LA VOZ DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS EN LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS EMPRESAS

ISABEL-GEMMA FAJARDO GARCÍA

NET21 NÚMERO 36, OCTUBRE 2026

El Informe "*Dos promesas a quienes trabajan: voz y propiedad*" (MTES 2026) *(https://reportondemocracyatwork.org/es/home/*), elaborado por una comisión internacional de personas expertas en democracia en el trabajo, y al que se ha hecho referencia en esta revista en otras ocasiones (Ferrando, F. N.º 34, Julio 2026, y Terradillos, E. N.º 35, Septiembre 2026), tiene por objeto analizar el art. 129.2 de la Constitución Española, el cual ordena a los poderes públicos promover las diversas formas de participación de los personas trabajadoras en la empresa; proponer una trayectoria para su desarrollo y aplicación, e identificar herramientas y otros recursos que contribuyan a ello. El Informe propone una estrategia integral para que todas las empresas emprendan una trayectoria de democratización en las vías de la voz y de la propiedad.

En cuanto al acceso a la voz, se propone, por una parte, reforzar los derechos existentes (refuerzo y ampliación de competencias del comité de empresa, redefinición de los derechos de participación, ampliación de la consulta y la mediación obligatoria) y por otra, que los representantes de las personas trabajadoras participen en las decisiones estratégicas.

Las decisiones estratégicas se adoptan por el órgano de administración de las sociedades. Por ello el Informe propone dar participación a los representantes de las personas trabajadoras en dichos órganos.

1. La participación de las personas trabajadoras en los órganos de administración o vigilancia de las sociedades en Europa.

Se trata de una medida ya prevista en la legislación de la Unión Europea, y en las legislaciones de la mayor parte de los Estados miembros de la Unión Europea.

1.1. El Reglamento (CE) 2157/2001 sobre la Sociedad Europea (SE), el Reglamento (CE) 1435/2003 sobre la Sociedad Cooperativa Europea (SCE) y sus directivas complementarias sobre la participación de las personas trabajadoras (Directiva SE 2001/86 y Directiva SCE 2003/72), contemplan determinados derechos de participación de los representantes de las personas trabajadoras aplicables a la SE y SCE, que son dos modelos de sociedad a escala europea. Estas normas se han incorporado al derecho español a través de la Ley 19/2005 y Ley

3/2011, sobre la SE y SCE domiciliadas en España, y la Ley 31/2006 sobre la participación de las personas trabajadoras en estas sociedades.

Antes de que se registre la sociedad, la dirección de la sociedad y los representantes de las personas trabajadoras deben decidir sobre la implicación de los empleados en dicha sociedad, esto es, sobre la información, consulta y participación o cualquier otro mecanismo mediante el cual los representantes de las personas trabajadoras puedan influir en las decisiones que se adopten en la empresa. Se entiende por participación "*la influencia del órgano de representación de las personas trabajadoras o los representantes de las personas trabajadoras en una sociedad mediante: el derecho de elegir o designar a determinados miembros del órgano de administración o de control de la sociedad; o el derecho de recomendar u oponerse a la designación de una parte o de todos los miembros del órgano de administración o de control de la sociedad*". No obstante, esta implicación solo es obligatoria si los empleados ya se beneficiaron de ella antes de la creación de la sociedad europea.

También la Directiva 2019/2121 sobre transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas, incorporada al derecho español por el Real Decreto Legislativo 5/2023, establece que cuando la sociedad resultante de estos procesos tenga su domicilio en España, los derechos de participación de las personas trabajadoras se regirán por la legislación española y en particular, por el marco establecido para la SE y SCE en relación con los derechos de participación previstos en la citada Ley 31/2006.

1.2. Por otra parte, en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, como pone de manifiesto el citado informe, sus legislaciones contemplan la participación de las personas trabajadoras en el consejo de administración o de vigilancia de las empresas, tanto públicas como privadas, siempre que cuenten con un número mínimo de empleados. Este límite varía según los Estados: 25 empleados en Suecia y Dinamarca, 30 en Noruega; 100 en Países Bajos, 150 en Finlandia, 200 en Croacia y Hungría, 500 en República Checa, Eslovaquia y Eslovenia, o 1000 empleados en Francia y Luxemburgo.

En otros países la participación de las personas trabajadoras en el consejo de administración o de vigilancia sólo se da en las empresas públicas, como es el caso de Grecia, Irlanda, Portugal, Lituania y Polonia; en este último caso, también en las empresas privatizadas.

En todos los anteriores casos, la representación de las personas trabajadoras en dichos consejos suele alcanzar 1/3 de los puestos, mayoritariamente, del consejo de vigilancia, excepto en Francia y Croacia, que alcanza a uno o dos representantes de las personas trabajadoras, y Alemania, donde, si la empresa tiene más de 2000 empleados la representación alcanza a la mitad del consejo de

vigilancia. Por último, tenemos algunos Estados cuya legislación no contempla con carácter general la participación de las personas trabajadoras en los órganos de administración de las empresas, aunque puedan existir experiencias por elección voluntaria de la empresa o por acuerdos adoptados con sindicatos, como es el caso de Bélgica, Bulgaria, Chipre, Estonia, Italia, Letonia, Malta, Rumanía y España.

2. La participación de las personas trabajadoras en los órganos de administración en España

En España no existe un marco jurídico suficiente que regule y fomente la participación de las personas trabajadoras en los órganos de decisión de las empresas, y eso que la Constitución Española ordena a los poderes públicos promover las diversas formas de participación de las personas trabajadoras en la empresa (art. 129.2). No es la primera vez que la Constitución ordena que se de participación a las personas trabajadoras en la empresa, la Constitución de la II República de 1931 establecía que la legislación social regulará "la *participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas*" (art. 46.2).

2.1. El marco normativo español ha reconocido y fomentado dicha participación en algún momento y en supuestos particulares como veremos a continuación, pero nunca de forma generalizada.

La ley 41/1962 por la que se regula la participación del personal en la administración de las empresas que adopten la forma jurídica de sociedades, establecía en su art. 1 que las empresas con forma societaria, con más de 500 personas trabajadoras fijos, y administradas por consejos o similares, designados en todo o en parte por los poseedores del capital social, y obligadas a organizar en su seno Jurados de Empresa "*incluirán en dicho organismo administrador una representación del personal que en ellas trabaje, en la proporción de uno por cada seis o fracción superior a tres representantes del capital*. *Si estos fueren menos de tres, no habrá lugar al representante del trabajo*". Esta ley, desarrollada reglamentariamente en 1965, fue de escasa aplicación y se derogó al aprobarse el Estatuto de los Personas trabajadoras en 1980. El Estatuto reconoce el derecho de participación en la empresa como un derecho básico de las personas trabajadoras (art. 4 g), pero acaba identificándolo con el derecho de información y consulta a través de sus representantes (art. 61).

La Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales amplia los derechos de las personas trabajadoras más allá de lo contemplado en el Estatuto de los Personas trabajadoras, reconociendo su participación a través de sus representantes en las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos laborales y reconociendo

incluso el derecho a efectuar propuestas al empresario dirigidas a la mejora de la protección de la seguridad y salud en la empresa (art. 18).

La legislación cooperativa desde su origen en 1931 ha venido reconociendo las cooperativas constituidas por personas trabajadoras, actualmente conocidas como cooperativas de trabajo asociado. En estas, los socios personas trabajadoras tienen los derechos propios de los socios, y entre ellos, el de ser elector y elegible para los cargos sociales. En 1974 la Ley general de cooperativas n.º 52 reconoció además la figura del socio de trabajo, aplicable a las personas trabajadoras de las demás clases de cooperativas a los que se les puede reconocer la condición de socios y con ello, derechos de participación. También puede encontrarse en algunas leyes de cooperativas el reconocimiento del derecho a participar en los órganos sociales a personas trabajadoras de la cooperativa, aunque no sean socios. Así, la Ley 27/1999 de Cooperativas establece que "*cuando la cooperativa tenga más de cincuenta personas trabajadoras con contrato por tiempo indefinido y esté constituido el comité de empresa, uno de ellos formará parte del consejo rector como persona miembro vocal, que será elegida y revocada por dicho comité; en el caso de que existan varios comités de empresa, será elegida por las personas trabajadoras*" (art. 33).

Las sociedades laborales surgen a partir de una política de concesión de préstamos del Fondo Nacional de Protección al Trabajo con el fin de que personas trabajadoras (desempleados o no) pudieran constituir empresas en régimen asociativo (Orden 24 enero 1964). Esas empresas asociativas, a partir de la Orden de 12 de enero de 1979, se conocen como sociedades laborales y se constituyen, inicialmente como sociedades anónimas (Ley 15/1986) y a partir de la Ley 4/1997, también como sociedades limitadas. Se trata de sociedades de capital controladas por las personas trabajadoras, quienes como socios tienen todos los derechos propios de estos, incluido, el derecho a ser elector y elegible para formar parte del órgano de administración. Las personas trabajadoras no socios, no tienen en cambio el derecho a participar en los órganos sociales.

La legislación sobre cajas de ahorros ha reconocido desde el RD 2290/1977 la participación de sus empleados en sus órganos sociales, en particular, en el consejo de administración y comisión de control y más tarde, con la Ley 31/1985, también en la asamblea general. La crisis financiera y la Ley 26/2013 reasignó los porcentajes de participación en los órganos sociales de las cajas de ahorro, y aunque mantiene la representación de los empleados, su incidencia es mínima al no haber sobrevivido más que dos pequeñas cajas de ahorros.

2.2. A pesar del insuficiente reconocimiento legal de la participación de las personas trabajadoras en los órganos sociales de las empresas, existen experiencias de participación en varias empresas españolas, sobre todo empresas públicas. Estas experiencias han tenido su origen en acuerdos entre la

Administración, las empresas y los representantes sindicales, como fueron, el Acuerdo de marzo de 1970 entre las empresas del Instituto Nacional de Industria, el Acuerdo de representación sindical en empresas públicas, de enero de 1986 o el Acuerdo del grupo INI- TENEO en 1993.

3. La regulación de la composición del órgano de administración en España

La regulación de la composición del órgano de administración en España tiene entre otras características las siguientes:

1º A diferencia de otras jurisdicciones que cuentan con un sistema dual de administración, en España sólo se contempla un órgano: el órgano de administración, compuesto por uno o varios administradores.

En el sistema monista la gestión y la representación de la sociedad recaen en un único órgano de administración, este puede ser, un administrador único, varios administradores de funcionamiento solidario o conjunto, o un órgano colegiado como es el consejo de administración, o el consejo rector en las cooperativas. Este órgano asume tanto la toma de decisiones ordinarias como las estratégicas y el control de la dirección.

En el sistema dual la administración se divide en dos órganos diferentes: el órgano de dirección y el órgano de control. El primero se ocupa de la gestión y representación de la sociedad, mientras que el segundo asume la supervisión del órgano de dirección, el nombramiento y destitución de sus miembros, así como la autorización de determinadas operaciones de especial trascendencia.

Como excepción, las sociedades europeas y las sociedades que son resultado de procesos de reestructuración transfronteriza, pueden optar por un sistema de administración monista o dual en sus estatutos (art. 476 Ley de Sociedades de Capital – LSC en lo sucesivo).

2º Para ser administrador (o consejero) de una sociedad no se requiere, por lo general, ser socio de la misma. Como dice el art. 212.2 LSC "*salvo disposición contraria de los estatutos, para ser nombrado administrador no se requerirá la condición de socio*". Sin embargo, para ser administrador de una asociación o de una cooperativa la legislación suele exigir la condición de ser socio o miembro de la misma.

3º Los administradores y consejeros son designados por los socios. El art. 214 LSC establece que "*la competencia para el nombramiento de los administradores corresponde a la junta de socios sin más excepciones que las establecidas en la ley*".

Sin embargo, podemos encontrar algunas excepciones en la legislación española. Por ejemplo, en la Ley 39/2022 del Deporte se establece, en relación con la

sociedad anónima deportiva*, que su órgano de administración deberá contar con un consejero independiente que vele por los intereses de abonados y aficionados, y que será elegido democráticamente en una urna por los abonados y socios o accionistas minoritarios que no tengan acceso a la junta general (art. 71).*

4. Vías de acceso de las personas trabajadoras a los órganos de administración.

Puede decirse por tanto que existen dos vías de acceso de las personas trabajadoras a los órganos de administración:

1º Por haber sido elegidos por los socios en junta general, o asamblea general de socios, a propuesta del órgano de administración y subsiguiente aceptación del cargo. En las sociedades de capital, como vimos, no es necesario ser socio para ser administrador, salvo que los estatutos establezcan lo contrario. En las cooperativas en cambio, hay que ser socio para poder ser administrador, pero algunas legislaciones cooperativas admiten una presencia mínima de administradores no socios que podrían ser elegidos en asamblea a propuesta del órgano de administración.

2º Por existir una norma legal que determine cómo será designado miembro del órgano de administración la persona representante de las personas trabajadoras. Estas personas pueden ser designadas directamente por las personas trabajadoras, o por sus representantes en el comité de empresa o sección sindical más representativa.
Este modelo es el que apenas se ha desarrollado en nuestro Estado, posiblemente por la falta de cobertura legal suficiente. Las experiencias existentes son minoritarias y se dan principalmente en sociedades europeas y en sociedades extranjeras con sucursales o establecimientos en España, bajo la cobertura de la legislación de la Unión Europea; empresas públicas donde en su momento se acordó esa participación entre la entidad pública y los sindicatos, con aprobación de la Administración, y cooperativas, cuando dan representación a sus personas trabajadoras en los consejos rectores, en los términos previstos legalmente.

Por cualquiera de estas vías la participación de las personas trabajadoras o sus representantes en los órganos de administración puede llegar a ser mayoritaria, como es el caso de las cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales, o puede ser minoritaria, como en las llamadas "sociedades participadas". Estas se regulan por la Ley 44/2015 de sociedades laborales y participadas y se definen como sociedades de capital que no alcanzan los requisitos para ser sociedades laborales, por ejemplo, porque la mayoría de su capital social no es propiedad de sus personas trabajadoras, pero: promueven el acceso de los personas

trabajadoras a la condición de socios; sus personas trabajadoras tienen participación en el capital; en los resultados; tienen derechos de voto, o bien, participan en la toma de decisiones de la sociedad (art. 19). Por tanto, una sociedad de capital en la que los representantes de las personas trabajadoras tienen participación en el órgano de administración sin ser mayoritaria, puede considerarse una sociedad participada. Sin embargo, esta ley es muy insuficiente, y entre otras carencias no regula cómo accederán los representantes de las personas trabajadoras a la condición de administradores, si será por acuerdo de la junta general a propuesta del órgano de administración, o a propuesta de los representantes de las personas trabajadoras, en el comité de empresa o sección sindical más representativa.

5. Las propuestas del Informe "Dos promesas a quienes trabajan: voz y propiedad" sobre la participación de las personas trabajadoras en los órganos de gobierno de la empresa.

5.1. El grupo de expertos se planteó en primer lugar, si la concreta participación de los representantes de las personas trabajadoras en estos órganos debía venir impuesta por ley o debería ser fruto de la negociación colectiva. Se optó por un sistema flexible que permitiera en primer lugar a las personas empleadas y empleadoras negociar las condiciones de dicha participación y, en ausencia de acuerdo, se aplicaría el sistema previsto legalmente. Este sistema se inspira en el modelo finlandés aprobado por la Ley 725/1990 (*Laki henkilöstön edustuksesta yritysten hallinnossa*).

Así, el convenio colectivo de empresa o grupo de empresas aplicable debe determinar:

1º El número de representantes de las personas trabajadoras 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 las personas trabajadoras en los citados órganos será la siguiente:

a) En las empresas o grupos de empresas con 50 a 1000 personas trabajadoras en España o en el exterior, un 1/3 de los miembros y derechos de voto, serán atribuidos a los representantes de las personas trabajadoras (o consejeros laborales).
b) En empresas o grupos de empresas con más de 1000 personas trabajadoras en España o en el exterior, el 50% de los miembros y derechos de voto, serán atribuidos a los consejeros laborales.

2º El modo de designación de los representantes de las personas trabajadoras, dentro de las siguientes opciones:

a) Mediante la designación de los consejeros laborales por las personas trabajadoras.
b) Mediante atribución al comité de empresa de la facultad de designar en su seno a las personas que ocuparan los cargos de consejeros laborales. Alternativamente también se podrá utilizar el comité de empresa como canal para la representación de las personas trabajadoras en las decisiones estratégicas, otorgando al resultado de su votación el peso que les corresponda en el consejo o comisión respectiva (1/3, 50%, etc.)

3º 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.

4º En qué materias propias de las competencias de los órganos de administración o vigilancia será necesario el acuerdo de los consejeros laborales, así como las consecuencias derivadas de su falta de acuerdo. En todo caso, la designación del responsable encargado del personal de la empresa deberá contar con el acuerdo expreso o tácito de los representantes de las personas trabajadoras.

5.2. En segundo lugar, se propone que la participación tenga lugar en el órgano de administración y en sus comisiones especializadas, dado que, en muchos casos, es en estas comisiones donde se toman las decisiones estratégicas. También se tuvo en cuenta que en la mayor parte de los Estados donde las personas trabajadoras tienen representación en el órgano de gobierno, lo es a través del órgano de control o vigilancia. España cuenta sólo con un órgano de administración (el consejo de administración o consejo rector) pero sería recomendable permitir a sus empresas adoptar un sistema dual de administración, lo que posiblemente, también favorecería la incorporación de las personas trabajadoras en los mismos. Por ello, se reconoce el derecho de participación en los órganos de administración o de vigilancia, y en las comisiones especializadas, que tenga constituidas la empresa y la empresa matriz del grupo, y se propone modificar las leyes de sociedades de capital y de cooperativas para incorporar la posibilidad de que las sociedades opten por el sistema monista o dual de administración.

5.3. En tercer lugar, la designación concreta de qué personas representarán a las personas trabajadoras en los órganos sociales y en sus comisiones, corresponderá a los órganos de representación legal de las personas trabajadoras en la empresa o grupo de empresas, o a las secciones sindicales de las organizaciones sindicales más representativas en la empresa o grupo de empresas. También se designarán los sustitutos para el caso de que los consejeros designados cesen por cualquier causa durante su mandato.

5.4. En cuarto lugar, se reserva a la ley la determinación de ciertas condiciones y garantías que formarán parte del estatuto jurídico de los consejeros laborales. entre ellas cabe citar que:

- Los candidatos a representantes de las personas trabajadoras deben ser personas trabajadoras de la empresa con contrato por tiempo indefinido y una antigüedad mínima de seis meses en la empresa.
- No pueden ser candidatos a representantes quienes ocupen o hayan ocupado cargos de dirección en la empresa en los últimos dos años.
- Los consejeros laborales tampoco podrán asumir responsabilidades directivas en la empresa hasta que no hayan transcurrido dos años desde el cese de su mandato.
- Los consejeros laborales sólo podrán ser revocados por decisión de los órganos que los hayan elegido.
- El mandato como consejero laboral es compatible con otros cargos representativos de las personas trabajadoras u organizaciones sindicales en la empresa o grupo de empresas, y no podrá exigirse su dimisión en estos cargos como condición para su elección como consejo.
- Los consejeros laborales se regirán además de por la normativa laboral, por las normas aplicables a los administradores y consejeros en las leyes de sociedades de capital y sociedades cooperativas, con las excepciones previstas en la proyectada ley de fomento de la participación de las personas trabajadoras.
- Los consejeros laborales tendrán los mismos derechos, obligaciones y responsabilidades que los demás consejeros no ejecutivos.
- También 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 sus funciones de consejero, así como un número de horas de formación específica relacionada con el cargo de consejero laboral.
- Tendrán derecho a la cobertura de una póliza de seguro de responsabilidad civil adecuada a su cargo, que incluya la cobertura de gastos de defensa legal y posibles finanzas o indemnizaciones.
- Así como a recibir toda la información y recursos adecuados que sean necesarios o convenientes para el ejercicio de su cargo, incluido el asesoramiento especializado en materias relativas al despliegue de sistemas de inteligencia artificial y consecuencias de la acción de la empresa sobre los límites planetarios.
- Por último, la vulneración de los derechos de información consulta y participación de los representantes de las personas trabajadoras en los anteriores órganos y comisiones podrá dar lugar a la nulidad de la decisión o medida adoptada.