principal tendrán derecho a asistir con voz, pero sin voto, a las reuniones del comité de empresa de la empresa principal»

Cuatro. Se añade un nuevo artículo 63 bis, que queda redactado como sigue*:*

«1. En los grupos de empresas en el sentido del art. 42.1 del Código de comercio, se constituirá un comité de grupo de empresas, cuya composición seguirá las normas previstas en esta Ley para la constitución de la comisión negociadora del convenio colectivo de grupo.

2. El comité de grupo tendrá derecho a ser informado y consultado sobre aquellas cuestiones que afecten al conjunto del grupo de empresas o, al menos, a dos empresas del grupo.

3. A los fines previstos en el apartado anterior, el comité de grupo tendrá derecho a mantener al menos dos reuniones anuales con la dirección central. La reunión deberá ser convocada por la dirección central con una antelación mínima de un mes, acompañando a la convocatoria un informe sobre la evolución y perspectivas de las actividades del grupo de empresas. La dirección central informará de ello a las direcciones locales.

Sin perjuicio de otras cuestiones que puedan plantearse, en la reunión anual se analizarán aquellas relacionadas con la estructura, la situación económica y financiera, la evolución probable de las actividades, la producción y las ventas del grupo.

La información y la consulta al comité de grupo se referirán sobre todo a la situación y evolución probable del empleo, las inversiones, los cambios relevantes que afecten a la organización, la introducción de nuevos métodos de trabajo o de nuevos métodos de producción, los traslados de producción, las fusiones, la reducción del tamaño o el cierre de empresas, de centros de trabajo o de partes importantes de estos y los despidos colectivos.

La consulta se efectuará de modo que permita a los representantes de los trabajadores iniciar un periodo de negociaciones con vistas a alcanzar un acuerdo con la dirección central.

4. El comité de grupo deberá ser informado con la debida antelación de aquellas circunstancias excepcionales o de aquellas decisiones que vayan a adoptarse que afecten de manera relevante a los intereses de los trabajadores, especialmente en los casos de traslados de empresas, de cierres de centros de trabajo o empresas o de despidos colectivos. Además, tendrá derecho a reunirse, a petición propia, con la dirección central, o con cualquier otro nivel de dirección de las empresas del grupo más adecuado y con competencia para adoptar decisiones propias, al objeto de recibir la citada información y de ser consultado sobre ella. Esta reunión o reuniones serán, en su caso, adicionales a la reunión anual prevista en el

apartado 3, salvo que, en función de los plazos existentes, puedan incorporarse al contenido de la citada reunión sin poner en peligro la efectividad de la consulta.

Las reuniones de información y el periodo de consultas a que se refiere este apartado se efectuarán con la antelación necesaria para que el criterio del comité pueda ser tenido en cuenta a la hora de adoptar o de ejecutar las decisiones, sobre la base de un informe elaborado por la dirección central o por cualquier otro nivel de dirección adecuado del grupo.

5. La dirección central y el comité de grupo decidirán de común acuerdo las reglas precisas sobre la presidencia de sus reuniones conjuntas. En defecto de pacto al respecto, deberán consignar en el acta de la primera reunión que celebren los procedimientos a emplear para moderar las sesiones.

Las actas de las reuniones entre la dirección central y el comité de grupo serán firmadas por un representante en nombre de cada una de las partes.

6. La dirección central informará a las direcciones de sus empresas de la convocatoria de las reuniones que vaya a mantener con el comité de grupo.

7. El comité de grupo tendrá el mismo régimen de funcionamiento que el comité de empresa

8. Siempre que sea necesario para el correcto desempeño de sus funciones, el comité de grupo podrá estar asistido por expertos de su elección.

9. Los gastos derivados del funcionamiento del comité de grupo serán sufragados por la dirección central, que deberá proporcionarles los recursos financieros y materiales necesarios para cumplir sus funciones adecuadamente.

En particular, la dirección central deberá sufragar los siguientes gastos:

a. Los de organización de las reuniones del grupo, incluidos los gastos de manutención, alojamiento y viaje de sus miembros.

b. Los derivados de un experto designado por el comité de grupo para asistirle en sus funciones.

10. Los miembros del comité de empresa europeo deberán informar a los representantes de los trabajadores de las empresas y centros de trabajo o, en su defecto, al conjunto de los trabajadores, sobre el contenido y los resultados del procedimiento de información y consulta desarrollado conforme a las previsiones de este artículo».

Cinco. Se modifica el título del artículo 64 que pasa a ser: *«Derechos de información, consulta y participación»*

Seis. El artículo 64.1 queda redactado como sigue:

> *«El comité de empresa tendrá derecho a ser informado y consultado por el empresario sobre todas aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como sobre la situación de la empresa, su diseño organizativo y las consecuencias sobre el empleo. Asimismo, tendrá derecho a participar en las decisiones de la empresa en los términos previstos en este artículo.*
>
> *Se entiende por información, la transmisión de datos por el empresario al comité de empresa, a fin de que este tenga conocimiento de una cuestión determinada y pueda proceder a su examen. Por consulta se entiende la apertura de un proceso de diálogo y negociación entre la dirección de la empresa y el Comité sobre una cuestión determinada, con la finalidad de llegar a un acuerdo. La participación conlleva establecer los mecanismos de implicación de los trabajadores en la configuración de la empresa y su modelo productivo. En todos los casos, estos derechos se ejercitarán frente al interlocutor empresarial idóneo, en el nivel apropiado de decisión empresarial.*
>
> *En los procedimientos de información, consulta y participación, ambas partes actuarán conforme a las exigencias de la buena fe, en cumplimiento de sus derechos y obligaciones recíprocas, teniendo en cuenta tanto los intereses de la empresa como los de los trabajadores».*

Siete. El artículo 64.5, en su párrafo tercero queda redactado como sigue:

«El comité de empresa tiene derecho a la apertura de un período razonable de consultas con capacidad de propuesta y con la suficiente antelación a la eventual ejecución prevista por parte del empresario de las decisiones adoptadas por éste, sobre las siguientes cuestiones:

a. Las reestructuraciones de plantilla y ceses totales o parciales, definitivos o temporales, de aquélla. En los casos de deslocalización en empresas o grupos de empresa de dimensión comunitaria o en empresas constituidas como sociedades anónimas o cooperativas europeas, que pueda suponer cierre total o parcial de éstas, el período de consultas debería permitir a los representantes legales de los trabajadores en el comité de empresa conocer el informe del comité de empresa europeo o del órgano de representación «ad hoc», si lo hubiere, sobre la decisión del cese de esta empresa.

b. Las decisiones de la empresa sobre la reconfiguración del modelo productivo, señaladamente la introducción de nuevas tecnologías, alteración de cadenas de externalización productiva y transición energética

c. Las reducciones de jornada.

d. El traslado total o parcial de las instalaciones.

e. Los procesos de fusión, absorción o modificación del estatus jurídico de la empresa que impliquen cualquier incidencia que pueda afectar al volumen de empleo.

f. La implantación y revisión de sistemas de organización y control del trabajo, estudios de tiempos, establecimiento de sistemas de primas e incentivos y valoración de puestos de trabajo, en especial cuando se utilicen mecanismos de gestión algorítmica del personal y sistemas de inteligencia artificial.

g. Los planes de formación profesional en la empresa.

h. La introducción de sistemas de participación financiera de los trabajadores.

En el caso en que el período de consultas finalice sin acuerdo, se deberá acudir a una instancia de mediación obligatoria, ante los sistemas autónomos de resolución de conflictos colectivos del territorio o los procedimientos de solución que disponga el convenio colectivo sectorial de aplicación a dicha empresa». Mientras tanto, quedará en suspenso la ejecución de la decisión adoptada por el empresario.

El incumplimiento por parte del empresario de la apertura de este período de consultas dará lugar a la nulidad de la decisión o medida empresarial adoptada que se tramitará por el procedimiento de conflictos colectivos del artículo 153 Ley 31/2011 reguladora de la jurisdicción social.

Ocho. A continuación del artículo 64.5 se incorpora un nuevo apartado 5 bis, que queda redactado como sigue:

> *«El comité de empresa tiene el derecho de validación o de veto en materia de introducción y desarrollo de sistemas de inteligencia artificial en el ámbito laboral, cuando estos conciernen a los procedimientos de reclutamiento y selección, la gestión del personal (incluyendo dirección, vigilancia, productividad y evaluación), la relación con los clientes, la prestación de servicios, la producción, y cualquier otro ámbito que esté vinculado a la relación laboral.*
>
> *A fin de realizar su trabajo, el comité de empresa tendrá derecho a solicitar el apoyo de personas expertas en las materias objeto de consulta.*

La dirección de la empresa tendrá la obligación de sufragar la remuneración de dos personas expertas por un número de horas razonable, para asistir de forma eficaz al comité en sus debates: una persona experta en las materias relativas al despliegue de sistemas de inteligencia artificial y una persona experta en las materias relativas a las consecuencias de la acción de la empresa sobre los límites planetarios».

Nueve. Se da nueva redacción al art. 64.7.c) ET, como sigue:

«Participar con la dirección de la empresa en la toma de decisiones sobre la reconfiguración de su organización y de su modelo productivo en aras a alcanzar una mayor eficiencia, así como, a la sostenibilidad ambiental y a la responsabilidad social de la misma.

El derecho de participación se llevará a efecto a través de los procedimientos que ambas partes acuerden a través de la negociación colectiva, garantizando en todo caso la información previa al comité sobre las decisiones de la empresa que afecten a las finalidades reseñadas».

Diez. Se incorpora un nuevo apartado 7 bis al artículo 64, como sigue*:*

«En las empresas donde no existan órganos de representación de los trabajadores para la realización de los períodos de consulta se creará una comisión negociadora constituida, de un lado, por la representación de la empresa y, de otro lado, por una representación de los sindicatos más representativos y por los sindicatos representativos del sector al que pertenezca la empresa y con legitimación para formar parte de la comisión negociadora del convenio colectivo de aplicación a la misma, en proporción a su audiencia electoral en ese sector. No obstante, esta comisión sindical estará válidamente integrada en todo caso por aquella organización u organizaciones que respondan a la convocatoria de la empresa en el plazo de diez días»

Once. Se incorpora un párrafo 4 al artículo 69, como sigue*:*

«Las candidaturas a delegados de personal o a miembros del comité de empresa deberán contener, como mínimo, el 60 por 100 de los puestos a cubrir. En el caso de que concurra una única candidatura, ésta deberá contener tantos candidatos como miembros a cubrir»

Doce. Se incorpora al apartado primero del artículo 85 un párrafo final, en los siguientes términos:

«A través de la negociación colectiva se articularán los medios necesarios para la realización de la participación de los organismos de representación en la empresa con la dirección de ésta en la reconfiguración de su organización y de su modelo productivo en aras a una mayor

eficiencia, así como a la sostenibilidad ambiental y a la responsabilidad social en su actuación».

CAPÍTULO III De la participación de las personas trabajadoras en los órganos de gobierno de la empresa

Artículo 6. La participación de las personas trabajadoras en los órganos de gobierno de la empresa.

Uno. Las personas trabajadoras tienen derecho, a través de sus representantes, a participar en los órganos de administración, o de vigilancia, en su caso, de su empresa y de la empresa matriz del grupo al que pertenece su empresa, así como, en las comisiones especializadas que tengan constituidas.

Dos. El convenio colectivo de empresa o grupo de empresas aplicable, determinará el número de representantes de los trabajadores en los órganos de administración y vigilancia. La negociación colectiva de ámbito superior podrá fijar mínimos sectoriales y/o territoriales.

En caso de no llegar a un acuerdo, o en ausencia de regulación en el convenio colectivo aplicable, la representación de los trabajadores en los citados órganos será la siguiente:

a. En las empresas o grupos de empresas con 50 a 1000 trabajadores en España o en el exterior, un 1/3 de los miembros y derechos de voto, serán atribuidos a los consejeros laborales.

b. En empresas o grupos de empresas con más de 1000 trabajadores en España o en el exterior el 50% de los miembros y derechos de voto, serán atribuidos a los consejeros laborales.

Tres. El convenio colectivo de empresa o grupo de empresas applicable, determinará también el modo de designación de los citados representantes dentro de esas opciones:

- Mediante designación de los consejeros laborales por los trabajadores.
- Mediante atribución al comité de empresa de la facultad de designar en su seno a las personas que ocuparan los cargos de consejeros laborales.
- Utilizar el comité de empresa como el canal adecuado para la representación de los trabajadores en las decisiones estratégicas, y otorgar a su resultado de votación **el peso de un tercio o la mitad de los votos** en el Consejo de administración.

Artículo 7. Designación y cese de los representantes de las personas trabajadoras en los órganos sociales.

Uno. Por convenio colectivo de empresa o grupo, o de ámbito superior de aplicación a las empresas de un sector y/o territorio, se regularán los requisitos exigidos para ser consejero laboral dentro del respeto a la igualdad de género y no discriminación, la duración del cargo y las causas de cese, así como la modalidad de designación de los mismos de entre las posibilidades establecidas por ley.

Los representantes de las personas trabajadoras en los órganos sociales y en sus comisiones serán designadas por los órganos de representación legal de las personas trabajadoras en la empresa o grupo de empresas, o por las secciones sindicales de las organizaciones sindicales más representativas de la empresa o grupo de empresas. En caso de ser un grupo de empresas con derecho a constituir un Comité de Empresa Europeo o un procedimiento transnacional de información y consulta, deberá asignarse a dicho órgano transnacional, o en su defecto, a las organizaciones sindicales transnacionales representativas en la empresa, un papel en el procedimiento de designación.

En la propuesta también se designarán los sustitutos para el caso de que los consejeros designados cesen por cualquier causa durante su mandato. Los sustitutos podrán asistir a las reuniones del consejo de administración o de vigilancia como observadores.

Dos. Los candidatos a representantes de las personas trabajadoras en los órganos sociales deberán ser personas trabajadoras de la empresa con contrato de trabajo, por tiempo indefinido y una antigüedad mínima de seis meses en la empresa y no incurrir en ninguna de las prohibiciones previstas en la legislación. No podrán ser candidatos quienes ocupen o hayan ocupado cargos de dirección en la empresa en los últimos dos años.

Tres. Los consejeros representantes de las personas trabajadoras no podrán asumir responsabilidades directivas en la empresa hasta que no hayan transcurrido dos años del cese de su mandato.

Cuatro. Los consejeros representantes de las personas trabajadoras solamente podrán ser revocados por decisión de los órganos que los hayan elegido, mediante asamblea convocada al efecto, por mayoría absoluta de sus miembros, mediante sufragio libre, personal, directo y secreto.

Cinco. En ningún caso podrá establecerse que los consejeros laborales válidamente designados deban dimitir de otros cargos representativos de las personas trabajadoras u organizaciones sindicales en la empresa o grupo, en España o fuera del territorio español.

Artículo 8. Derechos, obligaciones y responsabilidades de los consejeros elegidos en representación de las personas trabajadoras.

Uno. Los consejeros elegidos en representación de las personas trabajadoras de la empresa se regirán, además de por la normativa laboral, por las normas previstas en la Ley de Sociedades de Capital y Ley de Sociedades Cooperativas, según el caso, aplicables a los administradores y miembros del consejo de administración o consejo rector, con las excepciones previstas en esta Ley.

Dos. Los consejeros laborales tendrán los mismos derechos, obligaciones y responsabilidades que los demás consejeros no ejecutivos.

Además, tendrán los derechos, garantías y facilidades propias de la representación legal o sindical de las personas trabajadoras que ostenten en la empresa, incluido un crédito horario específico para el cumplimiento de las funciones de consejero, así como un número de horas de formación específica a disfrutar en cada año de mandato, relacionada con el cargo de consejero laboral.

También tendrán derecho a la cobertura de una póliza de seguro de responsabilidad civil adecuada a su cargo, que proteja su patrimonio personal frente a reclamaciones por errores, omisiones o actos negligentes en el ejercicio de sus funciones en el consejo, incluyendo la cobertura de gastos de defensa legal y posibles fianzas o indemnizaciones.

Con antelación suficiente, la empresa deberá poner a disposición de los consejeros laborales la informacion y los recursos adecuados que sean necesarios o convenientes para el ejercicio de su cargo, incluido el asesoramiento especializado.

La vulneración de los derechos de información, consulta y participación de los representantes de los trabajadores en los citados órganos y comisiones podrá dar lugar a la nulidad de la decisión o medida adoptada por el respectivo órgano o comisión, que surtirá también efectos sobre los actos o decisiones adoptadas en desarrollo de dicha decisión o medida.

Por convenio colectivo se determinará en qué materias propias de las competencias de los órganos de administración o vigilancia será necesaria el acuerdo de los consejeros laborales, así como las consecuencias derivadas de su no concurrencia. En todo caso, la designación del responsable encargado del personal de la empresa deberá contar con el acuerdo expreso o tácito, de los consejeros laborales. Ambas prescripciones deberán hacerse constar en los reglamentos del correspondiente órgano o comisión.

Tres. Los consejeros laborales estarán sometidos a los deberes de diligencia y lealtad para con la empresa, y responderán de los daños que causen por actos u omisiones contrarios a la ley o los estatutos, o por los realizados incumpliendo los deberes inherentes al desempeño de su cargo, siempre y cuando haya intervenido dolo o culpa.

Artículo 9. Modificación del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

Uno. Se incorpora un nuevo apartado 3º al artículo 212, en los siguientes términos:

> *«3. En todo caso, los administradores designados en representación de los trabajadores deberán tener la condición de trabajadores de la empresa con contrato de trabajo por tiempo indefinido y una antigüedad mínima de seis meses».*

Dos. Se modifica el artículo 220 como sigue:

> *«En la sociedad de responsabilidad limitada el establecimiento o la modificación de cualquier clase de relaciones de prestación de servicios o de obra entre la sociedad y uno o varios de sus administradores requerirán el acuerdo de la junta general. Este acuerdo no será necesario cuando se trate de administradores elegidos en representación de los trabajadores y la prestación de dichos servicios se corresponda con los propios de su puesto de trabajo».*

Tres. Se incorpora un nuevo apartado 3º al artículo 223:

> *«3. Los administradores elegidos en representación de los trabajadores sólo podrán ser cesados por acuerdo del órgano de representación, legal o sindical, de las personas trabajadoras que los hayan designado, y en los supuestos establecidos por convenio colectivo».*

Artículo 10. Información no financiera sobre la participación de los trabajadores en la empresa.

Las sociedades que ofrezcan información no financiera sobre relaciones sociales y, en particular, sobre los mecanismos y procedimientos con los que cuenta la empresa para promover la implicación de los trabajadores en la gestión de la sociedad, en términos de información, consulta y participación, deberán especificar la información correspondiente a la participación de los trabajadores en los órganos de administración y supervisión, y en sus respectivas comisiones.

CAPÍTULO IV. De la participación de las personas trabajadoras en la propiedad de la empresa

Artículo 11. El acceso de las personas trabajadoras a la propiedad de los medios de producción.

Uno. Los poderes públicos adoptarán las medidas que sean necesarias para facilitar el acceso de los trabajadores a la propiedad de sus empresas y especialmente cuando la finalidad sea dar continuidad a la empresa y asegurar los puestos de trabajo.

Dos. Estas medidas deberán orientarse tanto a eliminar los obstáculos que impidan el acceso a la propiedad por parte de los trabajadores, como a incentivar dicho acceso, con medidas fiscales, financieras o de otra índole.

Entre otras medidas, deberá ponerse en marcha por parte del Ministerio de Trabajo y Economía Social un sitio web específico con información a disposición de empresarios y personas trabajadoras sobre modalidades de participación financiera, experiencias de participación de trabajadores en el capital de las empresas, ayudas existentes para facilitar el acceso al capital, y cualquier otro recurso que pueda contribuir a tal fin.

Tres. En el diseño de las medidas que faciliten el acceso a la propiedad, así como en su aplicación, se deberá escuchar a las asociaciones empresariales y organizaciones sindicales más representativas, las organizaciones que promueven la participación financiera de los trabajadores en la empresa, y otras partes interesadas.

Cuatro. El convenio colectivo aplicable o, en su defecto, el acuerdo de empresa determinará el porcentaje de capital que deberá ponerse a disposición de las personas trabajadoras, así como, el procedimiento, plazos y condiciones para su adquisición.

En caso de no llegar a un acuerdo, las empresas deberán garantizar la puesta en marcha de un plan para facilitar el acceso de las personas trabajadoras a la propiedad de, al menos:

a. El 2% del capital social si la empresa tiene de 25 a 1000 trabajadores,

b. El 10% del capital si la empresa tiene más de 1000 trabajadores.

Artículo 12. El acceso indirecto a través de entidades intermediarias.

Uno. El acceso de las personas trabajadoras a la propiedad de los medios de producción comprende tanto el acceso directo a la titularidad de partes sociales de las sociedades en las que

prestan sus servicios, como el acceso indirecto, a través de entidades intermediarias constituidas y controladas por los trabajadores.

Se entiende que una entidad está controlada por los trabajadores cuando, de forma directa o indirecta, los trabajadores cuentan con la mayoría de los derechos de voto en sus órganos sociales.

Dos. Dicha entidad intermediaria podrá adoptar la forma jurídica de sociedad civil o mercantil, de asociación, de fundación o de fondo de inversión salarial, y tendrá por objeto adquirir para los trabajadores, partes sociales de la sociedad para la que prestan sus servicios y en su caso, custodiarlas y administrarlas en interés de los trabajadores como propietarios de las mismas.

Los acuerdos de constitución de estas entidades podrán prever la diversificación de hasta el 50% de la inversión del trabajador, a petición de éste, una vez transcurrido un periodo mínimo de 5 años desde que asumió la titularidad de dichas partes sociales.

Tres. Las personas trabajadoras que participen en la entidad intermediaria elegirán democráticamente a los miembros del órgano de administración de ésta, quienes quedarán sometidos a los deberes de diligencia, lealtad y responsabilidad frente a dichos trabajadores y rendirán cuentas de su actuación al menos una vez al año, y siempre que se así se solicite por una quinta parte de los trabajadores partícipes.

El órgano de administración de la entidad intermediaria designará a la persona o personas que asistirán, con voz y voto, a las juntas generales y asambleas de socios de las sociedades en las que prestan sus servicios las personas trabajadoras, y en su caso a quienes ocupen los cargos sociales. Quienes representen a la entidad intermediaria en estos órganos sociales deberán informar puntualmente a los trabajadores partícipes de las decisiones y acuerdos que se adopten en el seno de la empresa en la que prestan sus servicios.

Cuatro. Reglamentariamente se determinarán las medidas de apoyo que desde la Administración del Estado se establecerán para favorecer el acceso de los trabajadores al capital de sus empresas a través de entidades intermediarias, y las condiciones que serán exigibles para beneficiarse de las mismas.

Las medidas de apoyo podrán consistir en la subvención parcial de los intereses a pagar por los préstamos concedidos; en la desgravación total o parcial en el impuesto sobre la renta de las cantidades destinadas por el empresario, por la entidad intermediaria o por la persona trabajadora, a la compra de partes sociales para los trabajadores, o en otras medidas similares.

Para ser beneficiario de estos planes, se requiere la condición de trabajador de la empresa con contrato por tiempo indefinido.

Con ocasión del extinción del contrato de trabajo en la empresa en la que presta sus servicios, cualquiera que sea su causa, el trabajador recuperará los plenos derechos sobre sus partes sociales y podrá exigir su reembolso en efectivo, en las condiciones que se hubieran pactado.

Cinco. Las medidas adoptadas para facilitar el acceso de los trabajadores al patrimonio de sus empresas serán también aplicables cuando quien adquiera, suscriba o asuma las partes de capital en interés de los trabajadores sea una entidad intermediaria constituida y controlada por los trabajadores.

Artículo 13. Autocartera en las sociedades de responsabilidad limitada con la finalidad de ejecutar un plan de atribución de participaciones a sus trabajadores.

1. La junta general de las sociedades de responsabilidad limitada podrá autorizar la adquisición de participaciones propias, para ser entregadas a los trabajadores de la empresa, con la finalidad de ejecutar un plan de retribución.

2. El sistema de retribución mediante la entrega de participaciones deberá estar previsto en los estatutos y aprobado por la junta general, mediante acuerdo, que incluirá el número máximo de participaciones que se podrán asignar en cada ejercicio a este sistema de remuneración, el valor de las participaciones que se tome como referencia y el plazo de duración del plan.

3. La adquisición por la sociedad de participaciones propias en ejercicio de la autorización a la que se refiere el apartado primero sólo podrá producirse en las siguientes condiciones:

    a. Que las participaciones a adquirir estén íntegramente desembolsadas.

    b. Que el patrimonio neto, una vez realizada la adquisición, no resulte inferior al importe del capital social más las reservas indisponibles, legales o estatutarias.

    c. Que la adquisición se produzca dentro de los cinco años siguientes al acuerdo de autorización.

Artículo 14. Modificación de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

El artículo 42 queda redactado como sigue:

«f) En los términos que reglamentariamente se establezcan, la entrega a los trabajadores en activo, de forma gratuita o por precio inferior al normal de mercado, de acciones o participaciones de la propia empresa o de otras empresas sean o no del mismo grupo de sociedades, en la parte que no exceda, para el conjunto de las entregadas a cada trabajador, de 50.000 euros anuales, siempre que la oferta se realice en las mismas condiciones para todos los trabajadores de la empresa, grupo o subgrupos de empresa, y ninguno de ellos supere por sí solo o con sus familiares el 5 % del capital social».

CAPÍTULO V Otras medidas para la promoción de la participación de las personas trabajadoras en la empresa

Artículo 15. Índice de Desarrollo Democrático Corporativo para medir el progreso en la empresa y incentivar una trayectoria amplia

Puesto que la Constitución establece una intención, se requieren herramientas para evaluar qué tan bien se alinean los compromisos y políticas de la nación con las disposiciones constitucionales. Se proponen dos escalas de puntuación para medir la alineación de las empresas con los mandatos constitucionales de promover el acceso a la voz y a la propiedad, tanto en términos de presencia de los trabajadores en los órganos de decisión como de su participación en el capital de la empresa. Para medir el progreso de cada empresa, se establece un Índice de Desarrollo Democrático Corporativo. Todas las herramientas del Estado (tipos impositivos favorables, incentivos públicos como apoyo a la seguridad social, acceso preferente a la contratación pública, etc.) se movilizarán para garantizar que las empresas avancen a lo largo de esta escala dual.

Las **Dos Escalas de Puntuación de Participación** contienen los siguientes criterios:

A. Sobre los niveles de participación de los trabajadores en la toma de decisiones:
    a. Entidades en las que los trabajadores ocupan de 0 a 1 asiento en el consejo de administración de la empresa.
    b. Entidades en las que los trabajadores ocupan desde 2 asientos hasta menos de **1/3** de los representantes de los trabajadores con derecho a voto en el consejo de administración de la empresa.
    c. Entidades en las que los trabajadores ocupan **desde 1/3 hasta menos de 1/2** de los derechos de voto en el consejo de administración (o el comité de empresa equivale a un colegio que representa al menos el 30 % de los votos del consejo de administración).

d. Entidades en las que los trabajadores ocupan **al menos** 1/2 de los derechos de voto en el consejo de administración (o el comité de empresa equivale a un colegio que representa al menos el 50 % de los votos del consejo de administración).

e. Entidades en las que el consejo de administración opera bajo la regla de doble **mayoría**, en la que al menos una de las mayorías es ejercida por los trabajadores o por el comité de empresa.

f. Entidades en las que los trabajadores ejercen **todos los derechos de voto** en el consejo de administración de la entidad.

B. Niveles de participación de las personas trabajadoras en la propiedad de los medios de producción:

a. Entidades cuyos trabajadores poseen directa o indirectamente 0 % de las acciones.
b. Entidades cuyos trabajadores poseen directa o indirectamente más de 0 % y menos del 2 % de las acciones.
c. Entidades cuyos trabajadores poseen directa o indirectamente entre el 2 % y menos del 25 % de las acciones.
d. Entidades cuyos trabajadores poseen directa o indirectamente entre el 25 % y menos del 50 % del capital.
e. Entidades cuyos trabajadores poseen directa o indirectamente el 50 % del capital, y parte del resto de las acciones es propiedad y/o está gestionada por trabajadores.

f. Entidades cuyos trabajadores poseen directa o indirectamente más del 50 % del capital, y la totalidad del resto de las acciones es propiedad y/o está gestionada por trabajadores o “steward owners”.

C. Combinación y progresión en las dos escalas

La **combinación**, así como la **progresión** de los niveles de participación en **ambas dimensiones** (**toma de decisiones** y **propiedad**) dentro de la misma empresa, **se tendrán en cuenta** para el refuerzo de las medidas de **promoción establecidas.**

Artículo 16. Sociedades Participadas por las Personas Trabajadoras

Uno. Podrán ser reconocidas como sociedades participadas por los trabajadores las sociedades que cuenten con un Plan para impulsar la participación de los trabajadores en la empresa en función de los criterios y niveles de participación señalados en el artículo anterior.

Dos. Este Plan tendrá por objetivo incrementar la participación de los trabajadores en el patrimonio de la sociedad y/o en la toma de decisiones.

Dichos Planes serán negociados en convenio o acuerdo de empresa, entre la empresa y los representantes de los trabajadores. Todos los trabajadores deben tener acceso a los planes implantados en su empresa o centro de trabajo.

Los trabajadores deberán ser informados de forma detallada de los objetivos del Plan, de su duración y de los efectos positivos y negativos que pueda tener para los trabajadores implicados.

Reglamentariamente se determinará el contenido y procedimiento de depósito y publicación de estos planes, y de su actualización.

Tres. En el diseño de las medidas de fomento referidas a las sociedades participadas y a sus trabajadores, así como en su aplicación, se deberá oir a las asociaciones empresariales y organizaciones sindicales más representativas, las organizaciones que promueven la participación de los trabajadores en la empresa, y otras partes interesadas.

Cuatro. Las ayudas previstas para el fomento de la incorporación de los trabajadores como socios de las sociedades cooperativas y laborales, incluida la capitalización de la prestación por desempleo para la incorporación en las mencionadas entidades de economía social, serán aplicables a la incorporación de los trabajadores a las sociedades participadas a las que se refiere este artículo.

Artículo 17. Fondos de inversión salarial y fondos de pensiones

Uno. El Gobierno valorará la posibilidad de constituir un fondo de inversión salarial con la finalidad de apoyar el acceso de los trabajadores a la propiedad de sus empresas. Reglamentariamente se determinará su contribución pública y/o privada, los criterios a seguir para determinar las medidas de fomento y beneficiarios de las mismas, su importe, actualización y consecuencias que se deriven de su indebida aplicación, su importe, su actualización y las consecuencias.

Dos. El Gobierno valorará la posibilidad de añadir un procedimiento específico de participación de las personas trabajadoras cubiertas por planes y fondos de pensiones a nivel de empresa o grupo, por medio de sus representantes, en la toma de decisiones y control de la gestión de dichos planes y fondos, modificando en consecuencia el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero.

Artículo 18. La participación institucional y financiación pública de los sindicatos

El Gobierno deberá valorar la posibilidad de regular por ley la participación institucional de los sindicatos mediante una financiación pública que compense la labor de representación general en la negociación colectiva y en el diálogo social de éstos. La norma deberá basarse en la mayor representatividad sindical, medida por la audiencia electoral y por el porcentaje de participación de estos sindicatos en las comisiones negociadoras de los convenios colectivos en las comisiones negociadoras de los convenios colectivos conforme se recoge en el Título III de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

CAPÍTULO VI. Garantías

Art. 19. Modificación del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Uno. Se modifica el apartado 10º del artículo 2 que queda redactado como sigue:

> «*Las personas físicas o jurídicas y las comunidades de bienes titulares de los centros de trabajo y empresas de dimensión comunitaria situadas en territorio español, respecto de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores en los términos establecidos en su legislación específica*».

Dos. Se modifica el apartado 7º del artículo 7 que queda redactado como sigue:

> «*La transgresión de los derechos de información, audiencia, consulta y participación de los representantes de los trabajadores y de los delegados sindicales, en los términos en que legal o convencionalmente estuvieren establecidos*».

Tres. Se modifica el apartado 5º del artículo 8 que queda redactado como sigue:

> «*Las acciones o omisiones que impidan el ejercicio del derecho de reunión de los trabajadores, de sus representantes y de las secciones sindicales, en los términos en que legal o convencionalmente estuviera establecido; así como, las que vulneren el derecho de información, consulta y participación de los representantes de los trabajadores, cuando se*

produzca con quebrantamiento de la buena fe, las que consistan en la transmisión de información falsa o cuando se produzca una reiteración de estas transgresiones».

Cuatro. Se incorporará al final del apartado 1º del artículo 40 el siguiente párrafo:

«*Las infracciones, por faltas graves y muy graves por vulneración de los derechos de información, consulta y participación, por parte del empresario y la responsabilidad administrativa que se derivan de éstas se entenderán sin perjuicio de la declaración de nulidad de la decisión de la dirección de la empresa o de la adoptada por el órgano societario, en los términos establecidos por la normativa aplicable*».

Art. 20. Modificación de la Ley 36/2011 de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social.

Se incorpora un párrafo 4º al artículo 153 como sigue:

«Se tramitará también conforme a este proceso, la impugnación de las decisiones de la empresa o grupo de empresas que hayan sido adoptadas con omisión de la apertura del período de consultas en los supuestos previstos regulados en el art. 64.5 y 7. del Estatuto de los Trabajadores respecto de los derechos de participación y consulta en ellos regulados».

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

Primera

En el plazo máximo de dos años los convenios colectivos podrán desarrollar lo previsto en el artículo 6 Dos, en cuanto a los derechos en materia de representación en los órganos de administración de las sociedades. Transcurrido dicho plazo, entrará en vigor la norma supletoria prevista en dicho precepto.

Segunda

En el plazo máximo de dos años los convenios colectivos podrán desarrollar lo previsto en el artículo 11 Cuatro, respecto de los derechos en materia de porcentaje de capital que deberá ponerse a disposición de los trabajadores. Transcurrido dicho plazo, entrará en vigor la norma supletoria prevista en dicho precepto.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA.

La Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas pasará a denominarse Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y serán derogados los artículos 18, 19 y 20, así como el Capítulo III que lleva por título *Sociedades Participadas por los trabajadores.*

DISPOSICIONES FINALES.

Primera

Los artículos de esta Ley serán de aplicación directa en todo el territorio español al amparo del artículo 149.1 de la Constitución Española en sus apartados:

- 1º por reconocer derechos a los trabajadores que deben aplicarse por igual a todos ellos;
- 6º por afectar a la legislación mercantil y procesal, competencia exclusiva del Estado;
- 7º por afectar a la legislación laboral, competencia del Estado, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas
- 8º por afectar a la legislación civil, competencia del Estado, excepto en aquellas materias que estén reguladas por normas forales o especiales por ser competencia de las Comunidades Autónomas
- 14º, por afectar a cuestiones de Hacienda general y Deuda del Estado, sin perjuicio de los regímenes tributarios forales vigentes en los Territorios Históricos del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra;
- 17º por afectar a la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Segunda

Uno. El gobierno presentará en los próximos seis meses, una propuesta de modificación de la Ley de Sociedades de Capital y de la Ley de Sociedades Cooperativas para incorporar la posibilidad de que las sociedades puedan optar por un sistema de administración dual o monista, haciéndolo constar en sus estatutos.

Dos. Serán competencias del consejo de dirección, al menos, la planificación estratégica, la adopción de las decisiones más importantes y la gestión ordinaria de la empresa.

Tres. Serán competencias del consejo de vigilancia el nombramiento, revocación y retribución de los miembros del consejo de dirección, la supervisión de su actuación y de sus comisiones y, en su caso, el ejercicio de la acción de responsabilidad. El consejo de vigilancia tendrá competencias para aprobar u oponerse a las decisiones estratégicas que se adopten por el consejo de dirección.

Cuatro. Cuando participen representantes de los trabajadores en cualquiera de los anteriores consejos, será de aplicación lo previsto en el capítulo III de esta Ley.

Tercera

El Ministerio de Trabajo y Economía Social deberá desarrollar reglamentariamente las medidas que favorezcan el acceso de los trabajadores al capital de sus empresas a través de entidades intermediarias, como prevé el artículo 12 Cuatro, y las medidas de fomento que beneficien a los empresarios y trabajadores que pongan en marcha Planes para impulsar la participación de éstos últimos en sus empresas, como prevé el artículo 16 Dos.

Cuarta. Entrada en vigor

La presente Ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

(2) Propuesta de fiscalidad corporativa para fomentar la democracia en la empresa por las vías de la voz y de la propiedad

Resumen

En este capítulo se presenta una propuesta de fiscalidad corporativa para fomentar la democracia laboral en las empresas en España basada en bonificar a las empresas que avancen en la democratización y en penalizar fiscalmente a las que no avancen o avancen más despacio en el camino [129] La propuesta, que puede aplicarse de inmediato, incluye una escala de gravamen fiscal de cinco tramos impositivos, cada uno de ellos aplicado a su correspondiente nivel en una escala de menos a más democracia empresarial. La propuesta está diseñada para complementar un proyecto de ley sobre la democratización de las empresas en España que establece unos mínimos requisitos de democracia laboral entre las empresas con sede en España. Las bonificaciones y penalizaciones fiscales que se proponen en este texto tratan de hacer más atractiva para las compañías el cumplimiento de los mínimos legales y al mismo tiempo ofrecer un estímulo económico para que las empresas sobrepasen voluntariamente los mínimos de democratización establecidos legalmente. La propuesta de fiscalidad corporativa condiciona al nivel e impulso de democracia empresarial convierte a España en un país más atractivo para invertir y hacer negocios para las compañías extranjeras con más vocación y experiencia en democrática, y servirá de acicate para que las empresas menos democráticas transformen sus estructuras de gobernanza y organización.

La propuesta contempla cuatro umbrales que dividen la escala de democracia empresarial en cinco niveles. Cada nivel de democratización soporta un tipo distinto de gravamen sobre los beneficios societarios u otra base imponible , mayor para los niveles más bajos de democracia y menor para las compañías más democratizadas. La propuesta contempla una posible fiscalidad dual que combina un gravamen sobre dos bases imponibles distintas, los beneficios y el valor añadido de las compañías. La consideración del valor añadido entre las bases imponibles del impuesto se justifica porque se trata de una variables más robusta y menos manipulable que los beneficios, y porque está directamente vinculado con la actividad productiva de la empresa en un territorio específico.

Las simulaciones sobre el posible impacto macroeconómico de la propuesta de fiscalidad, acompañada de otras regulaciones, utilizando un modelo postkeynesiano representativo de la economía española en la Unión Europea, muestran efectos macroeconómicos positivos o incluso muy positivos para el conjunto de la economía. Concretamente, un aumento de la actividad, la inversión y los salarios, junto con la disminución del desempleo y la deuda pública. Por otra parte, la fiscalidad condicionada a la democracia empresarial **no aumenta la carga fiscal**

[129] Este instrumento político se ha elaborado a partir del trabajo scientifico realizado por Julien Pharo (doctor en Economía, Léreps, Toulouse y Clersé, Universidad de Lille) y Vincent Duwicquet (doctor en Economía, profesor titular de Economía, Clersé, Universidad de Lille).

total de las compañías en España. La lógica que inspira la propuesta es que la democracia en la empresa genera externalidades positivas para el conjunto de la sociedad, por lo cual es más equitativo que paguen más impuestos aquellas compañías menos democráticas y por tanto con menos externalidades positivas o incluso en algunos casos negativas, que las compañías más democráticas y con externalidades con mayor impacto positivo sobre el conjunto de la sociedad. Esta innovadora propuesta fiscal, además de fomentar la extensión y profundidad de la democracia laboral entre las empresas españolas, convierte a España en un país pionero en Europa en su implantación, de manera que la experiencia española podría servir de impulso para una nueva dinámica dentro de la Unión Europea en la concesión de ayudas públicas y en el diseño de la fiscalidad corporativa, condicionadas al nivel y la dinámica de democratización en los términos que se definen en la propuesta.

A. Objetivo

La propuesta de una fiscalidad corporativa condicionada a la democratización laboral de las compañías, surge en un contexto de reforma legislativa en España en la que las empresas a partir de una determinada dimensión tendrán obligatoriamente que reconocer y otorgar derechos de participación a sus empleados en la doble vertiente de «voz» y «propiedad». En el hipotético supuesto de que la normativa sobre derechos de participación laboral se quedara como una norma de voluntario cumplimiento, la propuesta de fiscalidad condicionada a la democratización cumpliría la función de servir de estímulo a la adopción voluntaria de la participación en voz y en propiedad. Si la norma obliga a las compañías a cumplir con niveles mínimos de participación laboral, la propuesta fiscal se considera como un refuerzo en la aplicación de la ley y un acicate para que las compañías avancen más allá de los mínimos establecidos.

En el resto del capítulo, primero se explican con detalle los principales elementos de las escalas de democracia empresarial y de gravamen fiscal asociada a la primera[130], respetando el marco fiscal actualmente existente en España (secciones 2.a y 2.b)**[131], y se describen también otras acciones del Gobierno para democratizar las empresas (**secciones 2.c y 2.d). A continuación (secciones 3.a y 3.b), se presentan los resultados de las simulaciones realizadas sobre los posibles efectos macroeconómicos para España de implementar la fiscalidad condicionada a la democracia empresarial, utilizando en la simulación un modelo económico postkeynesiano[132] . El objetivo fiscal

[130] Véase la tesis de Julien Pharo, *Démocratie d'entreprise et fiscalité (*Democracia empresarial y fiscalidad) (2023, Université de Lille, Département d'économie), que propone la creación de un mecanismo de incentivos y desincentivos de este tipo tanto a nivel nacional como europeo.

[131] https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/en_gb/impuesto-sobre-sociedades/que-base-imponible-se-determina-sociedades/tipo-impositivo.html#:~:text=Startups(2)-,15%25

[132] Véase «Corporate taxation and macroeconomic dynamics in a monetary union: the French case», *JPKE,* Duwicquet (2024).

basado en incentivos, con su enfoque cualitativo en la transformación de la producción, parece complementar el enfoque cuantitativo que ha permitido a España ser pionera en establecer un marco adecuado para las empresas mediante el aumento de impuestos a las grandes compañías, habiendo introducido un impuesto temporal sobre los beneficios extraordinarios en 2023, un impuesto extraordinario a los bancos desde 2022 y, de acuerdo con el acuerdo de la OCDE de 2021 implementado en Europa a finales de 2023, una tasa mínima del 15 % sobre todos los beneficios sujetos a impuestos de las multinacionales.

Un tipo impositivo sobre los beneficios más favorable para las empresas que adoptan estatutos sociales más alineados con la democracia laboral y/o que han concedido más derechos de participación a sus empleados, allana el camino para que los cambios legislativos consigan el efecto deseado de avanzar hacia una verdadera democratización de la empresa en España. Además, **este sistema de bonificaciones/penalizaciones condicionadas al nivel de democracia empresarial, que aún no existe en ningún país, podría hacer que España resultara atractiva para las empresas extranjeras más democráticas como un lugar donde invertir y producir**. **Por el contrario, la introducción de un tipo impositivo menos favorable para las empresas menos democráticas podría incentivar la transformación de la estructura organizativa de las grandes compañías y de sus filiales que operan en España. Las unidades de producción de empresas no democráticas que decidieran cerrar sus puertas en España como consecuencia de este desincentivo fiscal representarían una oportunidad para la adquisición por parte de los trabajadores, especialmente si la normativa contempla un derecho de tanteo para los empleados** (que les permite comprar las acciones de la empresa o una parte del negocio antes de que se acepte una oferta de un tercero). Este marco político podría incluso generar efectos indirectos en otros países europeos en términos de legislación y fiscalidad, sobre todo si se acompaña de medidas complementarias a nivel de la UE.

B. Mecanismo

Medición de la democracia corporativa

Para determinar el nivel de democracia en cada empresa, nos basamos en el **Índice de Desarrollo de la Democracia Corporativa**, anclado en dos escalas: una escala de voz, que evalúa el estatus jurídico y refleja el funcionamiento de los órganos de gobierno en función de cómo permiten a los empleados influir en las decisiones estratégicas (incluido el nombramiento de directivos), midiendo la presencia representativa de los trabajadores en el órgano estratégico de la empresa [133]; y una escala de propiedad que mide el nivel de participación de los empleados en la propiedad de

[133] Para más información sobre desarrollos metodológicos, véase tambien la tesis de Thibault Crismer (PLS Universidad Paris Dauphine): https://ido-initiative.org

la compañía a través de la titularidad de acciones de la misma. Utilizando estas dos escalas[134] —voz y propiedad— (véase el capítulo II.A.2 para más detalles sobre las mismas), es posible implementar un sistema de bonificaciones/penalizaciones que combine incentivos y desincentivos fiscales con tramos impositivos progresivos, así como definir umbrales intermedios que hagan a las empresas elegibles para ayudas públicas/reducciones de impuestos.

Al igual que ocurre con otros impuestos, el bono o penalización democrática se calcularía sobre la base de una declaración anual por parte de las empresas, la cual debería ser validada por el comité de empresa o una delegación sindical. En caso de no ser validada, correspondería a la administración y a los agentes sociales evaluar la fórmula de recurso correspondiente [135].

Establecimiento de cinco niveles de bonificación/penalización

Se proponen cinco tramos impositivos basados en cuatro umbrales que reflejan diferentes niveles de democracia: el umbral mínimo de «información», el umbral intermedio de «transición democrática», el umbral de «consentimiento democrático» y el umbral de «democracia real». Cada nivel lleva asociada una bonificación (cuando se supera un cierto nivel de democracia)o una penalización (cuando no se alcanza el umbral mínimo establecido), cuyo valor variará de acuerdo con el nivel de democracia alcanzado. El Gobierno podría decidir que determinados criterios estatutarios fueran jurídicamente vinculantes: por ejemplo, establecer que las empresas con sede en España deben obligatoriamente alcanzar el umbral de transición intermedia, o bien establecer como umbral mínimo el nivel de «información».

[134] Para perfeccionar esta medida de la democracia corporativa, el Gobierno podría optar en el futuro por añadir otras escalas que midan el bienestar de los empleados o la capacidad de la empresa para rendir cuentas ante sus partes interesadas.

[135] Por ejemplo, se podría crear una organización pública autónoma, pero sujeta a la supervisión parlamentaria y representativa de la sociedad civil (sindicatos, ONG, ciudadanos seleccionados al azar, etc.), que pudiera verificar las «declaraciones democráticas» de las empresas y, si fuera necesario, auditarlas sobre la base de estas escalas.

FIGURA II.8: Criterios indicativos para los cinco tramos impositivos (sobre la vía de la voz, a efectos de simulación económica)

Calificación 0	Las empresas que no superen este umbral mínimo de información recibirán una sanción severa.
Umbral mínimo de información	**Criterio Voz:** Presencia de dos empleados en el consejo de administración.
Calificación 1	Las empresas que cumplen o superan este umbral mínimo de información recibirán una sanción menor.
Umbral de transición intermedio	**Criterio *Voz*:** «Falsa paridad»/Cooperativas (con una minoría de miembros empleados).
Calificación 2	Las empresas que cumplen o superan este umbral intermedio recibirán una pequeña bonificación.
Umbral de consentimiento democrático	**Criterio: Voz:** «Doble mayoría» (bicameralismo).
Calificación 4	Las empresas que cumplen o superan este umbral de consentimiento democrático recibirán una bonificación elevada.
Umbral de democracia interna	**Criterio *Voz*:** Cooperativas de trabajadores (con una mayoría de miembros empleados).
Calificación 5	Las empresas que cumplen este umbral de democracia interna recibirán una bonificación muy elevada.

Bonificación/penalización condicionados al nivel de democracia laboral y aplicadas sobre el impuesto que grava los beneficios empresariales

Las bonificaciones y penalizaciones se *concretan en tipos impositivos del actual impuesto sobre beneficios de las sociedades en España más altos (penalización) o más bajos (bonificación) en función del nivel de la compañía en la escala de democracia empresarial.* Cabe señalar que el tipo impositivo actual del impuesto de sociedades en España es del 25 % (y del 20 % para las cooperativas).

Teniendo en cuenta las numerosas ventajas fiscales existentes para las compañías, que han erosionado significativamente la base imponible del impuesto de sociedades a lo largo del tiempo, la eficacia del mecanismo de bonificaciones/penalizaciones propuesto podría verse limitada, de ahí la sugerencia de que la propuesta fiscal pueda ajustarse en función de una evaluación más precisa de cuál es la presión fiscal «real» de las sociedades mercantiles en España. reflexión sobre estas ventajas fiscales existentes. Por otra parte, reducir el impuesto de sociedades por debajo del 15 % iría en contra del acuerdo internacional y europeo, del que Estados Unidos acaba de distanciarse, sobre un tipo impositivo mínimo del 15 % sobre los beneficios empresariales, común para todos los países, de ahí que la máxima bonificación fiscal fija el tipo impositivo en el 15%.

FIGURA II.9: Diferentes tipos impositivos del impuesto de sociedades (indicativos)

Calificación 0 (empresas por debajo del umbral mínimo de información)	Calificación 1 (empresas entre el umbral mínimo de información y el umbral intermedio)	Calificación 2 (empresas entre el umbral intermedio y el umbral de consentimiento democrático)	Calificación 4 (empresas entre el umbral de consentimiento democrático y el umbral de democracia interna)	Calificación 5 (empresas por encima del umbral de democracia interna)
Tasa de impuesto corporativo: **30%**	**Tasa de impuesto corporativo:** **27,5%**	**Tasa de impuesto corporativo:** **22%**	**Tasa de impuesto corporativo:** **17%**	**Tasa de impuesto corporativo:** **15%**

Una propuesta de bonificación/penalización fiscal en función de la democracia laboral de las empresas con base imponible el valor añadido.

Alternativa o conjuntamente, la propuesta de bonificaciones/penalizaciones del apartado anterior podría *alterarse de forma que el cálculo de la bonificación o penalización se hiciera a partir del valor añadido de la compañía* en España (diferente del impuesto sobre el valor añadido que conocemos, que en realidad grava el consumo). Se inspira en la tributación francesa sobre el valor añadido[136] , y la base imponible es similar a la sirve para el cálculo del impuesto extraordinario a los bancos en España. El valor añadido de una empresa es aproximadamente igual a la suma de la remuneración a los asalariados más el excedente de explotación, con lo cual es una medida del valor incorporado a la producción final en España, con la contribución de los inputs de capital y trabajo. Las bonificaciones/penalizaciones se establecen aparte del gravamen sobre los beneficios empresariales del siguiente modo: se aplica una tasa positiva (negativa) sobre el valor añadido de la compañía en un ejercicio económico en función del nivel alcanzado en la escala de democracia empresarial de acuerdo con lo establecido en la Figura II.10. El resultado de aplicar la tasa positiva se suma al resto de impuestos de la compañía (penalización) y el resultado de aplicar la tasa negativa se resta (bonificación)[137]

La ventaja de los impuestos/subvenciones basados en el valor añadido de las empresas es doble. El beneficio es una base imponible más fácil de manipular que el valor añadido porque este último incluye menos deducciones y porque es más facil para la administración tributaria conocer si está bien calculado o no[138] . Además, el valor añadido de las empresas está anclado en un territorio

[136] Con una tasa del 1,5 % del valor añadido de las empresas, en 2020 recaudó casi 20000 millones de euros en Francia, lo que supone algo menos de 0,8 puntos porcentuales del PIB.
[137] Teniendo en cuenta el valor añadido bruto de las empresas no financieras españolas y el PIB de España en 2023, una tasa del 2 % de su valor añadido representaría alrededor de 0,8 puntos del PIB.
[138] Por ejemplo, una empresa que empiece a externalizar gran parte de su producción para minimizar su valor añadido podría estar sujeta a un ajuste fiscal que reintegre el valor añadido de los subcontratistas (que producen en España) en su base imponible (aumentando así el importe de las sanciones).

determinado, tiene en cuenta las contribuciones del trabajo y del capital al valor final de la producción y es más representativo que los beneficios como medida del tamaño empresarial.

FIGURA II.10: Diferentes tipos impositivos sobre el valor añadido de las empresas (indicativos)

Calificación 0 (empresas por debajo del umbral mínimo de información)	Calificación 1 (empresas entre el umbral mínimo de información y el umbral intermedio)	Calificación 2 (empresas entre el umbral intermedio y el umbral de democracia por consentimiento)	Calificación 4 (empresas entre el umbral de democracia por consentimiento y el umbral de democracia interna)	Calificación 5 (empresas por encima del umbral de democracia interna)
Tasa de valor añadido de la empresa: **2%**	**Tasa de valor añadido de la empresa:** **1%**	**Tasa de valor añadido de la empresa:** **-1%**	**Tasa de valor añadido de la empresa:** **2%**	**Tasa de valor añadido de la empresa:** **- 4%**

Dado que estas dos bases imponibles (beneficio /valor añadido) no son mutuamente excluyentes, a modo de refuerzo del mecanismo de incentivación es posible diseñar bonificaciones y penalizaciones combinando las dos bases imponibles.

C. Beneficios potenciales

Simulación de diferentes escenarios en caso de aplicación de un sistema democrático de bonificaciones y penalizaciones

Se han estimado los potenciales efectos macroeconómicos y presupuestarios de la aplicación de la propuesta de bonificaciones y penalizaciones en función del nivel de democracia en la empresa para el conjunto de la economía española, utilizando un modelo postkeynesiano que incorpora flujos y stocks. El modelo elegido tiene una contrastada consistencia teórica y además es razonablemente realista en cuanto que asume una economía abierta e incorpora al sector financiero, aproximándose a la realidad de la economía española.

Se trata de un modelo originalmente parametrizado con datos franceses, con dos economías interrelacionadas de distinto tamaño: **un país de la zona euro y el resto de países de la zona euro. España sustituye a Francia como país de la zona euro pero la economía europea es la misma cuando se simula el caso de Francia que cuando se simula el caso de España, aunque los parámetros concretos de la economía nacional se ajustan para cada caso.**

Se han considerado cuatro escenarios en los que las empresas mayoritarias no pertenecen a la misma categoría y, por lo tanto, se comportan de manera diferente según su pertenencia a una categoría concreta de empresa (Calificación 4, Calificación 2, Calificación 1 y Calificación 0), con el fin de poder realizar previsiones macroeconómicas basadas en la efectividad del mecanismo de transformación del tipo de empresa mayoritaria en España. A priori, la mayoría de las empresas que actualmente producen en España son de Calificación 1, y solo una proporción muy pequeña (entre las Sociedades Cooperativas de la economía social o incluso las Sociedades Laborales) alcanza el umbral intermedio de consentimiento o incluso de realidad. Postulamos que, en cada tipo de escenario, una categoría de empresa es claramente mayoritaria, para visualizar tipos ideales que nos permitan considerar los efectos de un sistema fiscal de incentivo democrático que acompañe una ley destinada a democratizar las empresas en España. En los dos primeros escenarios, en los que las empresas permanecen Calificación 0 o Calificación 1, consideramos tributaciones que representan 1,6 puntos o 0,8 puntos del PIB, respectivamente. En los siguientes dos escenarios, en los que las empresas son Calificación 2 o Calificación 4, consideramos reducciones fiscales que representan 0,8 puntos o 2,3 puntos del PIB, respectivamente. Simulamos tres de los cuatro escenarios para comparar la evolución macroeconómica tras la implementación conjunta de la regulación y del sistema democrático de bonus-malus con el **escenario de referencia**, que corresponde a la tendencia actual de 2023 **(en rojo).**

Escenario 1 (en azul): La mayoría de las empresas permanecen Calificación 0 (como es actualmente). Suponemos que estas empresas repercuten casi todas las penalizaciones en los salarios (o incluso en los precios) para mantener sus márgenes de beneficio y compensar el aumento del impuesto (el impuesto sobre sociedades aumenta del 25 % al 30 %, lo que representa 1,6 puntos del PIB). Sin embargo, las penalizaciones no afectan su comportamiento en términos de pago de dividendos. En este caso, ni el bonus-malus democrático ni la regulación (sin obligaciones legales suficientes para garantizar que se alcance cierto umbral) tienen realmente efecto. Este escenario parece completamente irreal, pero permite considerar posibles críticas al sistema.

Escenario 2 (en naranja): Las empresas mayoritarias se han convertido en Calificación 1 gracias al efecto combinado de la regulación y del sistema democrático de bonus-malus. El impuesto sobre sociedades aumenta del 25 % al 27,5 %, representando 0,8 puntos del PIB. Por suponer, estas empresas no repercuten el malus en los salarios, sino solo en pequeña medida en los precios, lo que significa que las empresas Calificación 1 pagan la mitad de dividendos que las empresas Calificación 0 y, por lo tanto, invierten más. En este escenario, la nueva regulación y el sistema de bonus-malus obligan o incentivan a la gran mayoría de las empresas productivas en España a alcanzar el umbral de menor coerción (Calificación 1), lo que reduce considerablemente la proporción de empresas Calificación 0 y genera efectos macroeconómicos positivos.

Escenario 3 (en verde): La mayoría de las empresas se han convertido en Calificación 2 gracias al efecto combinado de la regulación y del sistema democrático de bonus-malus. El impuesto sobre

sociedades disminuye del 25 % al 22 %, representando 0,8 puntos del PIB. Se asume que las empresas Calificación 2 destinan el 80 % de su bonus a inversión, prácticamente no pagan dividendos y reducen la recompra de acciones. En este escenario, la nueva regulación, que exige que las empresas con matriz en España alcancen el umbral de transición intermedio —prohibiendo así que las empresas españolas sean Calificación 0 o Calificación 1, y que puede aplicarse en parte a empresas extranjeras que producen en España—, junto con el sistema de bonus-malus, empuja a la gran mayoría de las empresas productivas en España a alcanzar el umbral intermedio. Esto genera efectos macroeconómicos muy positivos.

Escenario 4 (no probado): La mayoría de las empresas se han convertido en Calificación 4 (o incluso Calificación 5) gracias al efecto combinado de la regulación y del bonus-malus democrático. Se supone que las empresas Calificación 4 y Calificación 5 no pagan dividendos, no recompran acciones y destinan todos los bonus a salarios e inversión.

Efectos macroeconómicos y presupuestarios previstos del sistema de bonificaciones y penalizaciones democráticas

En los dos escenarios simulados más probables (2 y 3), las bonificaciones/penalizaciones, conjuntamente con las nuevas leyes que promueven la democratización de las empresas en España, genera efectos macroeconómicos positivos o incluso muy positivos: un aumento de la actividad, la inversión (véase el gráfico II.10), los salarios (véase el gráfico II.11) y los beneficios, así como una disminución del desempleo (véase el gráfico II.12) e incluso de la deuda pública (véase el gráfico II.13). Este gráfico muestra que, en el segundo escenario, debido a la transformación del comportamiento de las empresas, el impacto presupuestario sería mucho más positivo que en el escenario 1 (en el que las penalizaciones son más elevadas), debido al aumento de la actividad. E incluso en el escenario 3, en el que el gasto público aumenta debido al pago de bonificaciones a las empresas más democráticas, el impacto presupuestario es más positivo que en el primer escenario, debido al aumento de la actividad, un aumento que es todavía mayor en el escenario 3 que en el escenario 2.

FIGURA II.11: Inversión (en relación con el escenario de referencia)

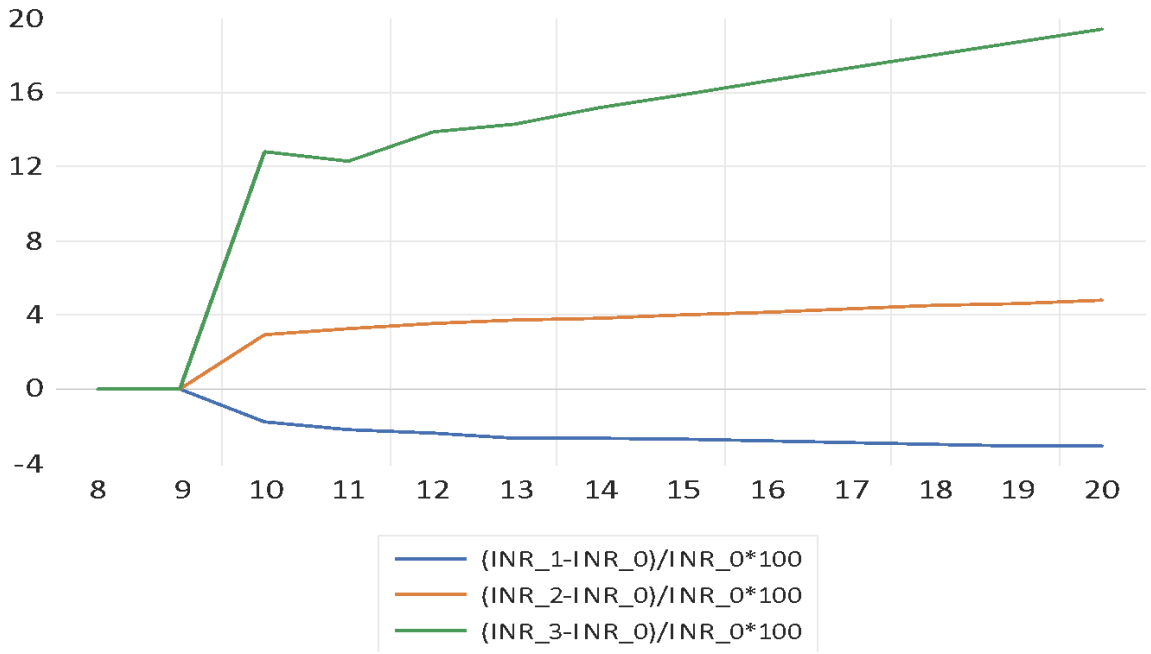


FIGURA II.12: Salarios reales (en relación con el escenario de referencia)

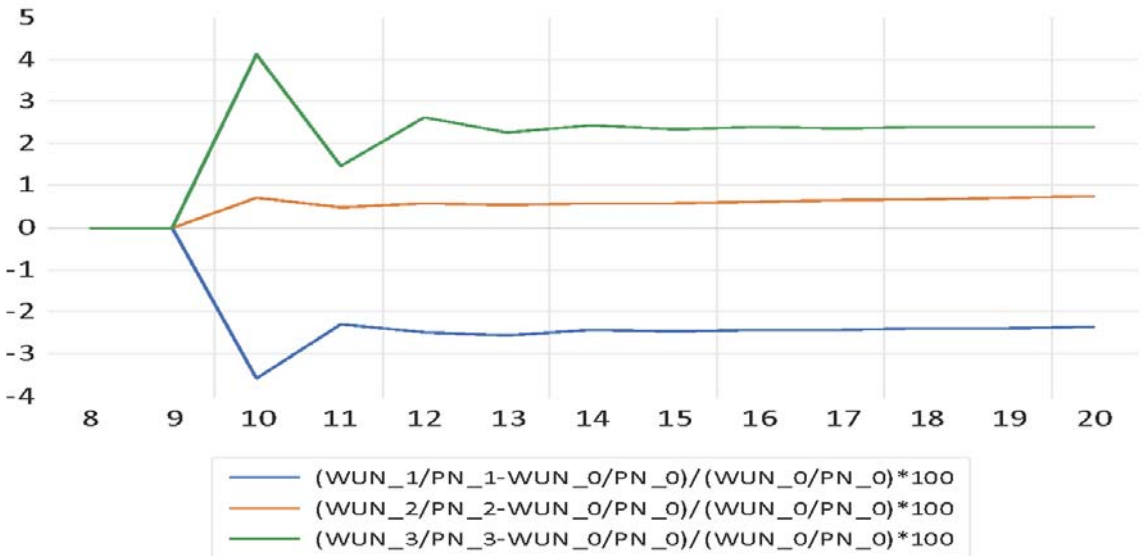


FIGURA II.13: Tasa de desempleo (en relación con el escenario de referencia)

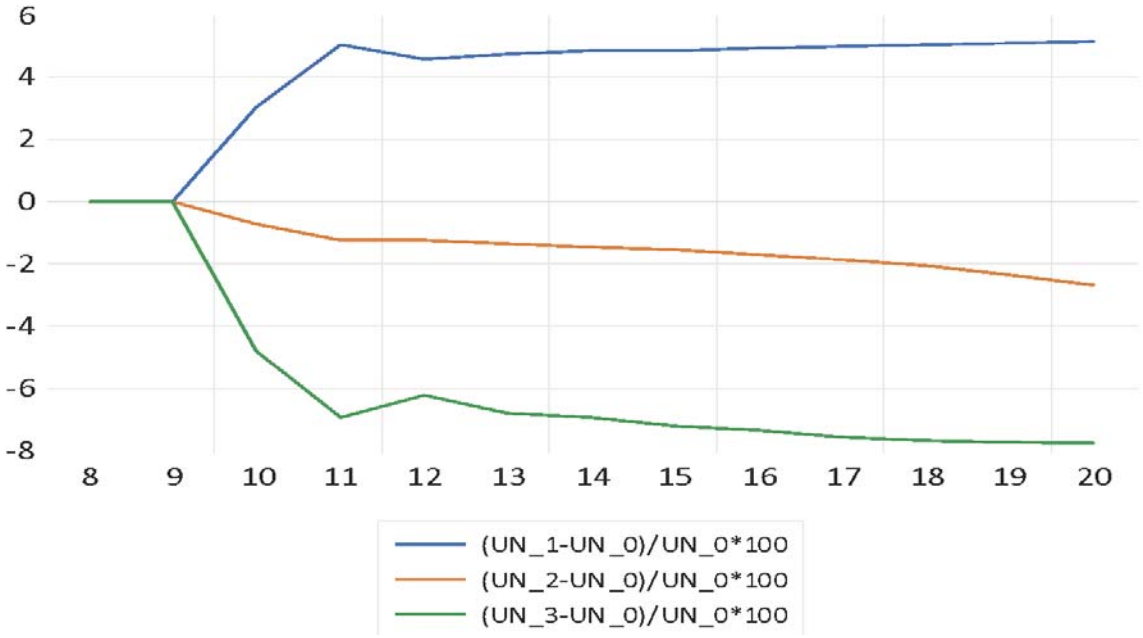
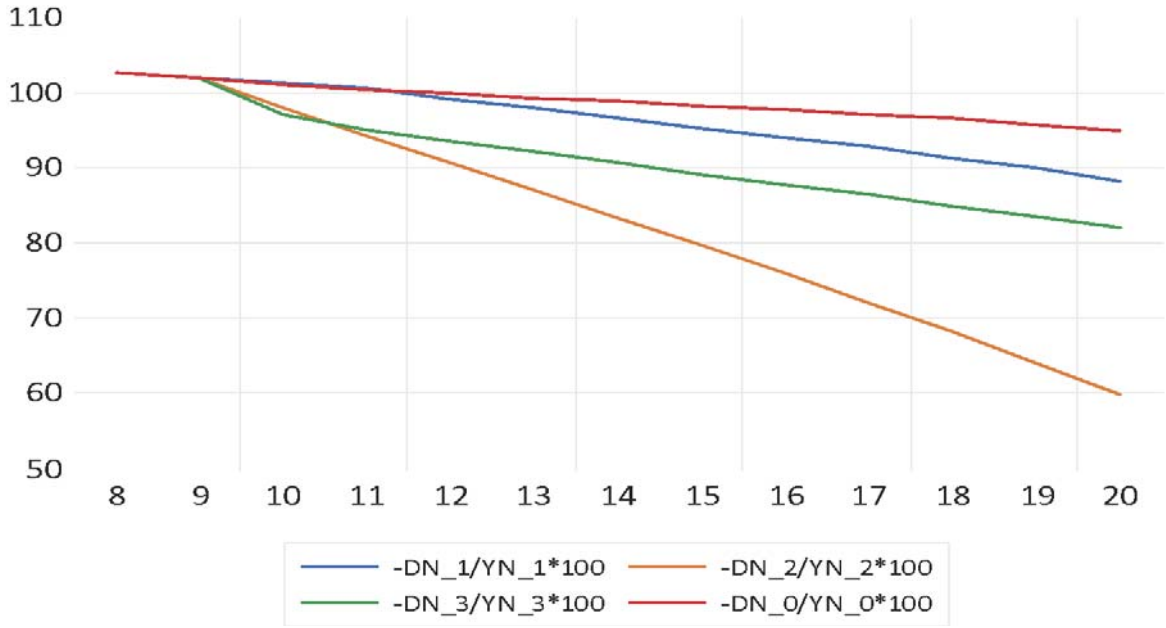


FIGURA II.14: Deuda pública[139] como porcentaje del PIB



[139] La deuda pública inicial del escenario de referencia 0 (en rojo) representaba, en este modelo ficticio calibrado para Francia, el 103,5 % del PIB. En última instancia, esta cifra inicial se corresponde mucho mejor con España, ya que en 2023 su deuda era precisamente del 103,5 % del PIB. Para reforzar la reducción de la deuda pública en este gráfico, hemos incluido, solo en este gráfico, además de nuestro dispositivo fiscal, una tributación de los dividendos distribuidos del 25 al 50 % en los escenarios 2 y 3.

D. Consideraciones sobre a la aplicación

La introducción de un sistema democrático de bonificaciones y penalizaciones refuerza las nuevas leyes que promueven la democratización de las empresas en España, a la vez que tendría efectos macroeconómicos y presupuestarios positivos para el conjunto de la economía. La ambición de la nueva ley condiciona también que los efectos macroeconómicos puedan ser mayores o menores. De hecho, cuanto más efectiva sea la legislación en fomentar la democratización de las empresas, mayores serán los efectos positivos esperados. Las simulaciones se han limitado a evaluar los efectos macroeconómicos de un cambio en los tipos impositivos que gravan los beneficios empresariales, al condicionarlos al nivel de democracia laboral de la empresa. El ejercicio podría replicarse con bonificaciones y penalizaciones calculadas tomando como base el valor añadido Se espera que en este caso el efecto positivo sobre los agregados macroeconómicos de la implantación del mecanismo sea aún más marcado; por ejemplo, en el escenario 3 las empresas que alcancen el umbral de transición intermedio reciben ahora una subvención. Por otra parte, los efectos de la propuesta de bonificaciones/penalizaciones podrían reforzarse diferenciando entre el tipo impositivo que grava los dividendos pagados (más alto) y el tipo impositivo que grava los beneficios retenidos (más bajo)[140]. La penalización fiscal a los dividendos repartidos con respecto a los beneficios retenidos aumentaría los incentivos de las compañías a retener más beneficios, en línea con el supuesto sobre pago de dividendos que se contempla en la simulación. Por otra parte, la eficacia del mecanismo de incentivación fiscal aumenta en forma de menor déficit y menor deuda pública (como muestra la figura II.14).

Un punto crucial para la aplicación del sistema de incentivos fiscales propuesto es cómo actuar por parte de los interlocutores sociales cuando la «declaración sobre el nivel de democracia laboral» de la compañía no es validada internamente por el comité de empresa, el representante de los trabajadores o la delegación sindical. Las posibilidades reales de verificación y control dependen de la solidez de los indicadores concretos utilizados (véase el capítulo siguiente). La aplicación de un mecanismo de bonificaciones y penalizaciones como el propuesto podría coordinarse con las obligaciones de las compañías de publicar información no financiera, impuestas en los últimos años al margen de los requisitos legales de participación laboral. Se trataría, por ejemplo, que entre las obligaciones de reporting de las compañías se incluyera la obligación de informar sobre la participación de las personas trabajadoras de acuerdo con la escala de niveles de democracia laboral establecida anteriormente.

Las Comunidades Autónomas podrían ir más allá del objetivo del gobierno introduciendo bonificaciones y penalizaciones adicionales si así lo desean. Con la introducción de un sistema de bonus-malus vinculado a las dos Escalas de Puntuación de Participación, España se convertiría en

[140] Se podría, por ejemplo, aumentar el impuesto sobre los beneficios distribuidos como dividendos al 50 % (lo contrario de lo que ocurre actualmente, en que sólo se gravan entre el 19 % y el 23 % en función del importe distribuido, lo que es muy inferior al tipo impositivo general de las sociedades, que es del 25 %).

un país pionero en Europa. Al introducir un sistema fiscal de incentivos ligado al Índice de Desarrollo de la Democracia Corporativa, España también lideraría a nivel europeo, incentivando a las administraciones nacionales a cooperar en torno a un objetivo común: la democratización de las empresas en toda la Unión Europea.

Apéndice:

A. Cálculo del tipo impositivo real utilizando las dos escalas

Para calcular un tipo impositivo que combine dos escalas de puntuación —una para **la voz** y otra **para** la propiedad— se puede utilizar una fórmula ponderada. La metodología propuesta establece que el tipo impositivo final (T_{final}) sería una función de dos tipos básicos, cada uno derivado de una escala de puntuación diferente.

Si el objetivo actual es dar la misma importancia a ambas escalas, el tipo se determinaría de la siguiente manera:

$$T_{final} = (0{,}5 \times T_{voz}) + (0{,}5 \times T_{propiedad})$$

Donde:

T_{voz} es el tipo impositivo asignado a la empresa según su nivel en la escala de voz.
$T_{propiedad}$ es la tasa impositiva asignada a la empresa según su nivel en la escala de propiedad.
El valor de 0,5 indica que ambas escalas tienen el mismo peso, reflejando el compromiso constitucional tanto con el acceso de los trabajadores a la participación en las decisiones como con su acceso al capital. También podría justificarse otorgar un peso diferente a cada escala.

B. Ejemplo de posible calendario de implementación ambicioso:

Liderando un nuevo paradigma político dinámico destinado a animar a todas las empresas a realizar avances decisivos en el acceso a la propiedad, el Gobierno español:

- 2026: **con efecto inmediato: revisión del marco jurídico español** de acuerdo con las promesas hechas a los trabajadores españoles en la Constitución.
    - **Apoyo fiscal a todas las empresas que apliquen inmediatamente la nueva norma**
    - ⇒ Todas las empresas que comiencen a cumplir con las mejores prácticas recibirán apoyo inmediato en forma de un tipo impositivo más favorable.
- 2029: **Las empresas que no cuenten con un plan de sucesión empresarial familiar (no un fondo de capital)** deberán avanzar en un plan de transición de la propiedad a sus trabajadores, de acuerdo con la escala de propiedad.

- **Todas las empresas que superen** (alcancen un nivel de representación superior al correspondiente a su número de empleados) **recibirán apoyo en forma de un tipo impositivo más favorable** + apoyo de los nuevos fondos ciudadanos creados por el Gobierno y las autoridades autónomas.

⇒ Las empresas que no cumplan las **nuevas normas (umbrales*) recibirán una sanción fiscal.**

⇒ Progresivamente para las demás (tras 15 años de rentabilidad), **el estándar mínimo aumentará un punto en la escala**. Se trata de una cuestión que merece ser deliberada en una Asamblea Ciudadana.

⇒ Todas las empresas que superen (alcancen un nivel de representación superior al correspondiente a su número de empleados) recibirán **ayudas** en forma de un tipo impositivo más favorable.

⇒ Las empresas que no cumplan con las **nuevas normas recibirán una sanción fiscal.**

2032: **Tras 6 años de práctica (2026-2031):**

- **La norma mínima aumentará un punto en la escala**.

Todas las empresas que superen (alcancen un nivel de representación más alto en función de su número de empleados) recibirán **apoyo** en forma de un tipo impositivo más favorable.

⇒ Las empresas que no hayan progresado desde 2026 serán penalizadas fiscalmente

(3) Contratación pública para estimular el acceso de quienes trabajan a la voz y a la propiedad

Más allá de la fiscalidad, **la contratación pública y las ayudas estatales** representan dos potentes palancas adicionales que España puede utilizar para aplicar **el artículo 129.2** de la Constitución, promoviendo las dos promesas constitucionales a **los trabajadores, es decir, el acceso a la voz y a la propiedad, y la participación** como criterio clave de adjudicación en las licitaciones públicas.

A. Objetivo

La contratación pública es un importante motor de la economía española. En 2021, España destinó **el 11,6 % del PIB** a la contratación pública, frente a **la media de la OCDE, que fue del 12,9** %. Esto significa que cualquier política que afecte a la contratación pública puede influir en más de una décima parte de la economía nacional.

Además, la inversión pública en España —que en 2021 se situó en **el 2,8 % del PIB**, por debajo de la media de la OCDE, que fue del 3,4 %— podría mejorarse sustancialmente mediante estrategias de reinversión pública, amplificando el efecto palanca de las políticas de contratación pública.

Esta propuesta pretende adaptar el enfoque de **la oferta económicamente más ventajosa (MEAT)** en la contratación pública para reflejar el compromiso constitucional de España con la participación de los trabajadores. De hecho, la propuesta daría más contenido al **artículo 28.2** de **la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP),** que establece que los poderes adjudicadores *«valorarán la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública*».

La LCSP ya permite determinadas cláusulas sociales, como los contratos reservados a **los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social** y **a las Empresas de Inserción**. Estas disposiciones suelen centrarse en la creación de empleo, la mejora de las condiciones de trabajo y el apoyo a la inclusión de las personas discapacitadas y desfavorecidas. Se basan en los márgenes de maniobra que permiten las directivas europeas sobre contratación pública, que establecen un marco para todo el continente.

Esta propuesta ampliaría **el alcance de las cláusulas sociales** para tener en cuenta el impacto de la contratación pública en **todos los trabajadores**, y no solo en los de empresas especializadas. Se animaría a todas las empresas —y, en última instancia, se les exigiría— que abordaran la participación de los trabajadores tanto en las estructuras de gobernanza como en las de propiedad.

B. Mecanismo

La propuesta operaría sobre la misma base que el sistema de incentivos fiscales basado en el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo, que se fundamenta en la Escala de Puntuación de Participación Dual, la cual mide el acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad. El mecanismo puede resumirse en los siguientes cuatro elementos:

1. Las empresas que soliciten contratos públicos estarían obligadas a realizar una **autoevaluación** sobre cómo integran la **participación de los trabajadores** en su gobernanza y estructura de propiedad. El Índice de Desarrollo Democrático Corporativo mide el nivel y la calidad del acceso de los trabajadores, tanto en términos de voz como de propiedad

2. Esta escala dual se utilizaría como **criterio de adjudicación** en los procedimientos de licitación. Una puntuación alta en esta escala aumentaría las probabilidades de que una empresa gane la licitación, siempre que también cumpla con los demás criterios.

3. Las autoridades públicas decidirían la **ponderación de este criterio** en comparación con otros, como el precio, la calidad técnica, la sostenibilidad, los costes del ciclo de vida y el servicio posventa. Se podría establecer una ponderación mínima, lo que permitiría un cierto grado de autonomía y experimentación a las autoridades autónomas y locales. Si bien la propuesta no impone una ponderación específica, cabe señalar que es poco probable que los criterios que representan menos del 10 % de la puntuación total influyan de manera significativa en los resultados de la licitación.

4. El mecanismo se **integraría en la plataforma de contratación pública**, la Plataforma de Contratación del Estado (PLACE), que funciona como un «mercado» electrónico en el que las autoridades contratantes públicas y los proveedores pueden encontrar oportunidades de negocio y gestionar las licitaciones. Todas las contrataciones del Gobierno central y de las autoridades autónomas y locales adheridas se publican en esta plataforma, que constituye un punto único de acceso a las licitaciones, los perfiles de los compradores y la información relacionada.

La propuesta requeriría modificaciones de la **LCSP**, que transpone las Directivas **2014/23/UE** y **2014/24/UE** de la UE al Derecho español. Estos cambios también dependen de una **revisión de las Directivas de la UE sobre contratación pública**, prevista actualmente por la Comisión Europea para **2026**. Esta revisión representa una oportunidad crucial para que España defienda la incorporación **de la democracia en el lugar de trabajo** como criterio legítimo de adjudicación (véase el parte II.B.2(5)).

C. Beneficios

En toda Europa, aproximadamente **el 55 % de los contratos públicos** se adjudican **únicamente** en función **del precio más bajo**. Este enfoque restrictivo va en contra de los intereses de nuestras sociedades en su conjunto, ya que anima a todas las empresas a participar en una **carrera a la baja** en términos de salarios, calidad de los bienes y servicios y sostenibilidad.

El mecanismo propuesto provocaría una **transformación gradual** de los sectores más expuestos a la contratación pública en España. De este modo, se podría animar a miles de empresas a mejorar el acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad para mantener o mejorar su acceso a los contratos públicos. Al alinear la elegibilidad con **la Escala de Puntuación de Participación Dual de los Trabajadores**, se incentivaría a las empresas a progresar desde calificaciones de participación más bajas a más altas (por ejemplo, Aa). Este cambio podría reforzar la adopción generalizada de **modelos de voz y propiedad de los empleados**.

D. Consideraciones sobre la aplicación

Para garantizar la coherencia y la eficiencia administrativa, debería utilizarse un **único sistema unificado** para medir la participación de los trabajadores (es decir, **la escala de puntuación de la doble participación de los trabajadores)** en todos los ámbitos políticos pertinentes, incluidos **los impuestos, la contratación pública y las ayudas estatales**.

Es importante señalar que esta propuesta **requiere cambios significativos en la legislación de la UE** (véase Parte II.B.2(5)). Si bien el mecanismo es **objetivamente medible**, desafía la ortodoxia jurídica actual de la UE, que solo permite criterios de evaluación **vinculados al objeto del contrato**.

A falta de una reforma a nivel de la UE, España podría utilizar los márgenes jurídicos existentes, incluida la flexibilidad que ofrece **la jurisprudencia del TJUE**, para promover la democracia en el lugar de trabajo a través de los criterios de contratación pública. En el marco europeo actual, puede ser legalmente defendible recompensar a las empresas por sus altos niveles de participación de los trabajadores **solo si** esas prácticas mejoran de forma demostrable la ejecución de los contratos (por ejemplo, mejor continuidad del servicio, menor rotación de personal, mayor innovación). Este enfoque debería aplicarse en paralelo a las posibles iniciativas políticas en Bruselas.

(4) Nuevos fondos ciudadanos para apoyar el acceso a la propiedad y acelerar la transferencia

Resumen

Con el fin de promover **un sistema financiero más equilibrado y descentralizado** que fomente la prosperidad y la innovación generalizadas en cada lugar, y para superar el régimen de crear valor para los accionistas dominante en la gobernanza empresarial, este informe propone **fondos de inversión controlados por los trabajadores y los ciudadanos que adquirirán y administrarán gradualmente participaciones mayoritarias en empresas medianas y grandes**. El reto político y jurídico consiste en evitar una operativa de los fondos similar a la de los fondos de capital institucionales existentes que, en última instancia, se mantienen fieles al régimen de crear valor para los accionistas, como ocurre generalmente con los fondos de pensiones. Para ello **es necesario dotar a los fondos ciudadanos de los medios necesarios para perseguir objetivos sociales, medioambientales y económicos que vayan más allá de hacer máximo el valor económico patrimonial. Regidos por mecanismos democráticos, estos fondos pueden convertirse en pilares importantes de una arquitectura institucional diseñada para aumentar el acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad, así como a la acción colectiva y democrática en la economía.** De hecho, potenciar la acción democrática colectiva en el gobierno corporativo y en el proceso más amplio de inversión empresarial puede contribuir positivamente a un entorno empresarial más sostenible, innovador y competitivo en Europa.

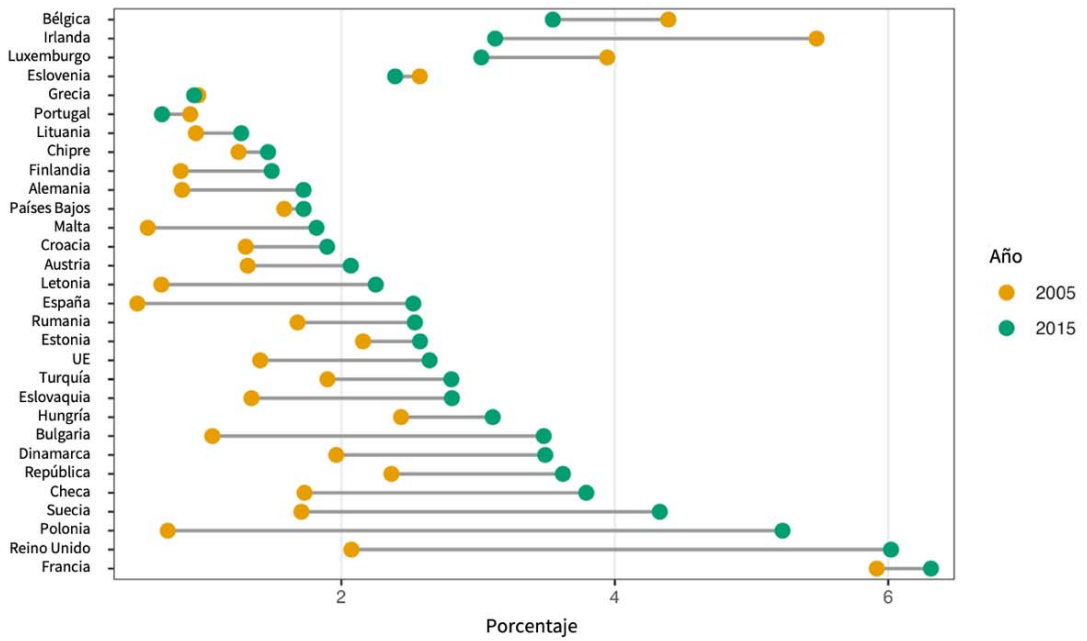
Además, la **inminente crisis de sucesión de las pymes presenta una oportunidad estratégica** que justifica una acción inmediata. Dado que entre el 70 % y el 90 % de las empresas familiares españolas carecen de un plan de sucesión formal, España se enfrenta a la urgente necesidad de conservar la propiedad de sus activos productivos y salvaguardar su soberanía económica.[141] Esto es especialmente crítico si se tiene en cuenta que los canales tradicionales de sucesión, como la venta a empresas de capital riesgo u otros inversores extranjeros, pueden conducir a una pérdida de control local y a la erosión del tejido productivo del país. Mediante la promoción de modelos de propiedad democrática, España puede aprovechar este momento para crear una alternativa creíble a las adquisiciones especulativas, garantizando la continuidad de las empresas, preservando el empleo y protegiendo el valor económico local a largo plazo.

[141] Para obtener más información sobre la cuestión de la sucesión, véase *Desafío 1: La crisis de sucesión en las pymes.*

A. Objetivo

La Constitución española establece la necesidad de abrir una vía para que los trabajadores puedan acceder a la propiedad. En toda Europa, la proporción de empleados con participación accionarial en sus empresas ha aumentado con el tiempo (encuesta EWCS). España se encontraba muy rezagada en 2005, pero desde entonces ha dado un paso adelante significativo. Como se muestra en la figura II. 14, el porcentaje de empleados que participan en planes de participación accionarial se quintuplicó, pasando del 0,5 % en 2005 al 2,5 % en 2015, pero en general sigue siendo una realidad muy minoritaria.

Figura II.15: Proporción de empleados que participan en la propiedad de acciones de los empleados, 2015 frente a 2005



Nota: Para la UE, se muestra la media simple entre los encuestados. Datos: Encuesta EWCS, consultada a través del Servicio de Datos del Reino Unido.

En la actualidad, una opción para promover la propiedad de acciones por parte de los trabajadores sería a través de los fondos de pensiones. Sin embargo, los fondos de pensiones tienen la obligación de realizar pagos mensuales a millones de pensionistas, lo que los empuja hacia estrategias de inversión que maximizan el rendimiento económico, independientemente de las consecuencias de esas inversiones para los trabajadores actuales y los futuros jubilados (Braun 2022). Otro problema es que las estructuras de gobernanza de los fondos de pensiones tienden a

no estar alineadas con los principios democráticos, aunque existen propuestas para cambiarlo y deberían aplicarse (McGaughey 2021).

La principal vía hacia la participación accionaria de los empleados hoy en día es a través de los Planes de Propiedad de Acciones para Empleados (ESOP, por sus siglas en inglés) y, en particular, la forma legal de la Sociedad Laboral. Estas deben ser fortalecidas, como se propone en el modelo de ESOP cooperativo[142].

Se fomentará que los Fondos Ciudadanos co-inviertan y, de este modo, refuercen el control de los trabajadores mediante planes cooperativos de ESOP. Debido a que concentran el riesgo en la cartera de los empleados y no son planes viables por sí solos para empresas más grandes, los ESOP no pueden proporcionar un camino hacia la propiedad mayoritaria por parte de los trabajadores en toda la economía. Esto se debe a que solo permiten que los trabajadores se conviertan en accionistas de sus propias empresas respectivas. Sin embargo, los salarios ya constituyen un medio por el cual los trabajadores pueden reclamar una parte de los ingresos corporativos de sus propias empresas. A medida que los empleados acumulan participaciones en la misma empresa para la que ya trabajan, su riesgo financiero se vuelve altamente concentrado, especialmente en comparación con una cartera diversificada de acciones. **Para evitar la concentración del riesgo de los trabajadores, los fondos propuestos aquí son fondos diversificados, que funcionarán de la mano con los planes cooperativos de ESOP, aprovechando al mismo tiempo la capacidad de los trabajadores para acceder a la propiedad de los medios de producción según el compromiso constitucional establecido en el Art. 129.2: facilitar el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción, es decir, más allá de la empresa individual en la que trabajan.**

B. Mecanismo

Junto a los planes de ESOP individuales a nivel de empresa, proponemos el establecimiento de Fondos Ciudadanos. La propuesta se inspira en los fondos de trabajadores propuestos (pero nunca completamente implementados) en Suecia; en los Fondos de Propiedad Democrática propuestos por Common Wealth (Gowan & Lawrence, 2019) y posteriormente respaldados por Bernie Sanders en su campaña presidencial de 2020 (Palladino, 2019); y en el **Citizenfund** actualmente operativo en Bruselas (DEAL, 2025).

[142] Ver la siguiente sección: **A nivel de la UE, el modelo de ESOP Cooperativo reemplaza la estructura de fideicomiso por una Cooperativa de Propiedad de los Empleados (CPE)** gobernada democráticamente, que se utiliza como vehículo para adquirir acciones de la empresa operativa y mantener la propiedad en nombre de los empleados. La cooperativa compra las acciones de la empresa operativa, pudiendo el vendedor acordar un financiamiento gradual o imponer una venta directa completa, lo que requiere que la cooperativa obtenga un préstamo externo y utilice las ganancias futuras para pagar la deuda. El ESOP Cooperativo sigue una gobernanza democrática de «segundo grado», con control directo de los trabajadores a nivel de la cooperativa y representación proporcional a nivel de la empresa operativa (ver Ellerman y Gonza, 2019; Gonza, 2025).

De manera crucial, y a diferencia de los ESOP, los **Fondos Ciudadanos** son instituciones de capital colectivo. En lugar de permitir que los individuos adquieran acciones en sus propios empleadores, **su propósito principal es servir como vehículos de inversión colectivos gobernados democráticamente, que permiten a los ciudadanos ejercer derechos accionarios y perseguir objetivos sociales, ambientales y de desarrollo en economías regionales.**

Dicho esto, particularmente relevante para empresas de mayor tamaño, los Fondos Ciudadanos podrían adquirir acciones de empresas para complementar las participaciones de los trabajadores en los planes ESOP de dichas empresas. Los derechos de voto asociados con estas co-inversiones permanecerían en manos de los Fondos Ciudadanos y se ejercerían desde la perspectiva de propietarios responsables (steward owners), aunque se fomentaría la coordinación directa entre los trabajadores y los Fondos Ciudadanos.

Las contribuciones a los fondos provienen de un impuesto sobre los beneficios de las grandes empresas que superan la tasa media de beneficios en el sector correspondiente. Estas contribuciones pueden complementarse con coinversiones del sector financiero público, como los bancos de desarrollo regional, así como de cooperativas y fondos cooperativos, como ya ocurre en la actualidad con las adquisiciones de empresas por parte de los trabajadores en España (fi-compass 2025b).

Las contribuciones recaudadas a nivel nacional se asignan a fondos cuyas estructuras de gobernanza están ancladas a nivel regional. El mandato de inversión principal de los fondos ciudadanos es apoyar el desarrollo económico regional y nacional en consonancia con los objetivos sociales y medioambientales determinados a nivel europeo, nacional y local. La asignación precisa de activos la decidirán los propios fondos, pero las carteras deben repartirse de manera aproximadamente equitativa entre la región, el resto de la economía española y, con fines de diversificación, el mercado bursátil internacional.

El principio fundamental en lo que respecta a la estructura de gobernanza es que los fondos ciudadanos deben estar gobernados por los trabajadores y sus representantes. Esto no excluye el nombramiento de expertos por parte de los trabajadores y sus representantes. Siempre que se respete este principio, son posibles diversas modalidades de gobernanza. A modo de ejemplo, un fondo ciudadano puede estar gobernado por un consejo de administración compuesto por representantes de los trabajadores elegidos en función de la composición sectorial de la economía regional y de la representatividad sindical en la región (70 %); representantes de oficio del gobierno regional (20 %); y representantes elegidos de la asociación empresarial regional (10 %). Esta composición garantiza que se tengan en cuenta las prioridades del gobierno local y los intereses empresariales, al tiempo que se asegura el control de los fondos por parte de los trabajadores.

Las inversiones nacionales pueden adoptar la forma de participaciones en acciones nacionales de empresas cotizadas o acciones de empresas no cotizadas. Los préstamos pueden concederse en cooperación con bancos públicos regionales. Las inversiones en empresas en dificultades pueden realizarse en cooperación con la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI). Se permiten las inversiones a través de fondos indexados, así como las inversiones en empresas de nueva creación en cooperación con bancos públicos de desarrollo. Se prohíben las inversiones a través de gestores de activos alternativos, como fondos de cobertura o capital riesgo.

Todos los empleados se inscriben automáticamente como miembros con derecho a voto y beneficiarios de su fondo regional. Pueden transferir sus derechos de voto a representantes elegidos localmente (dentro de sus propias empresas).

Los miembros evalúan y actualizan periódicamente, mediante un proceso democrático dirigido por el consejo de administración, la estrategia del fondo y votan cualquier cambio.

Los fondos ciudadanos reinvierten dos tercios de sus ganancias y pagan el tercio restante a los miembros. A medida que los fondos maduran, esta proporción puede ajustarse. Los rendimientos se calculan sobre una base plurianual para reducir el incentivo de buscar rendimientos a corto plazo.

C. Beneficios potenciales

Para las grandes empresas que cotizan en bolsa, los fondos ciudadanos prometen una base de accionistas nacionales estable. El impacto beneficioso de esta base de capital nacional «paciente» está bien establecido en la literatura comparativa de economía política (Hall y Soskice, 2001). **Los accionistas pacientes protegen a las empresas de las presiones a corto plazo del mercado de capitales y les permiten planificar y realizar inversiones a largo plazo.**

Además de reunir los requisitos para ser considerados capital paciente, los trabajadores accionistas que tienen un interés a largo plazo en la sostenibilidad del modelo de negocio de una empresa también aportan beneficios más específicos al gobierno corporativo. Las externalidades positivas de la propiedad de acciones por parte de los empleados para una serie de métricas están firmemente establecidas en la literatura, incluyendo el rendimiento del mercado de capitales y el rendimiento social y medioambiental (Richter y Schrader 2017; Braam et al. 2024).

Para las pequeñas y medianas empresas, una ventaja clave adicional de los fondos ciudadanos se deriva de la inminente crisis de sucesión de las pymes. Con un tercio de los propietarios de empresas cercanos a la jubilación en la próxima década y hasta 600000 puestos de trabajo en riesgo cada año, España necesita un plan para conservar la propiedad de sus activos productivos y salvaguardar su soberanía económica. Los fondos ciudadanos

ofrecen, como complemento de un plan ESOP cooperativo, o no, según las circunstancias económicas, una alternativa viable a la venta de empresas a fondos de capital privado o inversores extranjeros, lo que garantiza la continuidad de las empresas, preserva el empleo y protege el valor económico local a largo plazo.

D. Consideraciones sobre la implementación

El reto político y jurídico consiste en evitar que estos fondos ciudadanos operen de forma indistinguible de los fondos institucionales existentes, que en última instancia reproducen el régimen de crear valor para los accionistas e ignoran las posibles externalidades negativas en materia medioambiental y distributiva. El principal ejemplo en este sentido son los fondos de pensiones, que se ven sometidos a presiones estructurales para obtener rendimientos anuales elevados. Por el contrario, los fondos ciudadanos, al no tener que cumplir con obligaciones de pago de retornos mensuales, tienen la posibilidad de renunciar a los rendimientos financieros a corto plazo en favor de rendimientos sociales, medioambientales y económicos a más largo plazo.

El principal reto consiste en calibrar una estructura de gobernanza que permita a estos fondos invertir en empresas y colaborar con ellas de forma que se favorezca a los trabajadores y se contribuya positivamente al rendimiento económico y social. Para ello es necesario encontrar un equilibrio entre la toma de decisiones democrática y la garantía de que las opciones de inversión sobre las que se celebran votaciones democráticas han sido preparadas y examinadas por expertos.

Una última consideración se refiere al entorno financiero más amplio en el que operan los fondos ciudadanos. En la actualidad, el terreno de juego financiero está muy inclinado a favor de los actores que aplican estrategias de inversión extractivas sin tener en cuenta las externalidades negativas no valoradas por el mercado. El uso de palancas normativas y fiscales para limitar a esos actores y estrategias de inversión será crucial para nivelar el campo de juego de los fondos ciudadanos. El principal ejemplo de actor financiero cuyo modelo de negocio se basa en ignorar sistemáticamente las externalidades sociales y medioambientales negativas son las empresas de capital riesgo (Appelbaum y Batt, 2014; Christophers, 2024).

Algunas de las medidas a poner en práctica para limitar las ventajas con las que actualmente operan los fondos de capital privado son las siguientes: En primer lugar, en las empresas compradas por capital privado, los representantes de los empleados obtienen automáticamente la mayoría de los puestos en el consejo de administración. El objetivo de esta medida es reducir la «prima de control» y, por lo tanto, reducir el número de adquisiciones viables de capital privado a aquellas en las que los intereses de los inversores y los de los trabajadores estén alineados . En segundo lugar, prohibir la adquisición por fondos de capital privado de instituciones sanitarias,

asistenciales y educativas. En estos sectores, **se fomentará la coinversión de fondos ciudadanos como complemento y refuerzo a la participación en el capital por los propios trabajadores a través de ESOPs cooperativos.** Por último, durante varios años después de la compra limitar el pago de dividendos hasta un determinado porcentaje de ingresos operativos.

Referencias bibliográficas

Appelbaum, E., & Batt, R. (2014). *Private Equity at Work: When Wall Street Manages Main Street*. Russell Sage Foundation.

Braam, G., Poutsma, E., Schouteten, R., & Heijden, B. van der. (2024). Employee Financial Participation and Corporate Social and Environmental Performance: Evidence from European Panel Data. British Journal of Industrial Relations, 62(2), 381–409. https://doi.org/10.1111/bjir.12784

Braun, B. (2022). Fueling Financialization: The Economic Consequences of Funded Pensions. *New Labor Forum*, *31*(1), 70–79. https://doi.org/10.1177/10957960211062218

Christophers, B. (2023). *Our Lives in Their Portfolios: Why Asset Managers Own the World*. Verso Books.

DEAL. (2025). *Citizenfund: Doughnut Design Case Study*. Doughnut Economics Action Lab. https://doughnuteconomics.org/stories/citizenfund-doughnut-design-case-study

Ellerman D., T. Gonza. (2019) *Employee Stock Ownership Plans: A Generic Model* (Ljubljana: Institute for Economic Democracy)

fi-compass. (2025a). *ESF+ Study on Workers' Buyout*. https://www.fi-compass.eu/library/market-analysis/esf-study-workers-buyout

fi-compass. (2025b). *ESF+ Study on Workers' Buyout: Spain*. https://www.fi-compass.eu/library/market-analysis/esf-study-workers-buyout-spain

Furendal, M., & O'Neill, M. (2024). Work, Justice, and Collective Capital Institutions: Revisiting Rudolf Meidner and the Case for Wage-Earner Funds. *Journal of Applied Philosophy*, *41*(2), 306–329. https://doi.org/10.1111/japp.12631

Gowan, P., & Lawrence, M. (2019). *Democratic ownership funds: Creating Shared Wealth and Power*. Common Wealth. https://www.common-wealth.org/publications/democratic-ownership-funds-creating-shared-wealth-and-power

Gonza, T. (2025) "The Slovenian Cooperative ESOP" in Rosen et al. *Expanding employee ownership. Models in the US, UK, Canada, France and Slovenia, National Center for Employee Ownership* (NCOE). p. 33-34. https://www.employeeownership.co.uk/common/Uploaded%20files/Expanding%20Employee%20Ownership%20Models%20in%20the%20US,%20UK,%20France,%20Canada,%20and%20Slovenia.pdf

Hann, D., Hauptmeier, M., & Waddington, J. (2017). European Works Councils After Two Decades. *European Journal of Industrial Relations*, *23*(3), 209–224. https://doi.org/10.1177/0959680117715190

McGaughey, E. (2021). Sustainable Pensions, Democratic Governance, and EU Law. *European Journal of Social Security*, *23*(3), Article 3. https://doi.org/10.1177/13882627211030300

Palladino, L. (2019). *Ownership Funds in the US*. https://www.common-wealth.org/publications/ownership-funds-in-the-us

Richter, A., & Schrader, S. (2017). Levels of Employee Share Ownership and the Performance of Listed Companies in Europe. British Journal of Industrial Relations, 55(2), 396–420. https://doi.org/10.1111/bjir.12169

Rogers, J., & Streeck, W. (1995). *Works Councils: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*. National Bureau of Economic Research.

Warner, N. (2025). 'What is it Actually About?' Asymmetric Mobilisation and the Defeat of Wage-earner Fund Policies in Sweden. *Economic and Industrial Democracy*, 0143831X251336584. https://doi.org/10.1177/0143831X251336584

(5) Identificación precisa de los inversores laborales y su acceso a la voz y a la propiedad

Teniendo en cuenta el doble compromiso adquirido por la Constitución española con todos los trabajadores, es decir, el acceso a la voz y a la propiedad, un reto clave consiste en identificar quiénes son estos trabajadores

A. Objetivo

Las empresas son «entidades reales» (Gindis, 2009) **que se entienden mejor como «entidades políticas», que combinan la inversión de capital y mano de obra en la búsqueda de un objetivo común, es decir, fijarse metas** (por ejemplo, prestar un servicio, producir un bien, resolver un problema acuciante, etc.) (Ferreras, 2017). Por lo tanto, **las empresas persiguen estos objetivos mediante la combinación de estas dos clases de inversiones.** Mientras que las organizaciones empresariales estándar restringen el disfrute de los derechos políticos para gobernar la empresa a aquellos que han inyectado capital (a través de la sociedad, por lo general), la Constitución española identifica dos promesas para cada trabajador: acceso a la voz y a la propiedad. **De hecho, quienes invierten su trabajo —los «inversores laborales» de la empresa (**Ferreras 2012, 2022)— **son tan necesarios como los inversores de capital para que la empresa exista, al tiempo que también asumen riesgos, como nos ha recordado la pandemia de covid (**Ferreras, Battilana, Méda ed. 2022). **Concederles acceso a la voz y a la propiedad es, por lo tanto, una medida lógica y decente que puede generar confianza y, de hecho, productividad laboral y capacidad de innovación** (Battilana y Ferreras, 2021).

Identificar quién puede disfrutar legítimamente del doble compromiso que defiende la Constitución, es decir, el acceso a la voz y a la propiedad, es una tarea en sí misma. Dado que las empresas practican habitualmente la «Reductio ad Corporationem» (Ferreras 2017), mediante todo tipo de prácticas de «fisuración» (Weil 2014), **los trabajadores quedan «ocultos» a través de los diversos mecanismos legales de las redes de valor globales, es decir, las «cadenas de valor»: subcontratados, encargados formalmente de trabajar para otros empleadores o directamente absorbidos por los ecosistemas de trabajo gig y de plataformas en todo el mundo** (Casilli 2025; Tubaro, Casilli, Cornet, Le Ludec, Cierpe 2025). De hecho, las empresas tienden a organizarse en torno a la estructura corporativa que organiza las relaciones de los inversores de capital entre sí (Robé 1999), y se desentienden de las responsabilidades frente a los inversores laborales fuera de su ámbito de actuación, recurriendo a relaciones comerciales con subcontratistas, etc.

B. Mecanismo

Hay que reconocer que **identificar a los inversores laborales en la empresa,** es decir, quiénes son los trabajadores relevantes a los que se debe conceder acceso a la voz y la propiedad a nivel de la empresa, sigue siendo una tarea abierta. Todos aquellos que invierten su trabajo en el rendimiento necesario para que la empresa venda su producto o servicio e e y que, a cambio, se rigen por las normas y decisiones de la empresa deben considerarse inversores laborales o *trabajadores,* según el término universalista utilizado en el artículo 129.2 de la Constitución española, es decir: no *empleados*, no asalariados (en castellano: *asalariados)*, es decir, independientemente de su situación jurídica real. Los inversores laborales son, por tanto, aquellos que se rigen por las decisiones de la empresa a cambio de su inversión en la prestación de su servicio o producción (Ferreras 2017), y lógicamente se les debería conceder acceso a la voz y a la propiedad de una parte de la riqueza que están contribuyendo a crear.

La Organización Internacional del Trabajo ha comenzado recientemente a estudiar este reto. Debería considerarse algún tipo de **obligación de divulgación** para que **las empresas** identifiquen a estos trabajadores, ya que muchos de ellos permanecen ocultos debido al funcionamiento legal de la cadena de valor, ya que son subcontratados, se les asigna formalmente trabajar para otros empleadores o se les integra directamente en plataformas. Esta divulgación debería convertirse en una **obligación de información** estándar **por parte de las empresas, que tendrán que revelar su situación actual en lo que respecta a sus inversores laborales y su acceso a la voz y la propiedad**.

Independientemente de su tamaño o estructura jurídica, y para complementar los parámetros actuales, como los criterios de información ESG, la información sobre esta dimensión laboral del estado *constitucional* de la empresa[143] debería convertirse en una buena práctica empresarial con el fin de revelar a las autoridades públicas y a los posibles inversores de capital las normas y estatutos formales que rigen una organización, centrándose en[144] :

[143] La dimensión constitucional de la empresa se refiere directamente al funcionamiento de los órganos de gobierno tal y como se establecen en los documentos formales de la organización, incluidos sus estatutos. La dimensión constitucional se denomina así por dos razones. En primer lugar, en sentido jurídico, basa su análisis en los estatutos, que son comparables a su «constitución» o ley fundamental. En segundo lugar, en un sentido político y sociológico, se refiere al funcionamiento de los órganos de representación y toma de decisiones que encarnan el gobierno de la organización. Este funcionamiento es el núcleo de lo que define el funcionamiento político de la organización. Marco desarrollado a través de la investigación realizada por Isabelle Ferreras con colaboradores a través del TED_CriDIS: en la Universidad de Lovaina, Sebastián Pérez Sepúlveda (Ferreras y Sepúlveda 2024), Julien Charles y Auriane Lamine, Gabriel Levie (2022), en la ULille, Julien Pharo (2023), y en la PSL Paris-Dauphine, Thibault Crismer (2025).

[144] El proyecto *Índice de Democracia Interna en las Organizaciones (*IDO) se está desarrollando como parte de una tesis doctoral en sociología realizada por Thibault Crismer bajo la supervisión de Dominique Méda en el laboratorio IRISSO de la Universidad Paris Dauphine-PSL. Esta investigación se enmarca en un acuerdo CIFRE entre AD Conseil y la Asociación Nacional para la Investigación y la Tecnología (ANRT). La investigación forma parte del movimiento de ciencia abierta, con el objetivo de compartir los resultados del estudio lo más ampliamente posible. Véase https://ido-initiative.org/

- la composición de la empresa: quiénes son sus inversores laborales en todas las jurisdicciones y situaciones jurídicas;
- qué tipo de acceso a la voz tienen (es decir, acceso a la participación directa o la representación en los mecanismos de información, desde la consulta y la codecisión hasta el pleno consentimiento o el derecho de veto);
- qué tipo de acceso a la propiedad tienen (es decir, acceso a participaciones en el capital de la estructura corporativa).

C. Beneficios potenciales

Las principales ventajas son las siguientes:

Permitir el cumplimiento constitucional: este mecanismo de información aborda directamente el mandato del artículo 129.2 de la Constitución española, que lleva mucho tiempo sin cumplirse, al identificar a los «inversores laborales» que deben beneficiarse del acceso a la voz y la propiedad, creando así los datos necesarios para adoptar medidas políticas y legales específicas.

Mayor transparencia y rendición de cuentas: al exigir a las empresas que revelen el verdadero alcance de sus «inversores laborales» y sus derechos de participación, el mecanismo combate las prácticas de «fisuración» y la externalización de la responsabilidad. Esto fomenta una mayor rendición de cuentas de las empresas hacia todos los que contribuyen al valor de la empresa, más allá de las definiciones tradicionales de empleado.

Elaboración de políticas y decisiones de inversión informadas: Los datos generados proporcionarían a las autoridades públicas una imagen precisa del estado democrático de las empresas, lo que permitiría diseñar sistemas de incentivos y regulaciones más eficaces. También informaría a los posibles inversores de capital que buscan alinear sus inversiones con prácticas democráticas y sostenibles, complementando las métricas ESG existentes.

Fortalecimiento del diálogo social y la confianza: Al visibilizar a los trabajadores «ocultos» y su acceso real (o la falta del mismo) a la voz y la propiedad, la obligación de informar puede convertirse en una poderosa herramienta para que los sindicatos y la sociedad civil aboguen por la mejora de las condiciones y una mayor participación. Esta transparencia puede generar confianza dentro de las empresas y en toda la economía al reconocer las contribuciones y los riesgos asumidos por todos los inversores laborales.

D. Consideraciones sobre la aplicación

Dificultad para definir «inversor laboral» de forma universal y operativa: La propuesta amplía la definición de «trabajador» más allá de los tradicionales «empleados» o «trabajadores asalariados» para incluir a cualquier persona que invierta trabajo en el rendimiento de la empresa y que se rija por sus normas. Poner en práctica esta definición para identificar con precisión a todos los «inversores laborales» en cadenas de valor complejas, fragmentadas y globalizadas (trabajadores subcontratados, platformizados y gigificados) será inmensamente difícil y podría dar lugar a importantes disputas sobre la definición y a retos legales.

Hay que tener en cuenta dos aspectos importantes:

- **La dimensión de la proporcionalidad** también es fundamental para considerar las formas adecuadas en que los inversores laborales a tiempo parcial subcontratados pueden ser contabilizados y representados entre el conjunto más amplio de inversores laborales por una organización sindical pertinente.
- La categoría de inversor laboral pretende **abarcar a todos aquellos que invierten mano de obra** en el esfuerzo conjunto que supone la empresa para que esta pueda vender sus productos o servicios, a cambio de lo cual se rigen por sus normas. En algunos sectores, además de los empleados y los trabajadores, los proveedores de contenidos no remunerados (por ejemplo, el sector de las redes sociales), los productores de datos de usuarios (por ejemplo, el sector de la inteligencia artificial) o los pacientes que prestan servicios (por ejemplo, el sector sanitario) deben considerarse sin duda inversores laborales (Ferreras, 2017). Por lo tanto, cuando se analiza el caso de las empresas transnacionales globales, así como el de los sectores y empresas relevantes, se debe organizar a nivel transnacional una deliberación adecuada sobre quiénes deben considerarse, además de los casos obvios, inversores de mano de obra, lo que abre el camino a la voz y la propiedad.

Complejidad jurídica e interjurisdiccional: La aplicación de esta obligación de información solo puede ser experimental en un primer momento y requerirá un análisis cruzado minucioso bajo la supervisión del **Observatorio Nacional sobre el Acceso a la Voz y la Propiedad** (véase la propuesta del capítulo II.B.1.(6). Será necesario navegar por las complejas leyes laborales, comerciales e internacionales vigentes. Para las empresas que operan a nivel transfronterizo o que dependen en gran medida de las cadenas de suministro internacionales, identificar e informar de manera coherente sobre los «inversores laborales» con diferentes estatus jurídicos y jurisdicciones será un reto que la *Directiva* de la UE *sobre la divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad (CSRD) y la Directiva sobre la diligencia debida en materia de sostenibilidad corporativa (CSDDD)* pueden aliviar sustancialmente.

Recopilación y verificación de datos: La recopilación de datos exhaustivos y verificables sobre todos los «inversores laborales» (especialmente los que no tienen contratos de trabajo directos) y su acceso preciso a la voz y la propiedad en diversas situaciones jurídicas y estructuras organizativas será una tarea ingente para las empresas. Requerirá nuevos sistemas de información interna bajo la supervisión de las instituciones de relaciones laborales existentes para los empleados fijos (normalmente, el comité de empresa), junto con sólidos mecanismos de verificación externa establecidos por el Ministerio de Trabajo para evitar un cumplimiento superficial.

Resistencia de las empresas y las industrias: Es probable que muchas empresas, en particular aquellas que dependen en gran medida de la subcontratación, la fragmentación y los modelos de plataforma para gestionar los costes y las responsabilidades laborales, se resistan a una obligación de información tan amplia y exigente. Pueden argumentar que impone costes excesivos, invade la privacidad comercial o crea una carga administrativa inmanejable (mientras que los inversores laborales, si los hay, reciben una remuneración por su trabajo en algún momento y, por lo tanto, pueden ser fácilmente objeto de notificación si existe buena fe), lo que podría dar lugar a esfuerzos de presión contra la propuesta. Sin embargo, no es algo impensable, como demuestra la Directiva de la UE sobre el trabajo en plataformas: esta **Directiva ha creado una nueva obligación para las plataformas de informar a las autoridades fiscales sobre todos los trabajadores.** Esto se refiere especialmente a aquellos que no son, formalmente, sus empleados (marzo de 2025)[145] .

[145] Véase, en particular, los artículos 16 y 17 del capítulo IV. Directiva (UE) 2024/2831 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, sobre la mejora de las condiciones de trabajo en el trabajo en plataformas https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/2831/oj Véase: Claire Marzo, 2025, *Les mutations du droit social européen au temps du travail de plateformes numériques.* Rennes: Presses universitaires de Rennes.

(6) Un Observatorio sobre el Acceso a la Voz y a la Propiedad

La estrategia nacional necesaria para aplicar el mandato constitucional previsto en el artículo 129.2 requiere una herramienta de seguimiento y evaluación que garantice el progreso continuo y la coherencia de las políticas. Por lo tanto, el Ministerio de Trabajo creará un **Observatorio sobre el Acceso a la Voz y a la Propiedad**.

Su creación se justifica por la necesidad imperiosa de traducir el mandato constitucional en políticas públicas cuantificables basadas en pruebas científicas. El Observatorio tendrá las tres misiones siguientes:

Misiones	Descripción y justificación
I. **Seguimiento, medición y evaluación comparativa**	El objetivo principal del Observatorio será el seguimiento continuo del **acceso de los trabajadores a la voz y a la propiedad** en las empresas españolas. Su labor consistirá en **medir los avances** (utilizando métricas como las escalas de puntuación de cinco niveles), **identificar las buenas prácticas** y poner de relieve **los obstáculos** estructurales. Este proceso generará los datos esenciales necesarios para realizar un seguimiento riguroso de la aplicación del artículo 129.2.
II. **Investigación científica y conocimiento de las políticas**	El Observatorio se encargará de **producir, sistematizar y difundir investigaciones innovadoras de alta calidad científica**. Esta información es fundamental para **fundamentar la elaboración de políticas basadas en la ciencia**, reforzar la participación de todas las partes interesadas clave en el cumplimiento del mandato constitucional y apoyar el progreso continuo.
III. **Fomento del debate democrático y de instrumentos políticos aplicables en todos los niveles políticos**	Siguiendo el precedente del Observatorio Fiscal de la UE, este nuevo Observatorio tendría como objetivo **fomentar un debate democrático e inclusivo** sobre el futuro de la democracia en el lugar de trabajo. Es fundamental que su labor contribuya a la **aparición de nuevos instrumentos políticos aplicables** a nivel de la UE y por parte de las autoridades regionales españolas, garantizando que el marco político siga siendo dinámico y eficaz.

Anclada en la consecución de su tercera misión, la gobernanza del Observatorio contará con la participación de científicos, interlocutores sociales y otras partes interesadas relevantes. No

obstante, se garantizará la independencia de los científicos, especialmente en el desempeño de las dos primeras misiones.

En resumen, la creación de este Observatorio es una condición habilitadora para la aplicación satisfactoria y a largo plazo de la perspectiva política contenida en el artículo 129.2 de la Constitución española. Proporcionará la base de conocimientos y la evaluación comparativa constante necesarias para guiar la trayectoria de democratización firme tanto de las empresas españolas como, en mayor medida, de las europeas.

(7) Adaptación de la movilización de las infraestructuras de formación para empoderar a las empresas y a los inversores laborales con vistas a una gobernanza participativa

Los líderes empresariales y sindicales, los directivos y los trabajadores como catalizadores de la transformación cultural

El libro *Shared Capitalism at Work* (Freeman et al., 2010) es una de las obras más importantes sobre la experiencia de la participación financiera y la participación de los trabajadores en las decisiones de las empresas en Estados Unidos. El libro señala que el capitalismo compartido está asociado con mejoras en la productividad y los beneficios, ya que el reparto motiva a los trabajadores a trabajar más y reduce la rotación laboral. También concluye que el capitalismo compartido está asociado con resultados que mejoran el bienestar de los trabajadores en forma de una mayor remuneración, una mayor seguridad laboral y un mejor entorno de trabajo. En general, los mejores resultados del capitalismo compartido se producen cuando la participación en los beneficios de la empresa va acompañada de la participación en las decisiones (más autonomía en el trabajo, menos supervisión jerárquica). **La investigación destaca el hecho de que las habilidades de gestión adecuadas para dirigir empresas comprometidas con el capitalismo compartido son diferentes de las adecuadas para la empresa capitalista pura, por lo que el éxito de un cambio en esta dirección dependerá de si se poseen o no esas habilidades de gestión.**

Si el reto ya es grande en el contexto de los planes de propiedad de los empleados en Estados Unidos, que se centran principalmente en la vía de la propiedad, es razonable sospechar que el reto de construir una cultura organizativa más democrática es aún mayor. Pero España ya cuenta con un sólido ecosistema de actores experimentados e instrumentos de formación que pueden aprovecharse para configurar el programa de formación necesario para la transición.

Dado que este informe defiende la necesidad de un cambio de política transformador para aplicar el artículo 129.2 de la Constitución española y promover una mayor participación de los trabajadores, incluida una mayor participación de los trabajadores en el gobierno corporativo y en la propiedad de los empleados, la **infraestructura de formación existente podría adaptarse estratégicamente para preparar a los trabajadores, los sindicatos y los empresarios para esta transición**. El éxito de la aplicación del cambio de política en las empresas españolas requeriría cambios significativos en la cultura empresarial, las prácticas organizativas y las capacidades de los trabajadores. La transición es realmente significativa: no solo el cambio de política podría establecer umbrales obligatorios para la participación de los trabajadores en la gobernanza e incentivos para la propiedad de los empleados, sino que decenas de miles de empresas se verían incentivadas por poderosos mecanismos, incluida una reforma del impuesto de sociedades, para superar estos umbrales y alcanzar las categorías más altas de la escala de calificación de la

participación de los trabajadores.

A. Objetivo

El objetivo de esta propuesta es movilizar y reorientar la infraestructura de formación existente en España para apoyar esta transición. Aprovechando las herramientas establecidas —como la formación profesional pública, los créditos de formación en las empresas y la educación impartida por los sindicatos— e integrando la valiosa experiencia de los agentes de la economía social, España puede ampliar los conocimientos, las habilidades y los modelos de gobernanza necesarios para una participación generalizada y sostenible. En lugar de crear nuevas instituciones desde cero, la propuesta busca adaptar los programas actuales para alinearlos con el objetivo nacional más amplio de aumentar la gobernanza participativa y la apropiación. El círculo virtuoso que se espera de estos cambios es generar un nivel de confianza que respalde el florecimiento próspero de España como sociedad más allá de la resiliencia económica.

B. Mecanismo

España ya cuenta con un sólido ecosistema de actores experimentados e instrumentos de formación que pueden **contribuir de manera decisiva** a configurar el programa de formación necesario para la transición:

- **Las universidades, las escuelas de negocios y las escuelas profesionales** están bien posicionadas para asumir un papel de liderazgo a la hora de reflexionar sobre sus programas y proporcionar la formación necesaria para profundizar el acceso de los trabajadores a la voz y la apropiación en el lugar de trabajo.
- **Los sindicatos y las federaciones empresariales** tienen una amplia experiencia en relaciones laborales.
- **Los programas de gestión del cambio**, desarrollados durante la última década, involucran tanto a actores empresariales como al mundo académico.
- El **sector cooperativo español y las empresas de economía social** ofrecen un **modelo único y probado** de gobernanza participativa y han desarrollado **programas de formación con prestigio internacional**.

Esta propuesta se basa en los sistemas existentes, mejorándolos con intervenciones específicas y asociaciones para preparar tanto a los trabajadores como a los empleadores para la gobernanza participativa. En particular:

1. En **la formación profesional pública y el aprendizaje permanente**, se podrían incorporar módulos sobre la participación de los trabajadores en el programa «Formación Profesional

para el Empleo». También se podrían desarrollar cursos certificados sobre temas como la representación de los trabajadores en consejos y comités, la alfabetización financiera, los principios básicos de gobernanza y los modelos de propiedad de los empleados (por ejemplo, la compra de empresas por parte de los trabajadores).

2. **El sistema de créditos de formación de las empresas** (véase Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, FUNDAE) podría permitir a las empresas utilizar sus créditos de formación anuales para preparar a los representantes de los trabajadores para funciones de gobernanza y proporcionar formación directiva en prácticas participativas y toma de decisiones colaborativa. Esto permitiría a los representantes de los inversores financieros y a los trabajadores desarrollar una nueva cultura corporativa compartida. También podrían apoyarse los programas de formación internos.

3. **Los programas de formación dirigidos por los sindicatos** podrían ampliarse para incluir mejor los nuevos marcos jurídicos de participación y los derechos y responsabilidades de los representantes de los trabajadores en la gobernanza de las empresas. Las habilidades prácticas de negociación, codecisión y resolución de conflictos también podrían adaptarse para integrar el nuevo marco político.

4. **El sector cooperativo y los agentes de la economía social de España**, especialmente en regiones como el País Vasco, podrían aportar un valor único al desarrollo de la infraestructura de formación. Este sector tiene una gran experiencia en la gobernanza participativa y podría considerarse un laboratorio para probar modelos y extraer lecciones aprendidas de décadas de experiencia con varios modelos, tanto buenos como malos.

Esta experiencia se incorporará estratégicamente a la agenda nacional de formación a través de

- *Asociaciones con cooperativas líderes* (por ejemplo, el Grupo Mondragón) para desarrollar conjuntamente contenidos de formación basados en prácticas del mundo real, proporcionar formadores y mentores de empresas participativas y estudios de casos, y organizar programas de aprendizaje experiencial o de inmersión para trabajadores y directivos de empresas.

- *La colaboración con federaciones de economía social* (por ejemplo, la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) y la Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado (COCETA)) podría desempeñar un papel fundamental en la difusión de las mejores prácticas en materia de propiedad de los trabajadores y gestión democrática. Estas federaciones también podrían mostrar las mejores prácticas y demostrar cómo superar los obstáculos y las dificultades utilizando estudios de casos de economía social.

5. **La coordinación y el apoyo intersectoriales** podrían garantizarse mediante una participación coordinada en una plataforma pertinente en la que participaran el SEPE, la FUNDAE, los sindicatos, los empleadores y las organizaciones de economía social. Se podrían desarrollar gradualmente normas y planes de estudios nacionales para la formación relacionada con la participación, basándose tanto en las empresas convencionales como en la economía social.

C. Beneficios potenciales

Los beneficios de una infraestructura de formación que apoye el cambio transformador propuesto en este informe incluyen:

1. **Aceleración de la adaptación organizativa de** las empresas **españolas**. Las empresas y los trabajadores que han recibido formación en prácticas participativas tienen más probabilidades de aplicar con éxito las reformas de gobernanza y evitar limitarse a cumplir con el trámite. Los inversores y directivos que están familiarizados con la aplicación exitosa de la gobernanza participativa en empresas españolas y otras empresas europeas durante varias décadas tienen más probabilidades de facilitar la transición que de impedirla. Los trabajadores que comprenden las estructuras de gobernanza están mejor preparados para participar de manera constructiva. Las empresas españolas pioneras en la transición hacia categorías superiores en la Escala de Puntuación de Participación de los Trabajadores (por ejemplo, pasando de una calificación C a una calificación Aa) contarían con el apoyo de formadores experimentados.

Esta evolución generará las siguientes consecuencias:

2. **Productividad y resiliencia**. Las ventajas de la participación de los trabajadores, tal y como se ilustra a lo largo del informe, se materializarían más rápidamente y a mayor escala en toda la economía española si los programas de formación facilitaran el cambio cultural. Los datos de las cooperativas españolas muestran una relación entre la gobernanza inclusiva y la resiliencia a largo plazo, especialmente en tiempos de crisis (por ejemplo, la cooperativa Mondragón durante la crisis financiera de 2008).

3. Diálogo social y cultura democrática La propuesta fomentará un cambio más amplio hacia una ciudadanía participativa en la economía. La confianza en la sociedad en general, y en el régimen democrático en particular, debería verse afectada de forma gradual y positiva, y alimentar un círculo virtuoso de prosperidad y florecimiento.

D. Consideraciones sobre la aplicación

Gobernanza y supervisión. Se podría considerar la posibilidad de coordinarse con un grupo de trabajo multilateral (que incluya al Ministerio de Trabajo, SEPE, FUNDAE, CEPES, sindicatos y federaciones empresariales), con representación regional para reflejar el papel de las comunidades autónomas y los ecosistemas cooperativos locales.

Financiación: parte de la financiación de la FUNDAE podría destinarse específicamente a la formación relacionada con la participación, y España podría utilizar los fondos estructurales de la UE (por ejemplo, el Fondo Social Europeo+) para proyectos piloto y el desarrollo de planes de estudios.

Se podría fomentar la realización de **viajes a empresas de otros países europeos** para que los directivos, los empleados y los miembros de los consejos de administración aprendan de países con mayor experiencia que España en materia de participación sustantiva de los trabajadores, incluido el modelo alemán de cogestión.

Evaluación: Las autoridades públicas podrían realizar un seguimiento de indicadores clave, como el número de trabajadores y empresas formados, el grado de adopción de las prácticas participativas y su impacto en la satisfacción, la confianza y la productividad en el lugar de trabajo.

2. Instrumentos políticos pertinentes a nivel europeo

(1) Un fondo soberano europeo para abordar la crisis de sucesión y apoyar las adquisiciones por parte de los trabajadores y las trabajadoras

Proponemos la creación de una **capacidad de financiación** específica **a nivel de la UE** para apoyar transiciones graduales y democráticas hacia la propiedad de los empleados en todos los Estados miembros.

A. Objetivo

El Fondo Soberano Europeo para el Acceso de los Trabajadores a la Propiedad abordaría el grave déficit de financiación que actualmente obstaculiza la adopción generalizada de las adquisiciones por parte de los trabajadores (WBO), al tiempo que establecería un marco que incentive la gobernanza participativa y salvaguarde la viabilidad a largo plazo de las empresas afectadas.

Dado que un tercio de los propietarios de empresas se jubilarán en la próxima década y que hasta 600.000 puestos de trabajo están en peligro cada año a nivel de la UE, España y otros países europeos necesitan un plan para conservar la propiedad de sus activos productivos y salvaguardar su soberanía económica (fi compass, 2025). El Fondo Soberano Europeo **se dirigiría a las decenas de miles de pymes que se enfrentan al reto de la sucesión, así como a los intermediarios financieros que son o podrían convertirse en sus socios en la planificación de la sucesión.** Dirigirse a pymes viables o prósperas que se enfrentan al reto de la sucesión y que estarían abiertas a la propiedad democrática de los empleados supone un alejamiento de la visión tradicional de las adquisiciones por parte de los trabajadores y la participación financiera de los empleados. En el pasado, las adquisiciones por parte de los trabajadores se han considerado con frecuencia y erróneamente como una herramienta para preservar el empleo cuando una empresa está en riesgo de quiebra y ningún inversor está dispuesto a comprarla. En este contexto, algunas de las empresas adquiridas en estas circunstancias han seguido siendo, naturalmente, frágiles en lugar de prósperas. Por el contrario, con una planificación adecuada, **el Fondo amplificaría la necesaria transformación de las pymes maduras en empresas participativas**.

La participación financiera de los empleados se ha considerado a menudo desde una perspectiva restrictiva de la gestión, como un medio para aumentar la implicación de los trabajadores en el éxito de la empresa mediante la reducción del absentismo y la rotación de personal, así como el aumento de la financiación de los empleados. La ambición de esta propuesta es mayor, ya que está diseñada para apoyar el acceso de los trabajadores a la propiedad y liderar un **enfoque transformador hacia una participación genuina en la toma de decisiones**. Las cooperativas de trabajadores y las sociedades laborales son instrumentos jurídicos empresariales relevantes en el contexto español, que podrían aprovecharse para recomprar acciones en nombre de los trabajadores.

Además, se propone un innovador modelo de «ESOP cooperativo» para superar dos limitaciones importantes de los modelos existentes de ESOP: su falta de gobernanza participativa y su diseño basado en transferencias de propiedad completas, mientras que recompensar las conversiones graduales podría tener más potencial.[146,147] El **modelo «ESOP cooperativo» sustituye la estructura fiduciaria por una cooperativa de propiedad de los empleados (**EOC) **gobernada democráticamente** que se utiliza como vehículo para comprar acciones de la empresa operativa y mantiene la propiedad en nombre de los empleados. A continuación, la cooperativa compra acciones de la empresa operativa, y el vendedor acepta una financiación gradual o impone una venta directa total que obliga a la cooperativa a obtener un préstamo externo y a utilizar los beneficios futuros para pagar la deuda. La Coop ESOP sigue una gobernanza democrática de «segundo grado»: control directo de los trabajadores a nivel de la cooperativa y representación proporcional a nivel de la empresa operativa. El modelo reduce las complejidades de la gobernanza, lo que permite la incorporación gradual de los empleados a la gobernanza y aumenta las posibilidades de que los propietarios de las empresas se decidan por este modelo. La pertenencia a la EOC se basa en el trabajo, no en la aportación de capital. Se sigue el principio de «una persona, un voto» a la hora de tomar decisiones, y la pertenencia es un derecho personal basado en el trabajo, no un derecho de propiedad que se puede vender. Los derechos económicos dentro de la cooperativa se basan en las contribuciones laborales de los trabajadores, utilizando cuentas de capital individuales (ICA).

Desarrollar y ampliar este enfoque ofrece una vía prometedora para garantizar tanto la sostenibilidad financiera como la participación democrática, al tiempo que se refuerza la autonomía estratégica de la UE.

B. Mecanismo

El Fondo Soberano Europeo para el Acceso de los Trabajadores a la Propiedad podría estar gestionado por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), cuya misión principal es apoyar a las pequeñas y medianas empresas (pymes) europeas. El FEI tiene cierta experiencia en la financiación de intermediarios nacionales que apoyan las adquisiciones de empresas por parte de los trabajadores mediante productos financieros en el marco de la Ventana de Inversión Social y Competencias de Invest EU y el Producto de Garantía de la Cartera de Emprendimiento Social de Invest EU. [148]

[146] Gonza, T. (2025) La cooperativa eslovena ESOP en Rosen et al. *Expansión de la propiedad de los empleados. Modelos en EE. UU., Reino Unido, Canadá, Francia y Eslovenia,* Centro Nacional para la Propiedad de los Empleados (NCOE). p. 33-34. https://www.employeeownership.co.uk/common/Uploaded%20files/Expanding%20Employee%20Ownership%20Models%20in%20the%20US,%20UK,%20France,%20Canada,%20and%20Slovenia.pdf

[147] Gonza, T., Ellerman, D. y Kosta, M.J. (2024) Propiedad democrática. Escala a través de conversiones apalancadas. En *The Routledge Handbook of Cooperative Economics and Management.* Routledge. p. 250-261 s

[148] fi-compass (2025) Estudio del FSE+ sobre la compra de empresas por parte de los trabajadores, Op. cit. p. 84-92.

Las características principales del fondo serían las siguientes:

1. **Apoyo a la transición hacia una gobernanza democrática.** Se proporcionaría apoyo financiero, como préstamos a bajo interés y garantías, a condición de que las empresas aplicaran formas primarias o secundarias de gobernanza democrática. Se prestaría especial atención a los modelos en los que los empleados tienen derechos de voto y representación auténticos, como la Sociedad Laboral en España o el marco cooperativo ESOP. Se podrían aprovechar tipos de interés preferenciales, plazos de amortización ampliados y una mayor cobertura de garantía para incentivar una gobernanza democrática auténtica, especialmente cuando los trabajadores tienen derecho de veto sobre las decisiones estratégicas. Este mecanismo podría extenderse a otros tipos de mecanismos de sucesión socialmente responsables, como la propiedad de los trabajadores.

2. **Apoyo a las adquisiciones graduales por parte de los trabajadores.** El mecanismo apoyaría tanto las transiciones graduales como las conversiones completas e inmediatas, ya que, en última instancia, es el vendedor quien toma la decisión en estas sucesiones voluntarias. Si bien algunos propietarios de pymes pueden preferir ventas completas e inmediatas, otros pueden estar más motivados por conversiones graduales (es decir, a lo largo de un período de 3, 5 o 10 años) si desean experimentar con la participación financiera de los empleados antes de vender sus activos por completo. Este modelo también permite a los trabajadores adquirir capital de forma gradual a lo largo del tiempo, evitando el problema de la escasa capacidad financiera de los empleados a corto plazo y aumentando sus conocimientos y su capacidad para aprender a gobernar la empresa y gestionar el negocio.

3. **Mecanismos de financiación.** Las capacidades que ofrece el **Fondo Soberano Europeo para el Acceso de los Trabajadores a la Propiedad** incluirían préstamos a bajo interés e instrumentos de garantía, canalizados a través de bancos nacionales de desarrollo o instituciones financieras acreditadas. Los reembolsos se realizarían a lo largo del tiempo con los beneficios de la empresa operativa (que ahora se canalizan en parte a los miembros de la cooperativa o de la sociedad laboral), lo que garantizaría la sostenibilidad y limitaría el riesgo financiero para los empleados individuales. Por lo tanto, el plan no aportaría medios financieros directos sustanciales a los empleados a corto plazo (dividendos).

4. **Coordinación de la política fiscal.** En colaboración con los Estados miembros, la Comisión Europea estudiaría y fomentaría **incentivos fiscales** para que los propietarios vendieran a los empleados en lugar de a empresas de capital riesgo o a competidores, así como para que los empleados compraran acciones. Estos incentivos fiscales se ajustarían para fomentar una gobernanza democrática auténtica, restringiéndose gradualmente los incentivos más significativos a las empresas que adopten modelos de gobernanza que

permitan a los trabajadores influir en las decisiones estratégicas mediante el derecho de veto (por ejemplo, el 50 % de las acciones + 1 para los trabajadores o más).

5. **Incentivar un enfoque macrorregional de la propiedad de los empleados**. Los planes de propiedad de acciones para empleados (ESOP) y las adquisiciones por parte de los trabajadores se consideran a menudo herramientas para la propiedad de los empleados y la democracia económica a nivel de empresa. Si bien esto representa una mejora significativa con respecto a las empresas clásicas no participativas, en las que los trabajadores solo ejercen sus derechos de información y consulta (en el mejor de los casos), sigue sin darles ninguna influencia sobre las tendencias económicas a nivel regional o internacional.

El Fondo Soberano Europeo para el Acceso de los Trabajadores a la Propiedad fomentaría un enfoque regional para construir gradualmente un enfoque «**ESOP más allá del ámbito empresarial**». El fondo incentivaría a los intermediarios y a las empresas que reciben su apoyo a contribuir a la creación de «**fondos regionales de ciudadanos**» **(véase el capítulo II.B.1. (3))** asignando una parte fija de sus beneficios a la compra de acciones en un fondo de este tipo en su región ( ). Además, los fondos regionales de ciudadanos podrían poner en común recursos de las autoridades públicas, los fideicomisos cooperativos de propiedad de los empleados (Coop ESOP), los ciudadanos y los inversores privados.Estos Fondos Regionales Ciudadanos invertirían en múltiples empresas e industrias mediante la compra de empresas por parte de los trabajadores y la inversión en nuevas empresas participativas y en expansión. Este enfoque gradual y ascendente para crear recursos para el crecimiento de determinados tipos de empresas es uno de los factores de éxito que explican la fortaleza del sector cooperativo en España, Francia y otros países. En este caso, se vería facilitado por una política de la UE que actuaría como catalizador de la descentralización del aumento del poder económico de los trabajadores y las entidades regionales.

C. Beneficios potenciales

Al establecer esta capacidad de financiación, la UE **abordaría un reto inmediato para el mercado laboral y la continuidad de las empresas, al tiempo que contribuiría a una estrategia más amplia de soberanía económica** y cohesión social, en línea con la doble promesa que la Constitución española hace a los trabajadores en su artículo 129.2: es decir, el acceso a la voz y el acceso a la propiedad. Esta iniciativa demostraría el compromiso de Europa con unas estructuras de propiedad inclusivas y una economía sólida, basada en el territorio, resiliente y centrada en los ciudadanos.

La democratización de las empresas europeas podría ser, en efecto, la **respuesta al problema de la planificación de la sucesión de las pymes europeas, que la mayoría de los observadores**

reconocen como un profundo desafío. Con un tercio de los propietarios de pymes a punto de jubilarse en los próximos diez años, la Unión Europea se acerca a una encrucijada crítica. El envejecimiento de la población de propietarios de empresas provocará una ola de sucesiones en las pymes, lo que pondrá en peligro hasta 600 000 puestos de trabajo cada año.[149] Las estrategias de salida tradicionales incluyen las transferencias familiares, las fusiones o las ventas a fondos de capital privado. Sin embargo, las transferencias familiares son cada vez menos habituales, mientras que las fusiones y las ventas a fondos de capital privado pueden tener consecuencias negativas para la economía europea. En este contexto, los modelos de propiedad de los empleados, como las adquisiciones por parte de los trabajadores (WBO) y los planes de participación accionarial gradual de los empleados (ESOP) para alcanzar la propiedad mayoritaria de los trabajadores, presentan una alternativa creíble que salvaguarda la continuidad, el empleo y el valor económico local. El modelo emergente de ESOP cooperativo refuerza aún más este enfoque al incorporar la gobernanza democrática a través de estructuras cooperativas.

A pesar de los beneficios demostrados de estos planes en varios Estados miembros, siguen siendo marginales debido a la insuficiencia de los instrumentos de financiación y al limitado respaldo institucional. La creación de una capacidad de financiación específica a nivel de la UE y de un marco político para promover el acceso de los trabajadores a la propiedad **contribuirá a salvaguardar el tejido productivo de Europa y al objetivo más amplio de Europa de lograr la soberanía económica y la resiliencia**. Sin un apoyo europeo coordinado, el potencial de las adquisiciones por parte de los trabajadores (WBO) seguirá sin explotarse en gran medida. La ausencia de una infraestructura financiera y política sólida a nivel de la UE seguirá obstaculizando la ampliación de la propiedad democrática de los empleados.

La propuesta tendría más éxito si un gran número de Estados miembros adoptaran leyes que promovieran estos modelos. Recientemente se ha dado un paso en esta dirección: en agosto de 2025, el Gobierno esloveno aprobó la Ley de Cooperativas de Propiedad de los Empleados (Ley ESOP), que introdujo una serie de incentivos fiscales para apoyar a las empresas y a los propietarios de negocios que utilicen este modelo.[150]

[149] Lowitzsch, J. y Hashi, I. (Eds) (2024), Informe PEPPER V: Evaluación comparativa de la participación de los trabajadores en los beneficios y los resultados empresariales en la Unión Europea, el Reino Unido y los Estados Unidos. Elaborado por el Kelso Institute Europe en colaboración con la Universidad Europea Viadrina y la red Inter-University Centre. 382 p.
[150] Republika Slovenija (2025) Vlada potrdila predlog Zakona o lastniški zadrugi delavcev. Novice 23. 7. 2025, consultado el 8 de septiembre de 2025 https://www.gov.si/novice/2025-07-23-vlada-potrdila-predlog-zakona-o-lastniski-zadrugi-delavcev/

D. Consideraciones sobre la aplicación

Financiación necesaria en un horizonte temporal de 10 años. Aunque la ambición política debe ser significativa, la financiación inicial necesaria para los primeros años de funcionamiento es limitada. El crecimiento de las adquisiciones por parte de los trabajadores (WBO) en Europa y la adopción del instrumento político serán, sin duda, graduales, ya que también implican cambios culturales. El crecimiento de las WBO dependerá de la magnitud de los mecanismos de incentivo establecidos, así como del grado de aplicación de los demás instrumentos políticos sugeridos en el presente informe, incluidos el mecanismo fiscal y el marco unificado de incentivos y condiciones para la gobernanza empresarial democrática en todos los mecanismos de financiación de la UE y las ayudas estatales (véase Parte II.B.2.(5)). Un plazo de diez años parece adecuado para estabilizar los instrumentos de apoyo y aumentar gradualmente la capacidad de financiación. El apoyo prestado también incluiría subvenciones para asistencia técnica que reduzcan el riesgo en las conversiones a propiedad de los empleados (al menos para salvar la curva de aprendizaje de las organizaciones expertas), así como fondos para la promoción.

Experiencia. Existe una amplia red de expertos que podría movilizarse en toda la UE para crear un mecanismo potente. La Comisión Europea ha mostrado un interés constante por los planes de participación financiera de los trabajadores y ha multiplicado las iniciativas desde la década de 1990, incluida la publicación de informes periódicos PEPPER que se basan en una red de expertos nacionales. [151]

Asistencia técnica y directrices: El FEI podría proporcionar apoyo técnico a las pymes, los empresarios que se jubilan, los grupos de trabajadores y las organizaciones intermediarias que participan en las adquisiciones. También podría promover el desarrollo de **directrices de la UE sobre las adquisiciones por parte de los trabajadores**, incluyendo modelos de estructuras jurídicas, vías de financiación y normas de gobernanza.[152]

La creación de un **instrumento de financiación para la transformación de pymes maduras en empresas participativas** dentro de las instituciones de financiación de la UE es una estrategia complementaria a los actuales esfuerzos de promoción y recomendaciones centrados en el uso de los planes de impacto social y emprendimiento social existentes, incluidos los programas del Fondo Social Europeo Plus (FSE+), basados en la experiencia del programa Empleo e Innovación Social (EaSI). Sin embargo, su presupuesto y alcance no se ajustan a la magnitud del reto que supone la sucesión de las pymes. Además, podrían enfrentarse a obstáculos culturales. Una capacidad de financiación generalizada dentro del FEI garantizaría la solidez técnica y el acceso a una red de intermediarios financieros en todos los Estados miembros. Esto complementaría los planes nacionales existentes y atraería financiación privada cuando fuera apropiado.

[151] Lowitzsch, J. y Hashi, I. (Eds) (2024), Informe PEPPER V. Op. cit.
[152] fi-compass (2025) Estudio del FSE+ sobre la adquisición de empresas por parte de los trabajadores. Op. cit. p. 32.

(2) Derechos de los Consejos Europeos de Empresa para influir y dar su consentimiento en el despliegue de la IA en el trabajo

El derecho a configurar y consentir el despliegue de la IA en el trabajo: dada la magnitud de los cambios que se están produciendo con la introducción de los sistemas de IA y su impacto directo en la inversión laboral de los trabajadores, el comité de empresa ejercerá **el derecho** a **configurar y** consentir estas herramientas de gobierno. Se trata del derecho a validar (o vetar) todas las decisiones relacionadas con la introducción y el despliegue de sistemas de inteligencia artificial (IA) que interactúan con el contenido del trabajo y los procesos laborales.

A. Objetivo

Más de 1000 de las mayores empresas presentes en la Unión Europea reconocen un canal de representación de los trabajadores: el Comité de Empresa Europeo. Está compuesto por delegados de los trabajadores elegidos por sus compañeros en listas presentadas por los sindicatos presentes en los países o plantas correspondientes. El Comité de Empresa Europeo goza de **derechos de consulta e información**, y se reúne anualmente con la alta dirección de la empresa a nivel de la UE. Establecido por una Directiva de la UE en 1994, es el sistema más avanzado de acceso de los trabajadores a la voz a nivel de empresa europea. La Directiva sobre el Comité de Empresa Europeo se aplica a las empresas con 1000 o más empleados, y al menos 150 en dos o más Estados miembros, y abarca a más de 10 millones de trabajadores en toda la UE.[153]

Esta propuesta pretende profundizar en el papel del comité de empresa europeo (CEE) ampliando sus funciones para incluir **el poder de codecisión en asuntos relacionados con los sistemas de inteligencia artificial (IA)**. Si bien los CEE ya disfrutan de plenos derechos de consulta e información en lo que respecta al despliegue de sistemas de IA, dada su importancia en la configuración de los lugares de trabajo modernos, dicha ampliación es esencial para garantizar que **la participación de los trabajadores (y su acceso a la voz en el trabajo) siga siendo significativa** en una era marcada por la rápida aceleración de la innovación tecnológica, impulsada por la rápida adopción de la inteligencia artificial.

La participación genuina debe ir más allá de los meros derechos de información y consulta. Cualquier reforma seria de la Directiva sobre los CEE debe otorgar a los trabajadores **derechos reales de toma de decisiones,** permitiendo una gobernanza democrática sobre las vías tecnológicas que rigen directamente la vida laboral de los trabajadores, configuran sus funciones y transforman el valor de su inversión personal en el trabajo, en particular mediante la transformación del valor de sus competencias. En la actualidad, estas decisiones se basan con

[153] La base de datos de la UE gestionada por el ETUI: https://www.ewcdb.eu/

demasiada frecuencia únicamente en objetivos de reducción de costes y productividad, en manos de organizaciones con ánimo de lucro controladas por los intereses de los inversores de capital.

Si bien la reciente revisión de la Directiva sobre los comités de empresa europeos ha reforzado los derechos de información y consulta, estos mecanismos **siguen sin conceder a los trabajadores** una voz **significativa** en las decisiones estratégicas de las empresas, especialmente aquellas con implicaciones a largo plazo para la plantilla, como la reestructuración, la reubicación o el despliegue de nuevas tecnologías.

El marco actual carece de las herramientas y la influencia necesarias para configurar la forma en que la digitalización, la automatización y la integración de la IA se desarrollan en las empresas multinacionales. Sin embargo, estas tecnologías plantean complejas cuestiones éticas, económicas y sociales. Están remodelando las dinámicas de poder en el lugar de trabajo y tienen importantes implicaciones para **la privacidad, la vigilancia, la seguridad laboral** y **el desarrollo de competencias**.

Las tecnologías transformadoras —mecánicas, digitales o algorítmicas— están cada vez más interconectadas. Los sistemas de IA se encuentran en el centro de estas transformaciones, a pesar de ser la tecnología más reciente y menos estable. Todas las partes interesadas reconocen los riesgos asociados a su imprevisibilidad. Esto justifica una atención especial y un aumento concomitante de la calidad de la gobernanza.

B. Mecanismo

Se propone establecer un **procedimiento de codecisión** para todas las decisiones relacionadas con la introducción y el despliegue de sistemas de inteligencia artificial (IA) cuyo objetivo principal sea configurar el contenido del trabajo y los procesos laborales. En virtud de este mecanismo, tanto el **consejo de administración de la empresa** como el **comité de empresa europeo** compartirían la autoridad decisoria. Las decisiones requerirían la aprobación de ambos órganos, utilizando una **regla de doble mayoría**, es decir, se requiere una mayoría dentro de cada uno de ellos para validar la decisión.

Por lo tanto, el comité de empresa europeo tendrá **derecho a examinar y, en caso necesario, vetar la introducción y el despliegue de sistemas de IA** en el lugar de trabajo, cuando estos se refieran, en particular, a los procedimientos de contratación y selección, la gestión del personal (incluida la dirección, la supervisión, la productividad y la evaluación), las relaciones con los clientes, la prestación de servicios, la producción y cualquier otro ámbito que afecte o esté relacionado con la vida laboral.

Para apoyar su labor e informar sus deliberaciones, el comité de empresa europeo tendrá **derecho a solicitar el apoyo de un experto** en cuestiones relacionadas con la IA, previa consulta.

Con el fin de ayudar a los delegados del CEE a ejercer su mandato en el mejor interés de la misión de la empresa y de los trabajadores, la empresa estará obligada a sufragar la remuneración de dos expertos al año, durante un número razonable de horas, para la adecuada clarificación de las deliberaciones del Comité: uno de los expertos estará especializado en cuestiones de inteligencia artificial (IA) y el otro será designado a discreción del Comité (por ejemplo, en cuestiones relacionadas con la interacción entre la empresa y su impacto medioambiental en relación con los nueve límites planetarios que configuran la evolución del sistema terrestre).

C. Beneficios

La mejora del mandato del CEE en este ámbito reportaría múltiples beneficios y abordaría el actual **desequilibrio de poder** en el gobierno corporativo europeo, donde **predominan los intereses de los inversores financieros** y **los inversores laborales siguen estando estructuralmente ausentes de** las decisiones **estratégicas**.

Esta propuesta:

- **Fomentaría la confianza y la legitimidad**, especialmente en períodos de cambios tecnológicos disruptivos o de reestructuración empresarial, al involucrar a los trabajadores de forma proactiva en una gobernanza orientada a la búsqueda de soluciones. Esto **también facilitaría considerablemente la introducción de tecnologías responsables en el trabajo, además de reducir el riesgo de conflictos y litigios y fomentar la confianza.** (Véase Desafío 3 sobre la crisis de la gobernanza de la IA).
- **Animaría a las empresas a seguir** una estrategia de **«vía rápida»**, que da prioridad a la inversión en mano de obra y en tecnología de manera que se promueva la prosperidad compartida, se creen puestos de trabajo bien remunerados y se mejore la productividad general. Esta estrategia se basa en la **identificación activa y la priorización de opciones tecnológicas favorables a los trabajadores** dentro de la estrategia corporativa. La adopción de la «vía rápida» es un elemento clave de la **visión de una nueva política industrial adaptada a la era de la IA. (**Véase Desafío 2 sobre la crisis de competitividad e innovación).

D. Consideraciones sobre la aplicación

Se espera que la Directiva revisada sobre los comités de empresa europeos se adopte formalmente a **finales de 2025 o principios de 2026**. La integración de esta propuesta en la reforma actual es

poco probable, pero no imposible, dado el acuerdo tripartito alcanzado en **mayo de 2025** entre el Consejo Europeo, la Comisión y el Parlamento.

Sin embargo, **España podría desempeñar un papel destacado** en la puesta en marcha de una segunda fase de la reforma del CEE, incluyéndola durante la transposición de la Directiva al Derecho nacional. Avanzar en esta dirección supondría un **logro significativo** en el refuerzo de la gobernanza democrática dentro de las empresas europeas y garantizaría que la IA favorece la prosperidad compartida.

Esta propuesta se basa en las reformas ya emprendidas por los Estados miembros y las amplía. Por ejemplo, la **Ley de Modernización de los Comités de Empresa de Alemania (2021)** concede a los comités de empresa el derecho a consultar a un experto externo cuando se debate la **introducción o la aplicación de la IA**.

(3) Transposición completa y equitativa de la Directiva de Información sobre Sostenibilidad Corporativa (CSRD) y de la Directiva de Diligencia Debida en Sostenibilidad Corporativa (CSDDD)

En febrero de 2025, **España instó formalmente a la Comisión a mantener la ambición tanto de la Directiva sobre la divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad (CSRD) como de la Directiva sobre la diligencia debida en materia de sostenibilidad corporativa (CSDDD)**.[154] Es fundamental que España lleve a cabo una transposición nacional ambiciosa de estas directivas, estableciendo un estándar para la participación democrática en los marcos de sostenibilidad corporativa y diligencia debida. **La transparencia en la conducta corporativa es esencial para que tanto las empresas como la sociedad comprendan plenamente el impacto de sus acciones. En un momento en el que la humanidad se encuentra fuera de la zona de seguridad de siete de los nueve límites planetarios, reforzar nuestra base de conocimientos sobre el comportamiento humano y colectivo (corporativo) es fundamental para un futuro gestionable y, con suerte, sostenible.** Por lo tanto, los Estados deben **garantizar una transposición completa y justa** de la CSRD y la CSDDD, lo más fiel posible a su concepción original.

A. Objetivo

Una transposición completa y justa de la CSRD y la CSDDD contribuiría a **establecer las condiciones necesarias para un acceso más amplio a la voz y la propiedad en toda la UE, y permitiría a los trabajadores y sus representantes desempeñar un papel útil en la producción de información de calidad sobre las actividades empresariales[155] , lo cual es una condición previa para un compromiso significativo y una orientación relevante del futuro desarrollo económico**. Para que se produzca este cambio progresivo, es esencial que un número significativo de **empresas respete los derechos de los trabajadores a** la información y la consulta sobre cuestiones de sostenibilidad y derechos humanos, y que **se familiaricen con la obligación de informar sobre la participación de los trabajadores en el gobierno corporativo.** Si bien el ámbito de aplicación de ambas directivas se centra en la consulta a las partes interesadas, más que en la participación genuina en la toma de decisiones, su correcta aplicación podría sentar una base importante para futuras reformas.

[154] https://www.responsible-investor.com/esg-round-up-spanish-government-backs-csrd-csddd-eu-taxonomy/

[155] Samani, N., Overland, C. y Sabelfeld, S. (2023). «El papel de la directiva de la UE sobre información no financiera y la representación de los empleados en la divulgación de información relacionada con los empleados». Accounting Forum, 47(2), 278-306. https://doi.org/10.1080/01559982.2022.2158773

B. Mecanismo

La Directiva sobre la divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad (CSRD)

España debe garantizar una **transposición sólida y completa de las disposiciones de la CSRD relativas a los derechos de los trabajadores a la información y la consulta**. La legislación nacional debe **hacer referencia** explícita **a las directivas de la UE pertinentes sobre los derechos de información y consulta de los trabajadores,** junto con sus medidas de transposición nacionales. También debe establecer conexiones claras con cualquier legislación o práctica española existente que refuerce estos derechos. Es fundamental que la transposición confirme que los representantes de los trabajadores tienen derecho a participar en el proceso de evaluación de la materialidad, un paso fundamental en la información sobre sostenibilidad empresarial. La ley debería aclarar a qué representantes de los trabajadores se debe consultar, cómo debe llevarse a cabo el proceso de consulta y en qué fase del ciclo de información. Los comités de empresa serían los foros legítimos en los que participar.

Además, se debería exigir a las empresas que informen sobre cómo se integra la participación de los trabajadores (mediante la presentación de informes siguiendo las líneas de la escala de puntuación dual sobre el acceso a la voz y la propiedad) en sus prácticas de gobierno corporativo en materia de sostenibilidad. Esto entra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva en la medida en que se refiere a los procesos de información y consulta.

Las mejores prácticas en la transposición de las disposiciones pertinentes —concretamente los artículos 19 bis, apartado 5, y 29 bis, apartado 6— incluyen la imposición de sanciones por incumplimiento, el establecimiento de una obligación clara para los directores generales de informar y consultar a los trabajadores, y requisitos procedimentales sencillos, como la obligación de que las empresas faciliten una dirección de correo electrónico para la presentación de las opiniones de los trabajadores.[156]

La Directiva sobre la diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial (CSDDD)

España debe garantizar que la aplicación de la CSDDD preserve los elementos clave esenciales para la diligencia debida basada en una consulta genuina con los representantes de los trabajadores y otras partes interesadas que participan en todas las etapas de las cadenas de abastecimiento globales. **Reviste especial importancia el requisito de llevar a cabo una «participación**

[156] CES (2024) Recomendaciones para la transposición de la Directiva sobre la divulgación de información no financiera y de sostenibilidad por parte de las empresas (CSRD), p. 12-15 https://www.etuc.org/sites/default/files/2024-01/CSRD_Recommendations_web.pdf ; Sig Vitols, ETUI + WZB (2025) La transposición de la Directiva sobre la divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad (CSRD): tardía y una oportunidad perdida. Presentación para la reunión en línea de GoodCorp / Monaco Online Network, 9 de enero de 2025.

significativa con las partes interesadas», tal y como se establece en el artículo 5, letra e), y se detalla en el artículo 13. La transposición debería obligar a las empresas a entablar un diálogo genuino y continuo con los sindicatos y los representantes de los trabajadores desde el principio y a lo largo de todo el proceso de diligencia debida.

Además, España podría abogar por que la Comisión publique **directrices sobre el uso de herramientas y tecnologías digitales que ayuden a las empresas a cumplir sus obligaciones de diligencia debida** y a desarrollar un conocimiento exhaustivo de sus cadenas de suministro (véase el artículo 19 de la CSDDD). Asimismo, en el espíritu de la Directiva sobre el trabajo en plataformas**, se debería reconocer a los trabajadores y a sus sindicatos el derecho a utilizar las herramientas tecnológicas de la empresa como un espacio público entre ellos para debatir asuntos de interés común, sin temor a ser espiados o sufrir represalias.**

C. Beneficios potenciales

La transposición completa y justa de ambas directivas, lo más fiel posible a su concepción original, es un paso clave para que se vaya haciendo realidad una democracia laboral auténtica y profunda en la economía globalizada de Europa:

Una transposición completa de las disposiciones de la CSRD relativas a los derechos de los trabajadores a la información y la consulta es **esencial para garantizar que las normas existentes en materia de democracia en el lugar de trabajo puedan aplicarse eficazmente a las cuestiones de sostenibilidad en el contexto de las cadenas de suministro transnacionales**.

Una transposición completa y justa de la CSDDD contribuiría a **trazar un mapa de las cadenas de abastecimiento globales de las empresas que operan en el continente, lo que es un requisito previo esencial** para que los trabajadores y otras partes interesadas que participan en estas cadenas estén debidamente informados, sean consultados o participen más activamente.

D. Consideraciones sobre a la aplicación

La ventana legislativa para una transposición ambiciosa de las directivas se ha visto significativamente afectada por el proceso iniciado por el denominado paquete Ómnibus. Por lo tanto, el liderazgo nacional será crucial para seguir ampliando el ámbito de aplicación de las directivas y aumentar su relevancia mediante la transposición nacional.

Inteligencia artificial para la simplificación administrativa: El objetivo de la simplificación administrativa (o la lucha contra la denominada carga administrativa a la que se enfrentan las empresas) ha sido fundamental en el debate sobre la legitimidad de estas directivas. De hecho, **el**

temor a que los requisitos de información que contienen supongan una carga de trabajo excesiva para las empresas ha reavivado las críticas de larga data sobre la carga administrativa que el Estado impone a los actores privados. A este respecto, el desarrollo de herramientas de información automatizadas basadas en la inteligencia artificial (IA) ha demostrado su utilidad, ya que reduce considerablemente la carga de trabajo. **La IA puede analizar los documentos internos de una empresa, requiriendo solo una fracción de la atención humana para la validación final,** en lugar de movilizar una vasta red de informantes internos. Esta herramienta operativa ya se utiliza a través de la aplicación de presentación de informes basada en IA: https://www.wequity.app/company. **A las empresas que temen los costes que conllevan las nuevas obligaciones de información, las autoridades públicas podrían simplemente aconsejarles, o incluso apoyarles, una actualización tecnológica en el ámbito de la información.**

(4) Construir consenso en torno a una política unificada del impuesto corporativo europeo basada en la doble escala de valoración del acceso de quienes trabajan a la voz y a la propiedad

España podría iniciar un debate a nivel de la UE sobre la pertinencia de una estrategia o un instrumento político de la UE que animara a los Estados miembros a armonizar sus políticas fiscales sobre sociedades con los parámetros de referencia en materia de gobernanza democrática y propiedad.

A. Objetivo

Existe un **impulso creciente** para debatir sobre el impuesto de sociedades a nivel europeo. En primer lugar, Ursula von der Leyen, **presidenta de la Comisión Europea, ha pedido nuevos impuestos de la UE sobre las grandes empresas, el tabaco y los residuos electrónicos como parte del presupuesto de la UE para el período 2028-2034 (véase Parte II.A.3).**[157]

En segundo lugar, el **nuevo contexto geopolítico también podría dar lugar a un nuevo enfoque de la fiscalidad de las empresas a nivel europeo.** De hecho, los Estados miembros europeos de la OTAN se han comprometido recientemente a aumentar sustancialmente el gasto en defensa, lo que plantea la cuestión de cómo financiar esta nueva política. Desde una perspectiva histórica, los expertos en política señalan que la reducción del gasto en defensa tras el colapso de la Unión Soviética permitió a los gobiernos aumentar el gasto social («el dividendo de la paz»), mientras que los tipos del impuesto de sociedades también se redujeron a la mitad en la OCDE (desde mediados de la década de 1980 hasta 2023) y los tipos del impuesto sobre las ganancias de capital descendieron significativamente (desde un máximo del 53 % a principios de la década de 1990 hasta el 26 % actual en Alemania). Desde esta perspectiva, el aumento del gasto en defensa debería financiarse mediante un incremento de los impuestos, especialmente sobre los ingresos de las empresas, el patrimonio elevado y las ganancias de capital.[158]

Este contexto combinado ofrece una oportunidad ideal para iniciar un debate a escala europea sobre cómo una política armonizada de impuesto de sociedades en Europa podría fomentar un mayor acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad en todo el continente, ya que el impuesto de sociedades se considera **la forma más eficaz de cambiar el comportamiento de las empresas.**

[157] Comisión Europea (2025) El presupuesto de la UE para 2028-2034 para una Europa más fuerte. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en

[158] Shahin Vallée y Joseph de Weck (2024) Europa no tiene por qué elegir entre armas y mantequilla. Hay otra manera. Opinión. The Guardian. Lunes, 7 de julio de 2025. https://www.theguardian.com/commentisfree/2025/jul/07/europe-guns-butter-defence-spending-welfare-state?CMP=Share_AndroidApp_Other

B. Mecanismo

Se animaría a los Estados miembros a adaptar sus políticas fiscales sobre sociedades, transformándolas en potentes instrumentos que incentivarían gradualmente a las empresas a avanzar hacia niveles más altos de gobernanza democrática y propiedad. Se sugiere la introducción de un **mecanismo de incentivos fiscales para las empresas vinculado al Índice de Desarrollo Democrático Corporativo, basado en las dos Escala de Puntuación de Participación que mide el acceso de los trabajadores inversores a la voz y la propiedad (véase el Instrumento, Parte II.B.) a nivel de la UE.** Se basaría en los mismos principios que el mecanismo nacional de incentivos fiscales Democratic Bonus/Malus sugerido en este informe (véase el instrumento, parte II. B.1.(2)) para armonizar el impuesto de sociedades (IS) de España con el artículo 129.2 de la Constitución española. Es perfectamente posible un cierto grado de flexibilidad para los Estados miembros, siempre que un marco europeo establezca umbrales mínimos y garantice la coherencia general.

C. Beneficios potenciales

La introducción armonizada de estos mecanismos fiscales en varios países europeos o en toda la Unión Europea sería, en nuestra opinión, **el mecanismo más poderoso** para animar a todas las empresas que operan en Europa a mejorar el acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad a nivel empresarial. Esta estrategia evitaría o reduciría los riesgos de la competencia fiscal intraeuropea. **Concentraría todas las energías en un objetivo común**: la democratización de las empresas europeas mediante una mayor participación de los trabajadores tanto en la toma de decisiones como en la propiedad, lo que reforzaría aún más una Unión Europea democrática y resiliente.

D. Consideraciones sobre a la aplicación

La armonización del impuesto de sociedades en toda la UE requeriría una **decisión por mayoría cualificada de los Estados miembros.** Muchos Estados miembros se han resistido a esta posibilidad desde la creación de la Unión Europea. Por lo tanto, la realización de la propuesta depende de una nueva dinámica política dentro de los Estados miembros y de una visión adecuada a nivel de la UE. El **nuevo contexto geopolítico** sin duda plantea la necesidad de un enfoque renovado y «innovador». Con un liderazgo estratégico adecuado, podría abrir la posibilidad de debates favorables en un futuro próximo o a medio plazo.

(5) Un mecanismo unificado de incentivos y condicionalidad en todos los fondos de la UE, ayudas estatales y contratación pública, vinculado al Índice de Desarrollo Democrático Corporativo, basado en la Escala de Valoración Dual del Acceso de los Inversores Laborales a la Voz y a la Propiedad

España podría **liderar los esfuerzos** para orientar a **la Unión Europea hacia el establecimiento de un mecanismo de incentivos y condicionalidades para la gobernanza democrática regenerativa en toda la financiación de la UE**, las ayudas estatales y la contratación pública. Esto podría lograrse influyendo en la adopción del próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) y aprovechando el impulso creciente para introducir condicionalidades sociales en la financiación de la UE, como se analiza en **Parte II.A.C. La revisión de la Directiva sobre contratación pública, prevista para 2026, podría aprovecharse como una gran oportunidad para incorporar el acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad en los criterios de adjudicación.**

A. Objetivo

El mecanismo **calibraría el nivel de apoyo financiero europeo y de ayudas estatales en función del grado en que se conceda a los trabajadores acceso a la voz y la propiedad en las empresas solicitantes.**

Además, ese instrumento incentivaría a las empresas europeas solicitantes a alcanzar altos niveles de participación de los trabajadores para recibir los máximos niveles de financiación disponibles y aumentar sus posibilidades de **ganar los concursos en la licitaciones públicas.**

El mecanismo funcionaría a través de **un marco único e integrado,** que afectaría a toda la financiación del **presupuesto de la UE posterior a 2027**, así como a **los regímenes nacionales de ayudas estatales** y a las disposiciones **en materia de contratación pública.**

Al **vincular el acceso a la financiación pública con altos estándares de democracia interna**, transparencia y rendición de cuentas, la UE podría **incentivar un comportamiento empresarial responsable**, alinear la actividad económica con los valores europeos y reforzar la legitimidad de sus políticas industriales y de innovación.

El mecanismo rompería las barreras entre las políticas económicas, laborales, de inversión y sociales. También **reduciría el riesgo de que los recursos públicos se gestionan mal o se pierdan**, garantizando que el apoyo financiero se dirija a las empresas que contribuyen a una prosperidad económica sostenible, inclusiva y democrática.

Se trataría de un mecanismo único para muchos instrumentos de la UE, **basado en la actual agenda de «simplificación» de la Comisión.**

El mecanismo propuesto reconocería que **no todas las empresas contribuyen por igual** a la democracia europea, a la negociación colectiva, a una cultura dinámica de compromiso e innovación en el trabajo y a los principios de «democracia en el trabajo» que la Unión pretende promover en el lugar de trabajo, como atestiguan las numerosas comunicaciones recientes de las instituciones europeas (véase el capítulo II.A.2.). Por lo tanto, **justificaría un trato diferenciado en el acceso a la financiación pública**.

Este enfoque supondría un cambio significativo con respecto a la interpretación tradicional de las normas del mercado único, que a menudo consideran cualquier financiación diferenciada como una posible distorsión de la competencia. Sin embargo, como se afirma en numerosas comunicaciones de las instituciones de la UE, **este cambio se ajusta a los objetivos generales de la Unión: promover la gobernanza democrática, garantizar una transición justa y reforzar la cohesión social en todos los Estados miembros. Lejos de socavar el mercado único, incentivar un acceso fuerte a la voz y la propiedad a nivel de empresa reforzaría su legitimidad, sostenibilidad y equidad en una economía mundial en constante evolución.**

B. Mecanismo

Las empresas que soliciten financiación de la UE serán evaluadas en función de su grado de avance en lo que respecta a las prácticas de acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad. El mecanismo se basa en los siguientes elementos:

I. **El Índice de Desarrollo Democrático Corporativo** medirá los niveles de acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad en el momento de la solicitud (sección 1.).

II. Se podrá realizar una **clasificación de las empresas** según las dos Escalas de Puntuación de Participación, que mide el acceso de los inversores laborales al poder de voz y propiedad que impulsa el **Índice de Desarrollo Democrático Corporativo** (sección 2).

III. Una **modulación de toda la financiación de la UE para recompensar a las empresas de las categorías más altas** (sección 3).

IV. **Coherencia horizontal entre las políticas de la UE**: un mecanismo que se aplicará al presupuesto de la UE para 2028-2034 (MFP) y se extenderá a los reglamentos sobre ayudas estatales, la legislación en materia de contratación pública y la legislación en materia de competencia (sección 4).

V. **Garantizar el cumplimiento de la legislación vigente de la UE** (sección 5).

Los detalles de cada uno de estos elementos se presentan en las siguientes secciones:

I. Índice de gobernanza democrática

Las empresas que soliciten financiación de la UE deberán informar sobre su grado de avance en cuanto a sus **prácticas de participación y propiedad** en el momento de la solicitud, en todos los instrumentos de financiación.

El grado de gobernanza democrática se mediría mediante un conjunto de criterios que incluirían:

- La forma jurídica de la empresa y su alineación con la búsqueda exclusiva de beneficios económicos frente a objetivos múltiples, incluidos los sociales, organizativos y medioambientales.
- El nivel de participación de los trabajadores en la toma de decisiones a través de la representación en los órganos de gobierno (es decir, la representación de los empleados en el consejo de administración).
- La medida en que la propiedad de acciones por parte de los empleados (ESO) empodera a los trabajadores para participar de manera significativa en la gobernanza corporativa.
- El grado de consulta y rendición de cuentas a las partes interesadas más allá de los accionistas y los trabajadores.

Estos criterios se combinarían en una puntuación cuantitativa sencilla y transparente: el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo (véase Parte II.B.).

II. Clasificación de las empresas (Índice de Desarrollo Democrático Corporativo)

El índice se utilizaría para categorizar a las empresas según el acceso a la voz y la propiedad por parte de los trabajadores. A cada empresa se le asignaría una calificación. El índice traduciría las prácticas empresariales en una herramienta práctica para la formulación de políticas a nivel de la UE.

En cuanto a la **dimensión de la voz**[159], las categorías sugeridas son:

- **Calificación 5** (nivel más alto): Cooperativa de trabajadores, es decir, empresa gobernada por sus trabajadores que poseen sus acciones, o una sociedad laboral.
- **Calificación 4:** Empresa en la que el consejo de administración opera bajo una **regla de doble mayoría**, donde al menos una de las mayorías es ejercida por los trabajadores o por el comité de empresa (también conocido como bicameralismo económico). Este es el umbral de **consentimiento democrático**.

[159] La «**Avenida de la Voz**» (es decir, los derechos de los gobernados a participar en las decisiones que les afectan) mide el nivel de democracia interna dentro de la empresa, desde el modelo menos democrático hasta las empresas gobernadas por los trabajadores (también conocidas como cooperativas de trabajadores).

- **Calificación 3:** Empresa en la que los trabajadores poseen al menos la **mitad de los derechos de voto** en el consejo de administración (o el comité de empresa equivale a un órgano que posee al menos el 50 % de los votos del consejo de administración, también conocido como cogestión alemana Montan)

- **Calificación 2:** Empresa en la que los trabajadores poseen entre **un tercio y menos de la mitad** de los derechos de voto en el consejo de administración (o el comité de empresa equivale a un órgano que pesa al menos el 30 % de los votos del consejo de administración).

- **Calificación 1:** Empresa en la que los trabajadores poseen entre **2 puestos y menos de un tercio** de los derechos de voto en el consejo de administración.

- **Calificación 0:** Empresa en la que los trabajadores poseen **0 o 1 puesto** en el consejo de administración.

Lo mismo se aplicará a la **dimensión de la propiedad**[160], lo que dará lugar a una valoración más alta cuando se transfieran mayores cantidades de acciones a los trabajadores. En este caso, los fondos ciudadanos (véase II.B.1.(4)), las empresas propiedad de los trabajadores y las empresas con una misión específica y estructuras de gobernanza jerárquicas también entrarían en las categorías superiores, ya que su gobernanza permite una visión más completa de la misión de la empresa que las empresas estrictamente controladas por los intereses de los inversores de capital para maximizar el valor para los accionistas.

Las categorías sugeridas serían:[161]

- **Calificación Aaa** (nivel más alto): Más del 50 % de las acciones son propiedad y/o administradas por trabajadores, y el resto es propiedad y/o administrado por trabajadores o “steward owners”.
- **Calificación Aa:** 50 % de las acciones son propiedad y/o administradas por trabajadores.
- **Calificación A:** Entre 25 % y menos del 50 % de las acciones son propiedad y/o administradas por trabajadores.
- **Calificación Ba:** Entre 2 % y menos del 25 % de las acciones son propiedad y/o administradas por trabajadores.
- **Calificación B**: Entre 0,1 % y menos del 2 % de las acciones son propiedad de los trabajadores.

[160] La **vía de la propiedad** (es decir, el acceso a los medios de producción): mide el nivel de participación de los empleados en la propiedad, con vistas a una posible transferencia de acciones a los empleados, lo que liberaría capital para iniciar otros proyectos innovadores.

[161] El sistema de calificación refleja el sistema de calificación crediticia de Moody’s, vinculando la salud financiera del Estado con el costo de su endeudamiento.

- **Calificación C:** 0 acciones propiedad de los trabajadores.

El Índice de Desarrollo Democrático Corporativo combina las dos dimensiones para crear una herramienta de puntuación práctica.

Índice de desarrollo democrático corporativo basado en las dos escalas de puntuación de participación

Calificación	Escala de voz (V) Categorías
0	Una empresa en la que quienes trabajan poseen **entre el 0 % y el 1 % de los derechos de voto** en el consejo de administración de la empresa.
1	Una empresa en la que quienes trabajan poseen **entre 2 puestos y menos de 1/3 de los derechos de voto** en el consejo de administración de la empresa.
2	Una empresa en la que quienes trabajan poseen **entre un tercio y menos de la mitad de los derechos de voto** en el consejo de administración (o el comité de empresa equivale a un órgano que representa al menos el 30 % de los votos del consejo de administración, pero menos de la mitad).
3	Una empresa en la que quienes trabajan poseen **al menos la mitad de los derechos de voto** en el consejo de administración de la empresa (o el comité de empresa es equivalente a un colegio que posee al menos el 50 % de los votos en el consejo de administración de la empresa (también conocido como cogestión alemana Montan)).
4	Una empresa en la que el consejo de administración funciona bajo **una regla de doble mayoría**, en la que al menos una de las mayorías es ejercida por quienes trabajan o por el comité de empresa (también conocido como bicameralismo económico).

Calificación	Escala de propiedad (O) Categorías
C	**0 %** de las acciones en manos de quienes trabajan.
B	**Más del 0 % y menos del 2 %** de las acciones en manos de quienes trabajan.
Ba	**Entre el 2 % y menos del 25 %** de las acciones son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan.
A	**Entre el 25 % y menos del 50 %** de las acciones son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan.
Aa	**El 50 % de las acciones** son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan.

5	Empresa en la que **quienes trabajan poseen todos los derechos de voto** en el consejo de administración (también conocida como cooperativa de trabajadores y trabajadoras o *sociedad laboral*).		**Aaa**	**Más del 50 % de las acciones** son propiedad y/o están administradas por quienes trabajan, **y el resto** es propiedad y/o está administrado por quienes trabajan o por «propietarios administradores»

Ejemplo:	**Puntuación de voz (V) para una empresa específica = 4**			**Puntuación de propiedad (O) para una empresa específica = A**
	Calificación total de desarrollo democrático corporativo para esta empresa específica = 4^{V} A^{0} = 4A			

A cada empresa se le asignará una calificación que situará sus logros en las dos escalas. A continuación, **el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo** se utilizará para un mecanismo de incentivos basado en bonificaciones/penalizaciones, diseñado para recompensar los niveles más altos de acceso a la voz y la propiedad (y desalentar los niveles más bajos). Este índice orientará un marco normativo que movilizará subvenciones públicas, tipos impositivos corporativos, beneficios fiscales, acceso privilegiado a la contratación pública, etc., con el fin de incentivar un mayor progreso y animar a las empresas menos democráticas del país a transformar aún más sus estructuras organizativas.

III. Modulación de la financiación de la UE

La financiación de la UE para las empresas se modularía para dar prioridad y recompensar a aquéllas que ocupan los primeros puestos en el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo, es decir, las empresas que demuestran una sólida gobernanza democrática e integran a los trabajadores en su propiedad, **al tiempo que se desincentiva a aquéllas con prácticas inadecuadas** en términos de información, consulta y participación de los trabajadores en la toma de decisiones. La modulación podría incluir varios incentivos financieros:

- **Acceso preferencial** a los instrumentos financieros de la UE (por ejemplo, el Banco Europeo de Inversiones, el futuro Fondo Europeo de Competitividad o el futuro Banco de Descarbonización), incluyendo:
    - Asignación de una proporción cada vez mayor de los fondos disponibles a las empresas con puntuaciones democráticas más altas;
    - Tipos de interés más favorables para los préstamos;
    - Aumento de la intensidad de la ayuda o de los límites máximos de financiación.
- **Ventajas de acceso** dentro del futuro Programa Marco de Investigación e Innovación de la UE, utilizando mecanismos similares.

IV. Coherencia horizontal entre las políticas de la UE

Para maximizar la eficacia, **este mecanismo se extendería más allá de la financiación directa de la UE y sería coherente con todas las políticas de la UE,** incluidos el Reglamento revisado sobre ayudas estatales, la Directiva revisada sobre contratación pública y la legislación en materia de competencia:

- **Las normas actuales** sobre **ayudas estatales** permiten límites máximos más elevados en los casos en que el beneficio social compensa la distorsión de la competencia (por ejemplo, el apoyo a los trabajadores desfavorecidos o a los servicios de interés económico general (SIEG)). Este principio podría ampliarse para garantizar que la modulación de las ayudas nacionales se ajuste a la escala de participación de los trabajadores establecida a nivel europeo, con una mayor intensidad de la ayuda o límites máximos de minimis para las empresas con puntuaciones más altas.
- **La legislación en materia de contratación pública**, en la que el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo podría utilizarse como criterio de adjudicación en los procedimientos de licitación. La tendencia al aumento del gasto público destinado a las empresas subraya la importancia estratégica de incorporar condiciones sociales operativas, mensurables y verificables —tal y como se propone en el Informe Letta— en los marcos de ayudas estatales de la UE.
- **La legislación en materia de competencia**, incluida la normativa sobre fusiones (por ejemplo, el Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo), aunque no se aborda más detalladamente en el presente documento.

V. Garantizar el cumplimiento de la legislación vigente de la UE

El mecanismo también garantizaría la coherencia con la legislación vigente de la UE. Las empresas que no cumplan con la legislación de la UE no podrían acceder a la financiación de la UE y de los Estados miembros. De hecho, el mecanismo podría recopilar fácilmente una lista de empresas que no respetan los marcos jurídicos vigentes.

El establecimiento de **una lista** centralizada **de incumplimientos**, basada en las infracciones de las directivas vigentes, agilizaría la aplicación de la ley y enviaría una señal clara de que **el acceso a los fondos públicos depende de la responsabilidad jurídica y social**.

Al menos dos directivas ya prevén la integración de sus disposiciones en el mecanismo de contratación pública a nivel nacional:

- La Directiva de la UE sobre transparencia salarial (Directiva (UE) 2023/970) se aplicará plenamente a partir del 7 de junio de 2026 e incluye disposiciones destinadas a excluir del acceso a la contratación pública a las empresas que no cumplan las obligaciones que les impone la Directiva. [162]
- La Directiva sobre salarios mínimos adecuados (Directiva (UE) 2022/2041) invita a los Estados miembros a «considerar la posibilidad de exigir a los poderes adjudicadores que introduzcan, según proceda, sanciones y condiciones de rescisión que garanticen el cumplimiento del principio de igualdad de retribución».[163]

C. Beneficios potenciales

La propuesta introduciría una **transformación gradual pero poderosa de la economía europea**, incentivando a decenas de miles de empresas a avanzar gradualmente hacia mayores niveles de participación de los trabajadores. Un **gran número de empresas se verían rápidamente animadas a considerar la mejora de la participación de los empleados y a avanzar en el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo (de las calificaciones C a Aa) con el fin de seguir beneficiándose de altos niveles de apoyo o acceso al mercado a través de estos instrumentos políticos europeos.**

Los presupuestos para los instrumentos políticos cubiertos por la propuesta son realmente considerables. Con un valor superior a **2 billones de euros, el presupuesto plurianual de la UE** es el primer motor significativo del cambio.[164] Si el mecanismo se ampliara para incluir disposiciones sobre ayudas estatales, **influiría en 2,0-3,0 billones de euros adicionales durante los próximos veinte años,** dado el aumento de los presupuestos asignados por los Estados miembros para apoyar a sus empresas (los Estados miembros concedieron más de 185 000 millones de euros en ayudas estatales solo en 2023).[165] En tercer lugar, si los partidarios de la participación de los trabajadores logran ampliar el mecanismo a la legislación de la UE en materia de contratación

[162] Unión Europea (2023) DIRECTIVA (UE) 2023/970 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 10 de mayo de 2023, para reforzar la aplicación del principio de igualdad de retribución por un trabajo igual o de igual valor entre hombres y mujeres mediante la transparencia salarial y los mecanismos de ejecución, art. 24. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj/eng

[163] Unión Europea (2022) Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, sobre salarios mínimos adecuados en la Unión Europea PE/28/2022/REV/1 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2041&qid=1750081464482

[164] El presupuesto a largo plazo de la UE para 2021-2027, junto con el instrumento de recuperación NextGenerationEU, asciende a 2,018 billones de euros a precios corrientes. Véase: Comisión Europea (2025) El presupuesto de la UE hoy. Página web. Consultado el 3 de junio de 2025. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/motion/today_en

[165] Los Estados miembros concedieron más de 2,6 billones de euros en ayudas estatales durante el período 2000-2023. Véase Comisión Europea (2025) Cuadro de mando de datos sobre ayudas estatales: nueva herramienta de difusión de estadísticas (2000-2023) https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en

pública, éste representaría **el 14 % del PIB de la UE cada año,** tal y como se establece en el informe Draghi.[166]

Habría un mecanismo único. **Las empresas sabrían que ascender en el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo les garantizaría un mayor acceso al mercado** (a través de los criterios de adjudicación de la contratación pública), así como **mayores subvenciones** (a través de las disposiciones sobre ayudas estatales) **y un mayor apoyo financiero** (a través de la financiación de la UE en el marco del Marco Financiero Plurianual (MFP)).

Esta propuesta establecería un **mecanismo coherente y sólido para promover la democracia económica, al tiempo que fomentaría la innovación, la competitividad y la resiliencia** dentro de la economía europea. En general, la propuesta de Marco de Incentivos y Condicionalidad para la gobernanza corporativa democrática en toda la financiación de la UE crearía un **mercado más integrado y una Europa más democrática**.

Este mecanismo garantizaría **una mejor gestión de** los fondos **públicos,** al reducir gradualmente el acceso de las empresas menos democráticas a la financiación de la UE y a las ayudas estatales. También **simplificaría el sistema**, lo que es un objetivo de la Comisión y de todas las partes interesadas que actualmente se enfrentan a la proliferación de marcos.

El mecanismo también incorporaría otros elementos de la propuesta de condiciones sociales comunes, esbozada brevemente en el informe Letta. Esta sección se centra en la democratización de las empresas.

D. Consideraciones sobre la aplicación

El momento propicio para la introducción de este mecanismo es ahora, mientras Europa se prepara para el Marco Financiero Plurianual (MFP) **2028-2034**. **El ciclo de negociaciones del MFP abre una oportunidad única.**

La revisión de la Directiva sobre contratación pública, prevista para 2026 (tal y como se indica en la *Brújula de la Competitividad*), ofrece otra gran oportunidad para incorporar la democracia en el lugar de trabajo a los criterios de adjudicación. Los sindicatos ya solicitan criterios de adjudicación que favorezcan a las empresas con convenios colectivos y a aquellas que crean puestos de trabajo directos y demuestran su capacidad para ejecutar las obras con su propia mano de obra.[167] Esta orientación podría ampliarse para incluir criterios de adjudicación derivados del Índice de

[166] La contratación pública representa aproximadamente el 14 % del PIB anual de la UE. Véase: Draghi, M. (2024) Informe Draghi: Análisis en profundidad y recomendaciones (Parte B). p. 111

[167] CES (2024) Política industrial para empleos de calidad: condiciones sociales para el progreso social, p. 2.

Desarrollo Democrático Corporativo y la **Escala Dual de Puntuación de la Participación de los Trabajadores**.

Naturalmente, el mecanismo se **introduciría de forma gradual y bien planificada**, con un período de dos años entre las decisiones legales y la aplicación, a fin de desarrollar las herramientas y las orientaciones necesarias para medir la democratización de las empresas. La aplicación gradual de incentivos y condiciones es un escenario factible.

Por último, el mecanismo podría basarse en las condiciones sociales existentes en los Estados miembros. El mecanismo propuesto no surge de la nada. Muchos **instrumentos políticos existentes ya tienden puentes entre los objetivos económicos y sociales** en toda la UE. El mecanismo podría extraer valiosas lecciones de **las prácticas nacionales** de varios Estados miembros, en los que **las condiciones sociales** ya están integradas en la financiación, la fiscalidad, la contratación pública y la política industrial.

Las condiciones sociales en toda la UE incentivan hoy en día una amplia gama de objetivos, entre los que se incluyen **el mantenimiento del empleo, la negociación colectiva, las condiciones de trabajo** e incluso **las formas jurídicas de las empresas**. A continuación se presentan algunos ejemplos nacionales seleccionados que ilustran este panorama político en evolución, muchos de los cuales proceden de una revisión de buenas prácticas realizada por los sindicatos.[168] **Las lecciones aprendidas de estas experiencias serían inmensamente valiosas, y el establecimiento de un proceso para recopilarlas contribuiría de manera útil a la creación de este nuevo instrumento de la UE basado en las prácticas y los conocimientos existentes en toda la Unión. También ayudaría a forjar un nuevo consenso.**

- En **España**, la **Ley de Industria y Autonomía Estratégica** de 2024 obliga a las empresas que reciban más de 3 millones de euros en subvenciones públicas durante cinco años a mantener su actividad y sus niveles de empleo durante un período definido legalmente.[169] El Instituto de Transición Justa (ITJ) español ha puesto en marcha licitaciones innovadoras que vinculan el acceso a la red para proyectos de energía renovable con la creación de empleo y con programas sociales y medioambientales más amplios. [170]

[168] Sindicato Europeo IndustriAll (2025) Disposiciones sobre condicionalidad social, seguridad en el empleo y anticipación y gestión del cambio en el Pacto Industrial Limpio. Nota de política 2025/1. https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2025/3/638774815163272545_Policy_Brief_social_conditionality_2025_01.pdf, p.8

[169] La Moncloa (2024) El Gobierno de España aprueba la Ley de Industria y Autonomía Estratégica, Consejo de Ministros, Noticias, 10.12.2024. https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/councilministers/paginas/2024/20241210-council-press-conference.aspx

[170] The Just Transition Finance Lab (LSE) (2025) Licitaciones energéticas para la transición justa en España, Noticias, 19 de febrero de 2025 https://justtransitionfinance.org/casestudy/spains-just-transition-energy-tenders/

- En **Portugal**, las empresas que operan bajo convenios colectivos pueden acceder a incentivos fiscales y a un trato preferencial cuando solicitan programas de financiación tanto nacionales como de la UE.[171]
- En **Alemania**, el Gobierno introdujo en 2023 **los Klimaschutzverträge (contratos de protección climática)** para reducir el riesgo de las inversiones en descarbonización en sectores intensivos en energía. Los contratos promueven la consulta con los sindicatos o los comités de empresa, y ofrecen una reducción del control administrativo a las empresas que demuestren haber suscrito dichos acuerdos. Se está preparando una ley federal que condicionaría el acceso a la contratación pública al cumplimiento de los convenios colectivos. [172]
- En **Italia**: el municipio de Florencia incorpora una cláusula **de «contrato de mejor favor»** en la contratación pública, otorgando puntuaciones más altas a las empresas que ofrecen las mejores condiciones de trabajo y salarios.[173]
- En **Bélgica**, la Región de Bruselas-Capital reformó la legislación de apoyo a las pymes en 2018, permitiendo que las empresas sociales y las empresas de economía circular recibieran un 10 % adicional de intensidad de ayuda en virtud de las normas *de minimis*. Una reforma de 2023 generalizó esta lógica de incentivos, permitiendo a todas las pymes reivindicar la excelencia social o medioambiental mediante etiquetas reconocidas y acceder **a tasas de subvención mejoradas de hasta el 45** %.[174]

[171] Sindicato Europeo IndustriAll (2025) Disposiciones sobre condicionalidad social, op. cit., p. 8
[172] Ibíd., p. 8.
[173] Ibíd., p. 8.
[174] Región de Bruselas-Capital (2023) Decreto del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital relativo a la ejemplaridad social y medioambiental de las empresas (6 DE JULIO DE 2023). https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2023/07/06/2023043748/moniteur; Servicio público regional de Bruselas (s.d.) Ejemplaridad de las empresas https://economie-emploi.brussels/exemplarite

(6) Un 28º régimen para las empresas democráticas europeas

Con el fin de liderar el camino hacia el acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad para todos en toda la Unión Europea, España podría **proponer la creación de un 28.º régimen para una empresa democrática europea (EDF)**. Un 28.º régimen es un marco jurídico opcional a nivel de la UE que complementa, en lugar de sustituir, la legislación nacional.

Esta iniciativa **se basaría en las recientes propuestas de un 28.º régimen dirigido a empresas innovadoras en expansión**, pero con valores diferentes en mente, la doble promesa constitucional hecha al trabajador español y, posiblemente, relevante para todos. El objetivo sería, por tanto, promover empresas basadas en los principios del gobierno democrático, abriendo a todos los trabajadores de Europa el acceso a la voz y la propiedad.

A. Objetivo

Las empresas democráticas europeas tendrían **acceso a una serie de incentivos fiscales y económicos**. Estas ventajas se justificarán en virtud del principio rector de la Comisión de que el apoyo público está justificado cuando sus beneficios sociales superan las posibles distorsiones de la competencia. El modelo EDF, al incorporar la gobernanza democrática y la contribución social, merecería tal reconocimiento.

B. Mecanismo

La propuesta se basa en la creación de un 28.º régimen que define qué es una empresa democrática europea (EDE) y organiza el conjunto de incentivos fiscales y económicos a los que tendrían acceso dichas empresas.

I. Características definitorias de un 28.ºrégimen para las empresas democráticas europeas

La empresa democrática europea (EDF) se definiría por **dos características fundamentales**. En primer lugar, incorporaría la igualdad política en su gobernanza interna, reconociendo el hecho de que la empresa es una entidad política[175] que debe gobernarse democráticamente. En segundo lugar, contribuiría a una mayor igualdad económica, considerada una condición necesaria para permitir la capacidad contributiva real de los inversores laborales, pero externamente, a nivel social, para profundizar la vida democrática en todo el continente.

[175] Sobre *las empresas como entidades políticas,* véase (Ferreras I. 2017. Cambridge University Press).

Concretamente, las dos características serían:

1. **Gobierno democrático**. El EDF incorporaría el gobierno democrático en su modelo de gobernanza, garantizando que la empresa no esté controlada por el principio de que los derechos políticos se disfrutan en proporción a la inversión de capital, sino por el principio de que quienes están gobernados por la empresa, es decir, sus trabajadores inversores, disfrutan del derecho político a gobernar según un principio de igualdad.

   Esto se logra mediante una serie de opciones legales que garantizan que los gobernados están sujetos a una estructura de gobierno corporativo que les permita consentir las normas que los rigen, que son:

   - (a través de la vía de la voz): La representación de los empleados en el consejo de administración superaría el 50 % del poder de voto.

   - (a través de la vía de la voz:) Consejo de administración con doble mayoría: Los representantes de los trabajadores reunidos en una cámara que los representa (o comité de empresa) validan (o vetan) las decisiones del consejo de administración (es decir, sistema bicameral).

   - (a través de la vía de la propiedad): Cooperativas de trabajadores o cooperativas de múltiples partes interesadas en las que los trabajadores poseen acciones y disfrutan de un derecho de veto.

   El modelo de gobierno corporativo de la Empresa Democrática Europea (EDF) representaría una evolución significativa en la estructura empresarial, superando los paradigmas tradicionales. Integraría meticulosamente un conjunto de buenas prácticas diseñadas para crear una empresa más equilibrada, sostenible y ética. Por parte de los inversores de capital, el modelo EDF adoptaría e institucionalizaría activamente las prácticas de «propietarios-administradores». Este cambio de paradigma se aleja de un enfoque puramente extractivo o de maximización de beneficios a corto plazo. En cambio, los propietarios-administradores se caracterizan por un compromiso a largo plazo con el bienestar de la empresa, dando prioridad a su éxito duradero, su impacto social y los intereses de todas las partes interesadas. Esto implica centrarse en el crecimiento sostenible, la inversión responsable y la participación activa en la dirección estratégica de la empresa para garantizar que se mantenga fiel a su misión a lo largo de generaciones.

   Además, el modelo EDF se basaría fundamentalmente en una visión «orientada a la misión» de la empresa. Esto supone un cambio decisivo, pasando de una perspectiva estrecha y exclusivamente lucrativa a un enfoque más amplio y orientado a la misión. Por supuesto, la

rentabilidad es esencial para la supervivencia y el florecimiento de la empresa, pero no es un fin en sí misma. En cambio, los beneficios se consideran un medio para alcanzar una misión social o medioambiental más amplia y claramente definida. Esta misión se incorporaría a los estatutos y objetivos estratégicos de la empresa, guiando todas las decisiones operativas y de inversión. Este enfoque garantiza que las actividades de la empresa contribuyan positivamente a la sociedad, al tiempo que generan rendimientos económicos sostenibles.

2. Igualdad económica y distribución justa del valor. El EDF integraría el principio democrático de igualdad respetando una ratio máxima entre la remuneración del director general y la de los trabajadores y garantizando que todos los trabajadores de sus cadenas de suministro globales reciban ingresos dignos o precios de referencia dignos. La ratio máxima entre la remuneración del director general y la de los trabajadores podría variar en función del tamaño de la empresa. Su nivel se decidiría mediante amplias consultas con los interlocutores sociales, la sociedad civil y los ciudadanos. Podría fijarse directamente en el nivel deseado o partir de un nivel relativamente alto y disminuir gradualmente a lo largo de diez años. Las cooperativas de trabajadores suelen tener una relación de 3:1, mientras que las más grandes (por ejemplo, Mondragón) se ciñen a un máximo de 7:1. Cabe señalar que, según los sindicatos europeos, la relación salarial estándar entre el director ejecutivo y los trabajadores en la UE supera el 100 (los directores ejecutivos cobran 110 veces más que el trabajador medio).[176] En España, ya supera los 140 en 2018.[177] En Estados Unidos, según el Economic Policy Institute, supera ahora los 280 en las 350 empresas más grandes,[178] y supera los 600 en el grupo «Low-Wage 100» de 100 empresas del S&P 500 que se caracterizan por tener la mediana salarial más baja.[179] La evolución de esta ratio a lo largo del tiempo es muy preocupante. La ratio entre el salario del director ejecutivo y el de los trabajadores de las principales empresas estadounidenses era de 21 a 1 en 1965, de 31 a 1 en 1978 y de 60 a 1 en 1989. Alcanzó 380 a 1 en 2000 (apogeo de la burbuja bursátil) y se ha mantenido por encima de 200 a 1 desde entonces, con la excepción del año 2008. Esto es el resultado del aumento descontrolado de la remuneración de los directores generales, con un incremento del 1094 % entre 1978 y 2024, en comparación con el estancamiento de los salarios de los trabajadores, que solo han aumentado un 26 % durante el mismo periodo

[176] ETUC (2025) Los directores generales cobran más de 100 veces más que los trabajadores. Comunicado de prensa. 16.01.2025

[177] Statista (2025) Relación entre el salario de los directores generales y el salario medio de los trabajadores en 2018, por país. https://www.statista.com/statistics/424159/pay-gap-between-ceos-and-average-workers-in-world-by-country/?srsltid=AfmBOopWnFosjhCTFgjrTuiyM3EqOHk64OuEtc_cTrtYzhjU9Qk9xT3z

[178] Working Economic Policy (2025) La remuneración de los directores generales aumentó en 2024 y ahora es 281 veces superior a la de un trabajador medio. Blog de Working Economics. 25 de septiembre. https://www.epi.org/blog/ceo-pay-increased-in-2024-and-is-now-281-times-that-of-the-typical-worker-new-epi-landing-page-has-all-the-details/

[179] Instituto de Estudios Políticos (2025) Executive Excess 2025. 31.º Informe anual del IPAS sobre los excesos de los ejecutivos. https://ips-dc.org/wp-content/uploads/2025/08/executive_excess_report_2025.pdf

(46 años).[180]

Dependiendo de los sectores, conceder a los usuarios (sea cual sea su denominación (clientes, pacientes, etc.), un derecho democrático similar al consentimiento podría justificarse por el hecho de que estos usuarios también son beneficiarios de las decisiones de la empresa e invierten en especie en el esfuerzo conjunto que supone la empresa (mediante la producción y el intercambio de contenidos, la coproducción del servicio, etc.) (véase Ferreras 2017). Por ejemplo, en el caso de **las plataformas de medios digitales,** el EDF también incluiría la representación de los usuarios, además de la representación de los trabajadores, basándose en los principios de las cooperativas de plataformas, para garantizar la participación democrática de todos los gobernados.

II. Incentivos propuestos

Se alinearán una serie de incentivos para la Empresa Democrática Europea (EDF) con el fin de proporcionar apoyo:

- **Incentivos fiscales para las empresas:** Los Estados miembros podrían ofrecer tipos impositivos reducidos para las EDF, respaldados por un trato diferenciado en la legislación nacional, dada la ausencia de un régimen fiscal para las empresas a escala de la UE. Las ventajas fiscales podrían calibrarse para recompensar la condición de EDF a largo plazo y exigir que una parte de los beneficios se reinvirta en la empresa o en la creación de nuevas EDF.
- **Acceso a la financiación europea para la competitividad:** Las EDF tendrán de un acceso simplificado y prioritario a los programas premium del próximo Fondo *Europeo de Competitividad* —a través de préstamos, garantías e instrumentos de capital— mediante un mecanismo similar al *Mecanismo de Incentivos y Condicionalidad* (véase la sección 2.b). Esto podría incluir tipos de interés preferenciales, una mayor intensidad de la ayuda y límites máximos de financiación más elevados.
- **Trato favorable en materia de ayudas estatales:** Los EDF podrían optar a los tipos de subvención máximos y a límites máximos de ayuda elevados en virtud de la normativa de la UE en materia de ayudas estatales.
- **Contratación pública preferencial:** las EDF tendrían acceso prioritario a las oportunidades de contratación pública a nivel de la UE.

Para impulsar un cambio sistémico, estos incentivos podrían **ampliarse progresivamente a lo largo de una o dos décadas,** creando así una diferencia cada vez mayor entre los EDF y las empresas tradicionales impulsadas por el capital. Si se reconoce a las empresas por lo que

[180] Instituto de Estudios Políticos (2025) La remuneración de los directores generales se ha disparado desde 1978. 25 de septiembre de 2025. https://www.epi.org/publication/ceo-pay/

realmente son, es decir, entidades políticas, y por lo tanto afectadas por el compromiso social general de la Unión Europea con la democracia, es concebible que, para 2040, los fondos de la UE, la contratación pública y las ayudas estatales puedan resultar inaccesibles para las grandes empresas que no se ajusten al compromiso democrático general de la sociedad europea en su conjunto.

Las empresas recibirán un aviso previo claro, lo que les permitiría emprender las transformaciones culturales, jurídicas y organizativas necesarias para profundizar su transición hacia la condición de EDF.

Además, la UE debería reservar el acceso a sectores específicos de gran impacto —como **las empresas de desarrollo de inteligencia artificial, las empresas de medios de comunicación** y **las plataformas de trabajo** digital— exclusivamente a las EDFs. Esto garantiza que las empresas que operan en estos ámbitos estratégicos y sensibles se ajusten a objetivos democráticos y sociales más amplios, reforzando el compromiso de la UE con una regulación basada en valores.

C. Beneficios potenciales

En comparación con los beneficios de otros instrumentos políticos analizados en el contexto del presente informe, los **beneficios de esta propuesta para promover directamente el acceso de todos los trabajadores a la voz y la propiedad son limitados**. De hecho, mientras que una reforma fiscal o un cambio legislativo riguroso tiene un impacto universal, es decir, en todas las empresas, la creación de un nuevo régimen 28 solo afectaría directamente al pequeño número de empresas que opten por el nuevo estatuto. No afectaría directamente a todas las empresas existentes, a menos que un gran número de ellas decidan adoptar el nuevo estatuto.

Al promover una visión audaz y basada en principios de la democracia corporativa, **la propuesta del EDF contribuirá a proyectar un horizonte claro para las empresas europeas, en consonancia con el doble compromiso adquirido con los trabajadores españoles por la Constitución**. Desde esta perspectiva, las propuestas ambiciosas no son meras aspiraciones, sino herramientas tácticas que cambian el panorama político y permiten avances incrementales y complementarios dentro de los marcos existentes. En otras palabras, la defensa de este 28.o régimen, además de las ventajas de la propuesta, busca **reposicionar estratégicamente los límites de lo que es políticamente imaginable y viable en el contexto de la política económica de la UE.**

Por lo tanto, se invita a los defensores del acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad a considerar iniciativas audaces como el EDF, junto con los esfuerzos para salvaguardar o introducir medidas progresistas dentro de la agenda actual de la Comisión Europea. Esta estrategia de doble

vía reconoce la naturaleza dinámica y a menudo impredecible del ámbito político, incluidas sus posibilidades latentes y sus aperturas repentinas.

Desde un punto de vista pragmático, la inclusión de incentivos como la reducción de los impuestos de sociedades, tradicionalmente apoyados por la comunidad empresarial, convertiría a la **propuesta de EDF en suficientemente audaz y pragmática como** para estimular un debate constructivo e impulsar las acciones correspondientes

D. Consideraciones sobre la aplicación

Es fundamental que la credibilidad y la solidez de la propuesta convenzan a las principales partes interesadas y los posibles primeros usuarios para que tenga una buena acogida entre ellos. Ese apoyo necesario es más probable que se consiga si el modelo del EDF se presenta como un modelo sólido que, además, **viene acompañado inmediatamente de una serie de incentivos económicos**.

(7) Programas de apoyo clave para ayudar a las partes interesadas a prosperar en el nuevo entorno político, incluida la creación del observatorio de la UE sobre el acceso a la voz y a la propiedad

Los instrumentos políticos propuestos en este informe requieren el desarrollo de herramientas adecuadas, incluida la aplicación de un índice de gobernanza democrática a nivel de empresa, y otras medidas de apoyo, como servicios de formación y asesoramiento para empresas, sindicatos, autoridades públicas e inversores financieros, en particular sobre la mejor manera de tener éxito en esta trayectoria.

Para medir los progresos, es necesario crear un observatorio de la Unión Europea centrado en el acceso a la voz y la propiedad. Encargado de recopilar datos, producirá, sistematizará y difundirá conocimientos científicos para informar la elaboración de políticas basadas en la ciencia y las posiciones de las partes interesadas. Este observatorio desempeñará un papel clave en la difusión de un conjunto de herramientas basadas en la ciencia para ampliar la voz y la propiedad en el trabajo.

Creación del Observatorio de la UE sobre el acceso a la voz y a la propiedad

España tiene el potencial de guiar a la UE hacia la ampliación del acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad. Esto puede lograrse reforzando la eficacia de su Brújula de la Democracia Regenerativa, mediante la creación de un instrumento de seguimiento y evaluación. Dicha herramienta respaldaría el progreso sostenido y la armonización de las políticas entre los Estados miembros. Por consiguiente, sugerimos la creación de un Observatorio de la UE sobre el acceso a la voz y la propiedad.

Este nuevo organismo se inspiraría en la estructura y la ambición del exitoso **Observatorio Fiscal de la UE** (con sede en la Escuela de Economía de París). Su creación se justifica por la necesidad imperiosa de traducir la Brújula de la Democracia Regenerativa en políticas públicas cuantificables basadas en pruebas científicas.

Reflejando sus misiones a nivel nacional, el Observatorio tendrá las tres misiones siguientes:

Misiones	Descripción y justificación
I. **Seguimiento, medición y evaluación comparativa**	El objetivo principal del Observatorio será el seguimiento continuo del **acceso de los trabajadores a la voz y la propiedad** en las empresas españolas. Su labor consistirá en **medir los avances** (utilizando métricas como las escalas de puntuación de cinco niveles), **identificar las buenas prácticas** y poner de relieve **los obstáculos** estructurales. Este proceso generará los datos esenciales necesarios para realizar un seguimiento riguroso de la aplicación del artículo 129.2.
II. **Investigación científica y conocimiento de las políticas**	El Observatorio se encargará de **producir, sistematizar y difundir investigaciones innovadoras de alta calidad científica**. Esta información es fundamental para **fundamentar la elaboración de políticas basadas en la ciencia**, reforzar la participación de todas las partes interesadas clave en el cumplimiento del mandato constitucional y apoyar el progreso continuo.
III. **Fomento del debate democrático y de instrumentos políticos aplicables en todos los niveles políticos**	Siguiendo el precedente del Observatorio Fiscal de la UE, este nuevo Observatorio tendría como objetivo **fomentar un debate democrático e inclusivo** sobre el futuro de la democracia en el lugar de trabajo. Es fundamental que su labor contribuya a la **aparición de nuevos instrumentos políticos aplicables** a nivel de la UE y por parte de las autoridades regionales españolas, garantizando que el marco político siga siendo dinámico y eficaz.

Anclada en la consecución de su tercera misión, la gobernanza del Observatorio de la UE contará con la participación de científicos, interlocutores sociales a nivel de la UE y otras partes interesadas pertinentes. No obstante, se garantizará la independencia de los científicos, en particular en el desempeño de las dos primeras misiones.

* * *

En conclusión

El artículo 129.2 puede impulsar cambios políticos que favorezcan el bienestar de los trabajadores y las trabajadoras, las empresas innovadoras, y la resiliencia de los territorios, la prosperidad de la democracia y la regeneración del planeta.

Esperamos que este informe haya ayudado al lector a comprender la importancia trascendental de la promesa que la Constitución española hace a las personas trabajadoras españolas: **el compromiso de defender el proyecto democrático en la vida cotidiana de cada ciudadano trabajador/trabajadora.** El Artículo 129.2 fue significativo en 1978, al proponer un camino hacia la materialización concreta de los valores consagrados en el preámbulo de la Constitución. También fue profético; de hecho, hoy en día no podría ser más relevante. La primera parte de este informe ha guiado a los lectores a través de las principales razones de su relevancia. Ha relacionado cada una de ellas con los nueve retos —en realidad, graves amenazas— a los que se enfrentan nuestras sociedades en la actualidad y ha mostrado cómo cada reto podría convertirse en una oportunidad si nos comprometemos a defender los mandatos del artículo 129.2.

La segunda parte de este informe se centró en una implementación reflexiva, introduciendo un marco normativo original que sugiere unos estándares mínimos para el acceso de las personas que trabajan a la voz y la propiedad, inspirado en las mejores prácticas de la UE. Además de los nuevos umbrales legales para el acceso de quienes trabajan a la voz y la propiedad, mostraba cómo la aplicación progresiva de un marco dinámico y basado en incentivos puede fomentar un entorno estratégico seguro en España para las empresas que deseen avanzar en la ampliación de la voz y la propiedad a sus inversores laborales, reforzar una cultura de cooperación e innovación dentro de las empresas y contribuir a generar confianza en *la polis* democrática en general.

Queda mucho trabajo por hacer. Desde la perspectiva que abre este informe, hemos tratado de ofrecer una forma de entender el significado y la aplicación práctica de la doble promesa constitucional, centrándonos en los **inversores laborales de las empresas privadas**. Tras este ejercicio «de comprensión», parece claro que el siguiente paso es empezar a pensar «en ampliación». En concreto, **la Comisión desea señalar tres grandes categorías de trabajadores y trabajadoras que quedaron fuera del ámbito de su informe.** Para avanzar hacia la plena aplicación de las disposiciones del artículo 129.2, también deben tenerse en cuenta.

La primera gran categoría de inversores laborales que queda fuera del alcance de nuestra investigación son las personas que trabajan en las **empresas públicas y la administración**, para quienes estas dos promesas también deberían tener sentido. Una segunda categoría significativa son los inversores laborales **definidos legalmente como personas trabajadoras autónomas**. El hecho de que no estén empleados (o no estén empleados directamente) por una empresa no debería impedir que el Estado examine formas de aumentar su capacidad para disfrutar del acceso

a la voz y la propiedad. En todo el mundo se están llevando a cabo experimentos con formas organizativas que permiten compartir riesgos y acceder a la voz de manera solidaria, en particular a través de la forma cooperativa. Teniendo en cuenta el creciente número de personas trabajadoras de esta categoría, sería pertinente reflexionar sobre cómo se podría cumplir la doble promesa de la Constitución mediante mejores formas jurídicas y organizativas que apoyen a estos trabajadores y trabajadoras.

Por último, y **ampliando aún más el alcance, la Comisión señala que la promesa del artículo 129.2 resuena quizás con más fuerza entre las personas trabajadoras que actualmente están *excluidos* del acceso al trabajo y, por lo tanto, de la condición potencial de ciudadano en el ámbito laboral y de la promesa constitucional de voz y propiedad. Por lo tanto, concluimos señalando que las personas que se quedan sin trabajo merecen el mismo nivel de consideración que se concede a quienes trabajan que sí entran en el ámbito de nuestro informe.**

En el momento en que se ratificó la Constitución española, la tasa de desempleo en el país era inferior al 5 %.[181] Desde entonces, España ha experimentado múltiples momentos difíciles de alto desempleo, que aumentó al 21,6 % en 1985, al 24,2 % en 1994 y hasta el 26,1 % en 2013, como se muestra en la figura CCL.1. a continuación.

Los datos del INE muestran una tasa de desempleo del 10,29 % en septiembre de 2025. Esto significa que hay 2,5 millones de personas sin trabajo en España, personas que pueden considerarse legítimamente «trabajadores/trabajadoras desempleados/desempleadas».

[181] BENTOLILA, S, JIMENO, SAMUEL (2003) El desempleo en España: ¿el fin del viaje? Documento de trabajo CESIFO n.º 940, MAYO de 2003 https://www.ifo.de/DocDL/cesifo_wp940.pdf

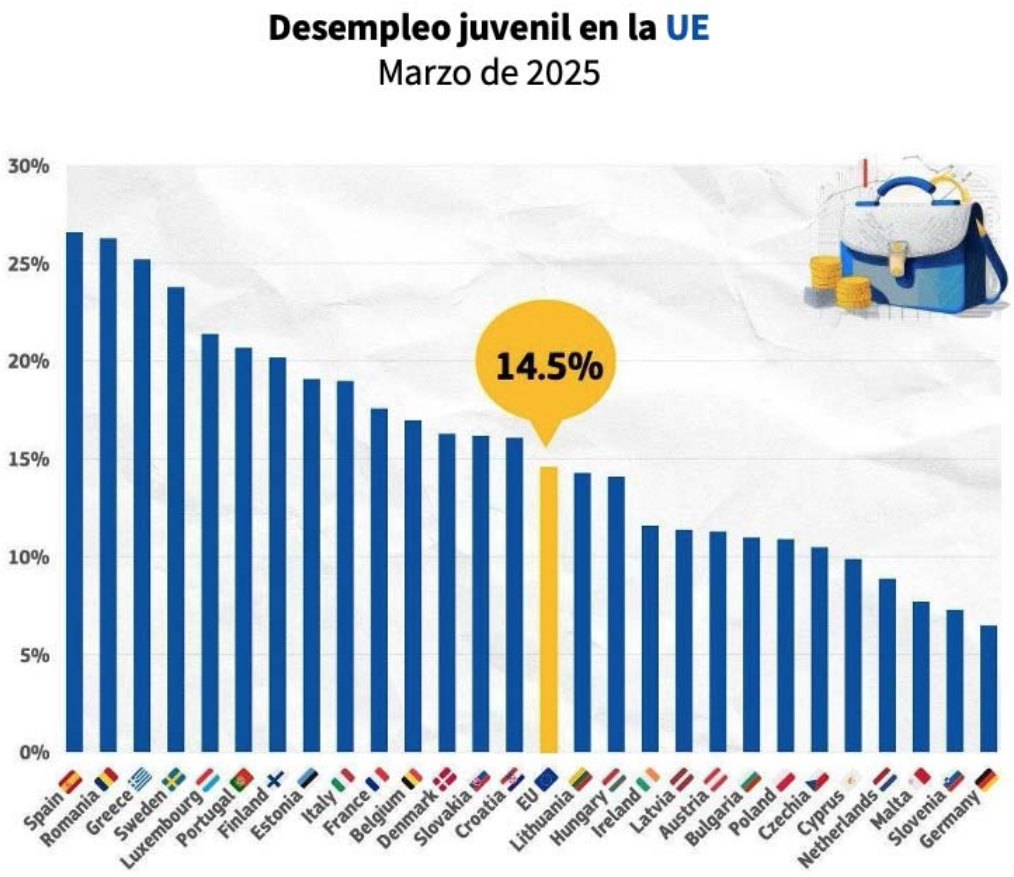
FIGURA CCL.1: Desempleo, total (% de la población activa total).

Fuente: Banco Mundial (2025) basado en la base de datos de Estadísticas de la Población Activa (EPA) de España, Organización Internacional del Trabajo (OIT), uri: ilostat.ilo.org/data/bulk, editor: ILOSTAT, tipo: base de datos externa, datos consultados: 7 de enero de 2025.[182]

Si analizamos estas cifras más detenidamente, vemos que la situación de **los jóvenes españoles sigue siendo especialmente difícil, con una tasa de desempleo que alcanzó el 26,6 % en marzo de 2025**, frente al 14,5 % en el conjunto de la UE (véase la figura 2). En el momento de redactar este informe, España tenía la tasa de desempleo juvenil más alta de toda la UE. Alrededor **de 477. 000 jóvenes españoles están desempleados, lo que les priva del acceso a determinados derechos consagrados en su Constitución, como el derecho al trabajo (artículo 35) y el derecho a participar en las empresas (artículo 129.2).**

[182] https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.NE.ZS?view=chart&locations=ES

FIGURA CCL.2.: Desempleo juvenil (menores de 25 años) ajustado estacionalmente.



De izquierda a derecha (en español):
España, Rumanía, Grecia, Suecia, Luxemburgo, Portugal, Finlandia, Estonia, Italia, Francia, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Croacia, Unión Europea, Lituania, Hungría, Irlanda, Letonia, Austria, Bulgaria, Polonia, Chequia, Chipre, Países Bajos, Malta, Eslovenia, Alemania.

Fuente: EU-Social, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Comisión Europea[183]

El artículo 35 de la Constitución española afirma que « 1. Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.» **Dado el compromiso constitucional del país con el derecho al trabajo, la Comisión señala que debería investigarse una aplicación adicional del artículo 129.2: la ampliación del derecho a la participación y la propiedad a los trabajadores/trabajadoras desempleados/desempleadas**

[183] https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-euro-indicators/w/3-02052025-BP#estat-inpage-nav-heading-1

(trabajadores/trabajadoras sin empleo), y en particular a los jóvenes que buscan activamente encontrar su lugar y contribuir a la sociedad española y su economía.

Desde la década de 1980, el enfoque neoliberal y orientado al mercado de las cuestiones relacionadas con el empleo ha llevado a muchos pensadores económicos convencionales a promover la idea de que el mercado se encarga de la creación de empleo. Sin embargo, décadas de políticas orientadas al mercado han demostrado ser incapaces de resolver el problema del desempleo masivo en el continente europeo. Teniendo en cuenta los datos y las investigaciones revisados en este informe, parece claro que los responsables políticos harían bien en mirar en otra dirección, empezando por las necesidades de las comunidades y los territorios. Ampliar la visión de las empresas más allá de la comprensión estrecha de estas como meros vehículos para el beneficio de los accionistas es una de las vías a través de las cuales las autoridades públicas podrán encontrar soluciones de política concretas que conduzcan a la creación de empleo.

La Comisión espera que las investigaciones, los datos y las ideas que se presentan en este informe ayuden a España a extraer ideas concretas de los experimentos realizados en otros países y de perspectivas más amplias de política pública, primero para mejorar la vida laboral de los empleados de las empresas y más allá, y luego para enriquecer el debate nacional sobre cómo aplicar el artículo 129.2 en beneficio de sus 2,5 millones de ciudadanos desempleados. **Entre las opciones políticas a considerar, destaca la «garantía de empleo», que se ajusta estrechamente al objetivo del artículo 129.2 de promover la participación de los trabajadores y las trabajadoras.** Las políticas de garantía de empleo establecen, por ley, un programa permanente financiado a nivel central y administrado a nivel local, diseñado para ofrecer empleo voluntario con un salario digno a cualquier persona dispuesta a trabajar y a cuidar de las personas, la comunidad o el planeta.[184]

Este modelo ya ha sido puesto a prueba por otros países, especialmente en Europa; por ejemplo, en Francia y Austria. Más de ochenta programas de «Zonas sin desempleo de larga duración» (Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée) han estado en funcionamiento en Francia desde 2016. En Austria, un proyecto piloto de garantía de empleo de tres años, el «Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal» (MAGMA), se puso en marcha en 2020. Los niveles de participación han sido altos en ambos países. En estos programas, quienes trabajan participan en la identificación de nuevas demandas económicas potenciales en sus comunidades que no han sido satisfechas por el mercado. También toman parte en el gobierno de sus empresas y del programa a nivel submunicipal. El acceso a la voz es sólido y constituye una razón fundamental del éxito de estas iniciativas.

[184] Tcherneva, P.R. (2020) *The Case for a Job Guarantee.* Cambridge: Polity Press, 140 pp. ; (2020) *El Favor Del Trabajo Garantizado.* Madrid : Lola Books ; (2022) «Decommodifying Work. El poder de la garantía de empleo» en Ferreras I., J. Battilana y D. Méda (2022), *Democratizar el trabajo. Argumentos a favor de la reorganización de la economía.* Chicago: Chicago University Press, pp. 85-89.

Estos experimentos han dado lugar a mejoras significativas en los resultados económicos, como el empleo continuo, los ingresos y la seguridad financiera, así como en dimensiones no económicas relacionadas con el bienestar, como el estatus social, la autoestima, la estructuración del tiempo, la mejora de la salud, la interacción con la comunidad y un sentido compartido de propósito.[185] Las evaluaciones oficiales e independientes, junto con estudios de viabilidad prospectivos, como los realizados en Bélgica [186], también han confirmado la viabilidad fiscal de la política de garantía de empleo, que **se financia aprovechando las prestaciones por desempleo, lo que hace que la necesidad de financiación pública sea casi nula.**

¿Qué les diremos a los jóvenes de España?

La Comisión Europea había comenzado a recopilar gran cantidad de conocimientos y experiencias generados por los países que han experimentado con diferentes modelos de garantía de empleo.[187] Al acceder a la voz, las personas trabajadoras desempleadas desencadenan un círculo virtuoso, revitalizando el sentido de utilidad para los demás, reavivando conexiones comunitarias significativas al ofrecer productos y prestar servicios necesarios pero no ofrecidos por el mercado, cuidando de las personas y del planeta, y reconstruyendo la confianza a nivel local. Las estructuras y modelos utilizados en estos programas innovadores serían inconcebibles según las concepciones más antiguas y tradicionales del mercado y la empresa, centradas exclusivamente en el crecimiento del capital e impulsadas únicamente por los intereses de los accionistas. El éxito de estos programas es un valioso recordatorio del poder de mirar más allá de lo que se ha hecho y avanzar hacia lo que se *puede* hacer. **La Constitución española, al garantizar el acceso de los trabajadores y trabajadoras a la voz y la propiedad, sugiere un camino prometedor hacia una economía en la que las personas prosperen al servicio de sus comunidades y del planeta. Este informe ha adoptado su visión con el fin de esbozar nuevas posibilidades políticas para construir una economía sostenible e innovadora que respete los límites del planeta y revitalice la democracia, un programa que ofrece esperanza a España, a la Unión Europea y, nos atrevemos a decir, al mundo.**

---

[185] Para Francia, véase: Expérimentation Territoriale contre le Chômage Longue Durée (2025) *Bilan final de l'expérimentation.* https://s3.bilan.etcld.fr/bilans/documents/bilan-2eme-experimentation.pdf ; Cour des comptes (2025) *L'expérimentation « Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée » 2016-2024 Rapport public thématique,* Synthèse Juin 2025. https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-06/20250620-synthese-Experimentation-territoire-zero-ch%C3%B4meur-de-longue-duree.pdf y. Para Austria, véase: Kasy M. y L. Lehner (2022) Emplear a los desempleados de Marienthal: evaluación de un programa de empleo garantizado. *Departamento de Economía de Oxford,* Documento de trabajo n.º 989 https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:0536b2df-1a80-448e-8db0-08fbc58dca7e/files/s2r36tz78s.

[186] Para Bélgica, véase: Fontaine, M.; Rennoir, M. y Tojerow, I. (2020) Estudio de las condiciones presupuestarias relacionadas con la puesta en marcha de un dispositivo «Territorios sin desempleo de larga duración» (TZCLD) en la Región de Bruselas-Capital, Informe final, Centro de Investigación de Economía Aplicada de la Escuela de Economía y Gestión Solvay de Bruselas y de la Universidad Libre de Bruselas (DULBEA), 58 pp. ; De Smedt, L., Chomé, F. y Nicaise, I. (2021) *Territorios sin desempleo de larga duración: análisis ex ante de los costes y beneficios sociales,* Informe de investigación KU Leuven (HIVA).

[187] Comisión Europea (2024) *Hacia el desempleo de larga duración cero en la UE: garantías de empleo y otros enfoques innovadores.* Comunidad de prácticas del FSE+ sobre empleo, educación y competencias https://www.esf.lt/data/public/uploads/2024/03/study-on-job-guarantees-initiatives-in-europe-2024-03-06.pdf

La Constitución española es clara, al igual que las expectativas de los ciudadanos. Estos esperan programas como estos, tal y como siguen indicando las encuestas recientes. [188] **Lo que falta es una voluntad común para actuar. Presentamos este informe con la esperanza de que ofrezca no solo razones para actuar, no solo los medios para proceder, sino también la claridad para hacerlo. Nuestro futuro depende de nuestra voluntad colectiva de actuar de manera que se genere confianza, buena voluntad y seguridad en nuestras democracias, nuestras comunidades y nuestros conciudadanos.**

Al cerrar este informe, ¿qué les diría a sus conciudadanos? En particular, ¿qué les diría a los jóvenes españoles que anhelan un futuro próspero, innovador, sostenible y democrático?

[188] Véanse los datos de la encuesta (Earth4All 2024), a saber, Introducción.