

HOJA DE RUTA PARA EL CUMPLIMIENTO EFECTIVO DEL ARTÍCULO 129.2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

FRANCISCA M^a FERRANDO GARCÍA

NET21 NÚMERO 34, JULIO 2026

Aproximación al “Informe sobre Democracia en el Trabajo. Dos promesas a quienes trabajan: voz y propiedad” (MITES, 2026).

La Constitución española no se limita a establecer un marco institucional para la organización del poder político; también define una orientación normativa para el orden económico y social, al afirmar, en su Preámbulo, la voluntad de garantizar un “orden económico y social justo” y de promover una “sociedad democrática avanzada”.

En este contexto, el artículo 129.2 CE establece que: “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”. Con esta fórmula, la norma fundamental recoge una doble promesa dirigida a quienes trabajan: promover eficazmente su participación en la empresa y facilitar su acceso a la propiedad de los medios de producción.

El [Informe sobre la Democracia en el Trabajo. Dos promesas a quienes trabajan: voz y propiedad](#) (MITES, 2026), elaborado por una comisión internacional de expertos y expertas convocada por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, aborda la tarea de examinar hasta qué punto esa promesa se ha desarrollado en el ordenamiento jurídico español y qué implicaciones tendría asumirla en todas sus facetas a la vista de los desafíos que en la actualidad deben afrontar las empresas; asimismo, formula

propuestas normativas para el desarrollo efectivo del mandato contenido en el art. 129.2 CE.

1. La participación de las personas trabajadoras en la empresa como palanca de transformación ante los desafíos socioeconómicos

El diagnóstico parte de una constatación ambivalente. España ha mostrado en los últimos años un dinamismo macroeconómico notable, con crecimientos superiores a la media europea, mejora del empleo y estabilización de precios. Sin embargo, estos avances conviven con debilidades estructurales que el informe agrupa en nueve grandes desafíos interrelacionados.

En primer lugar, la crisis de sucesión empresarial, especialmente en las pymes, amenaza la continuidad de decenas de miles de empresas ante la jubilación de sus propietarios sin planes de relevo. En segundo término, se constata la necesidad de reforzar la competitividad en un entorno global de concentración empresarial y presión tecnológica. El tercer reto gira en torno a la gobernanza de la inteligencia artificial y de la digitalización del trabajo, fenómenos que reconfiguran las relaciones de poder dentro de la empresa y suponen un desafío para la garantía de los derechos fundamentales. En cuarto lugar, la deslocalización y la fragilidad territorial, con impactos desiguales en comunidades autónomas y entornos rurales o industriales. A este escenario se añaden factores críticos como el debilitamiento estructural de la negociación colectiva y de la afiliación sindical, la persistencia de la pobreza laboral pese al crecimiento económico, el aumento de la desigualdad en la distribución del capital, la expansión de formas de trabajo oculto o precarizado en cadenas globales de valor, y, finalmente, la crisis ecológica, que exige transformaciones productivas de gran alcance.

Sobre la base de diversos estudios e informes la comisión de expertos sostiene que la democratización de la empresa constituye una herramienta transversal capaz de incidir positivamente en todos estos ámbitos, al redistribuir el poder, reforzar la cooperación interna y favorecer decisiones más sostenibles a largo plazo.

Esta valoración sobre el impacto socioeconómico de la participación de las personas trabajadoras en la gestión y en el capital de las empresas

encuentra un sólido respaldo en el acervo jurídico comunitario. El artículo 153.1.f) TFUE reconoce expresamente la cogestión como fórmula de representación y defensa colectiva, diferenciada de los derechos de información y consulta. En cuanto al Derecho derivado, la Directiva (UE) 2019/2121 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 en lo que atañe a las transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas, destaca la importancia de “proteger y promover los derechos de participación de los trabajadores en los órganos de dirección de la sociedad, en particular cuando esta efectúa traslados o reestructuraciones transfronterizas” (Considerando 32). Por su parte, la Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022, relativa al deber empresarial de información sobre sostenibilidad, precisa que el procedimiento de información “implica (...) el establecimiento de un diálogo y un intercambio de puntos de vista entre los representantes de los trabajadores y la dirección central o cualquier otro nivel de dirección que pueda ser más idóneo, en un momento, de un modo y con un contenido tales que permitan que los representantes de los trabajadores expresen su opinión. Su opinión debe comunicarse, en su caso, a los órganos de administración, dirección o supervisión pertinentes” (Considerando 52).

Más explícitas en este sentido son las Resoluciones del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2020, de 16 de diciembre de 2021 y de 1 de junio de 2023, y las Conclusiones del Consejo aprobadas los días 27 y 28 de noviembre de 2023, que insisten en que la implicación de los trabajadores es un requisito indispensable para una gobernanza sostenible y un crecimiento integrador.

Frente a estas disposiciones que configuran la participación como un elemento clave del modelo social europeo, el diagnóstico del comité de expertos revela las carencias del ordenamiento laboral español, caracterizado por un sistema de participación débil.

En efecto, la vigente regulación de la representación unitaria en la empresa, apoyada en el centro de trabajo como unidad electoral, no se adecúa a la configuración actual y cambiante de la estructura empresarial, sometida a procesos de descentralización y externalización de los servicios, lo que se

traduce en la ausencia de órganos de representación en muchas empresas. A ello se suma que los derechos de información y consulta previstos en la normativa laboral española no abordan suficientemente algunos de los principales retos que afectan a las personas trabajadoras, ni garantizan una participación efectiva de sus representantes en la toma de decisiones, ya sea porque se trata, con carácter general, de derechos de información pasiva en los que no se solicita su parecer o porque, en los supuestos en los que se prevé la consulta al órgano de representación, su opinión no comporta un derecho de veto ni se establecen sanciones suficientemente preventivas del incumplimiento empresarial de los derechos de información y consulta, ya consista en la negativa palmaria, el silencio, la omisión de la documentación e información necesaria o su entrega sin la suficiente antelación.

Por último, el informe pone de manifiesto que España, a diferencia de las mayores potencias económicas y tecnológicas europeas, carece de una normativa que garantice la existencia de representantes laborales en los órganos de administración, de forma que su voz se pueda tener en cuenta en la toma de decisiones estratégicas para la empresa. La cogestión se halla vigente en la mayoría de los ordenamientos europeos —v.gr. Alemania, Austria, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Hungría, Luxemburgo, Países Bajos, República Checa y Suecia—, aunque con diversas fórmulas de integración en la estructura societaria en función de la estructura dual (consejo de dirección y consejo de vigilancia o supervisión) o monista (consejo de administración) de sus corporaciones.

2. Las propuestas de la comisión de expertos para la democratización del trabajo

Como se ha señalado, el objetivo final del informe publicado por el MTES es proporcionar medidas adecuadas para el desarrollo efectivo del mandato constitucional de promoción de la participación de las personas trabajadoras en la empresa. Las propuestas de la comisión de expertos se articulan en torno a los dos pilares constitucionales: voz y propiedad, y se traducen en la mejora cualitativa de los derechos operativos de participación, la representación en consejos de administración, el acceso progresivo a la propiedad y el desarrollo de los instrumentos financieros

pertinentes. A continuación, se analizan sucintamente estas líneas de reforma, dejando a posteriores estudios monográficos el análisis detallado de su fundamentación socioeconómica, articulación jurídica y posibles efectos prácticos.

2.1. Medidas en materia de participación en la toma de decisiones

A) Mejora de la configuración de los órganos de representación y fortalecimiento de los derechos de información y consulta

En primer término, y como presupuesto para lograr la existencia de órganos de representación en las empresas, el informe señala la necesidad de modificar el Título II del ET a fin de flexibilizar las reglas sobre implantación de la representación unitaria en función de la estructura de las empresas, atendiendo a las propuestas ya realizadas por la doctrina iuslaboralista. Entre otras medidas, se propone la regulación de la figura del delegado de personal conjunto, la posibilidad de que el convenio colectivo refiera la unidad electoral a la totalidad de la empresa o al ámbito provincial, y la presencia de un representante de las empresas de la cadena de valor en el comité de empresa de la principal.

En el ámbito de los derechos de información y consulta, la propuesta recoge medidas tanto para ampliar el ámbito objetivo de los derechos existentes, como para mejorar su eficacia. Ello implica reforzar los derechos de información, evitando prácticas tendentes a un cumplimiento meramente formal que impida a la representación cumplir con sus funciones de control y defensa de los intereses de los trabajadores. Con este fin, el informe sostiene la necesidad de ampliar los supuestos de consulta obligatoria, establecer plazos que permitan una deliberación real y prever consecuencias jurídicas claras cuando la empresa incumpla sus obligaciones. Asimismo, plantea la introducción de mecanismos de mediación en caso de discrepancia con las medidas propuestas por la empresa y, en determinados ámbitos, de codecisión vinculante, de modo que el órgano de representación pueda influir de manera efectiva en la toma de decisiones.

Una atención especial merece la organización del trabajo y la implantación de tecnologías digitales. En este punto, el informe propone que las decisiones relativas a sistemas de gestión algorítmica, evaluación

automatizada del desempeño, asignación de tareas mediante inteligencia artificial o vigilancia digital estén sujetas a procedimientos reforzados de participación, incluyendo el acceso a información técnica relevante y la posibilidad de suspender su implementación hasta que se alcance un acuerdo o se active un mecanismo independiente de resolución de controversias. Con ello se pretende garantizar transparencia, evitar sesgos discriminatorios y proteger derechos fundamentales como la intimidad, la igualdad y la dignidad en el trabajo.

B) La cogestión de cuestiones estratégicas

Uno de los aspectos más novedosos de la propuesta consiste en la incorporación institucionalizada de la representación laboral en la gobernanza empresarial que, como se ha visto, constituye una asignatura pendiente en España. Esta medida busca integrar la perspectiva laboral en decisiones estratégicas sobre inversiones, reestructuraciones, transición ecológica, política de dividendos o transformación digital.

Para ello, el informe recomienda introducir la representación laboral en los consejos de administración de las empresas a partir de determinados umbrales de plantilla. Así, entre 50 y 1.000 personas trabajadoras, al menos un tercio de los puestos del órgano de gestión estaría reservado a la representación laboral; cuando el volumen de empleo supere dicha cifra, tal representación ocuparía la mitad de los asientos del consejo de administración. Se trataría de una previsión subsidiaria —que incluye la regulación del estatuto jurídico, las garantías y la formación específica de los miembros del consejo en representación de la plantilla—, aplicable en defecto de previsión en convenio colectivo (de empresa o grupo), al que se otorga preferencia en la determinación de los umbrales, porcentajes, fórmula de elección y estatuto de los consejeros laborales, si bien los convenios sectoriales podrían fijar mínimos territoriales o sectoriales.

2.2. Medidas para promover el acceso a la propiedad

En el ámbito de la propiedad, la comisión propone establecer un umbral mínimo legal que garantice la apertura de al menos un 2 % del capital social a las personas trabajadoras en empresas que empleen entre 25 y 1.000 trabajadores; cuando se supere dicha cifra, el porcentaje del capital social en manos de la plantilla se elevará al 10%. Nuevamente, se delega en el

convenio o acuerdo de empresa la definición de los procedimientos y cronogramas de adquisición, operando los citados umbrales legales como norma supletoria en caso de inexistencia de pacto tras un periodo de dos años.

Los porcentajes mínimos propuestos por el informe constituyen un punto de partida dentro de una trayectoria progresiva que podría ampliarse mediante incentivos de diversa índole. Para instrumentar el acceso de los trabajadores al capital, se recomiendan fórmulas colectivas de participación que reduzcan el riesgo individual, así como la creación de instrumentos públicos y fondos orientados a facilitar adquisiciones en procesos de sucesión empresarial. Mediante mecanismos inspirados en los Planes de Propiedad de Acciones para Empleados (ESOP), las plantillas podrían adquirir gradualmente acciones cuando los propietarios se jubilen, favoreciendo la continuidad del proyecto productivo y reduciendo la venta a capital puramente especulativo.

3. Un proyecto gradual de profundización democrática en la empresa

La implementación de estas reformas se concibe como un proceso dinámico apoyado en un Índice de Desarrollo Democrático Corporativo que permite medir el grado de acceso efectivo a la voz y a la propiedad. Este índice serviría de base para diseñar incentivos vinculados, entre otros instrumentos, al impuesto de sociedades, a beneficios fiscales específicos, a bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social, al acceso preferente a la contratación pública o a financiación pública. En consecuencia, el cumplimiento de los mínimos legales no agotaría el objetivo de la propuesta, sino que marcaría el inicio de una senda gradual de profundización democrática en el ámbito empresarial.

Las medidas mencionadas y otras contenidas en el informe, como la creación de un Observatorio sobre el acceso a la voz y a la propiedad y la adaptación de la formación de trabajadores, sindicatos y empresarios para implementar un sistema de gobernanza participativa, tienen por finalidad traducir la promesa constitucional en parámetros jurídicos verificables — derechos reforzados, porcentajes concretos y umbrales definidos— y sitúan la democratización de la empresa como estrategia institucional para afrontar los desafíos identificados. Se trata, en definitiva, de un conjunto de

propuestas encaminadas a lograr que el artículo 129.2 CE deje de ser una cláusula programática para convertirse en el fundamento de una agenda de reforma que aspira a fortalecer, simultáneamente, la competitividad empresarial, la cohesión social y la calidad democrática en el seno de la empresa.