nº 8 (3er Trimestre 2023)
ISSN: 2792-7962 – ISSNe: 2792-7970

La orden ejecutiva del presidente Biden número 14025, de 26 de abril de 2021, sobre sindicalización y empoderamiento de los trabajadores

Executive order of president Biden number 14025, of april 26th, 2021, on worker organizing and empowerment

Jesús Martínez Girón *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Facultad de Derecho-Universidad de A Coruña
https://orcid.org/0000-0002-3228-4242

Cita Sugerida: MARTÍNEZ GIRÓN, J. «La orden ejecutiva del presidente Biden número 14025, de 26 de abril de 2021, sobre sindicalización y empoderamiento de los trabajadores». *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 8 (2023): 147-155.

Resumen

El reglamento federal autónomo a que se refiere este trabajo, promulgado por el Presidente demócrata (y consecuentemente, liberal) Sr. Biden, pretende promover el sindicalismo (y consecuentemente, incrementar la afiliación sindical) en los Estados Unidos. Provocó la elaboración de un informe, en 2022, que contiene cerca de 70 recomendaciones sobre el tema, realizado por una comisión presidida por la Sra. Kamala Harris, Vicepresidenta de los Estados Unidos, al que siguió la realización de otro informe sobre el cumplimiento de dichas recomendaciones, hecho público el 17 marzo 2023. El conjunto incluye novedades interesantes en materia de Derecho sindical, aunque con un alcance limitado, pues el reglamento federal autónomo de que traen causa se aplica única y exclusivamente en el ámbito del empleo público federal.

Palabras clave

Derecho Sindical, Derecho comparado, Empleo público federal, Estados Unidos, Orden ejecutiva.

Abstract

The autonomous federal rule to which this work deals with, enacted by the democrat (and consequently, liberal) President Biden, is aimed at promoting unionism (and consequently, union membership) in the United States. It provoked the elaboration of a report by a commission chaired by Kamala Harris, Vice President of the United States, in 2022, containing early 70 recommendations, which was followed by the working out of a further report, published in March 17th, 2023, about the implementation of such recommendations. This set includes a number of interesting novelties in the subject matter of Labor Union Law, although with a limited range, because it is only applicable to federal public employment.

Keywords

Comparative Law, Executive Order, Labor union Law, Federal public employment, United States.

1. LA ORDEN EJECUTIVA NÚMERO 14025, EN EL CONTEXTO DE LAS FUENTES DEL DERECHO FEDERAL NORTEAMERICANO

Con carácter general, cabe afirmar que una Orden presidencial Ejecutiva (*Executive Order*) es un reglamento federal autónomo, promulgado por el Presidente de los Estados Unidos con amparo en el poder (obviamente, ejecutivo) que le reconoce el artículo II de la Constitución federal de 1787[1]. Como reglamento autónomo que es, de un lado, su contenido no se incorpora —siempre como regla general— al texto del Código de Reglamentos Federales, a diferencia de lo que sucede con los reglamentos de desarrollo de las Leyes federales (genéricamente denominados *Rules and*

[1] Sobre el tema, clásico, véase Cooper, P. J.: By Order of the President. The use and abuse of Executive Direct Action, 2ª ed., University Press of Kansas, Lawrence-Kansas, 2014, pp. 33 y ss.

Fecha Recepción: 06/07/2023- Fecha Revisión: 07/06/2023- Fecha Aceptación: 07/06/2023
Págs. 147-155

Regulations)[2]; y de otro lado, dicho contenido tampoco puede invadir las competencias legislativas otorgadas por la Constitución federal, en su artículo I, al Congreso de los Estados Unidos, cabiendo recurrir —en caso contrario— a las Cortes federales de Derecho común (incluida la Corte Suprema de los Estados Unidos) para que el poder judicial federal lo anule, declarando inconstitucional la Orden Ejecutiva presidencial ilegítima de que se trate[3]. Su regulación legal es muy parca (y además, de carácter puramente formal), reconduciéndose a lo que dispone la sección 1505(a)(1) del Título 44 del Código de los Estados Unidos, allí donde este precepto afirma que «se publicarán en el Boletín Federal … las Órdenes Ejecutivas … presidenciales, excepto aquellas que no tengan aplicabilidad general y eficacia jurídica, o produzcan efectos sólo frente a las agencias federales o las personas que sean empleados, agentes o funcionarios de las mismas»[4]. Se numeran correlativamente y con numeración cardinal arábiga desde una Orden Ejecutiva de 20 octubre 1862, promulgada por el Presidente LINCOLN, a la que se asignó en 1907 el número 1[5], por lo que la protagonista de este trabajo hace el número 14025 de dicha larga serie de Órdenes Ejecutivas, en la que quedan comprendidos treinta y uno de los cuarenta y seis Presidentes de los Estados Unidos. Hay que presumir que se trata de una Orden Ejecutiva dotada de eficacia normativa general, pues apareció publicada en el Boletín Federal de 29 abril 2021, tres días después de que el Presidente BIDEN la hubiese firmado, en 26 abril 2021[6].

2. LA ORDEN EJECUTIVA NÚMERO 14025, EN EL CONTEXTO DE LA IDEOLOGÍA LIBERAL DEL PARTIDO DEMÓCRATA

Desde los tiempos del Presidente Franklin D. ROOSEVELT (1933-1945), pero no mucho antes, el Partido Demócrata es un partido de ideología «liberal»[7], significando esto —frente a la ideología «conservadora» del Partido Republicano— que propugna la intervención pública en asuntos sociales, resultando ser iconos de dicha ideología intervencionista, sí, pero protectora de los intereses de los más desfavorecidos, también, la Ley Nacional de Relaciones Laborales de 1935 (que es la Ley sindical, todavía vigente, más linajuda del mundo occidental), la Ley de Seguridad Social de 1935 (igualmente vigente, que acuñó la expresión jurídica que da nombre a la misma), así como la Ley de condiciones mínimas de trabajo de 1938 (vigente asimismo todavía, y a la que debemos en el mundo occidental la invención de la institución jurídica del salario mínimo interprofesional legal)[8]. La Orden Ejecutiva número 14025 del Presidente BIDEN (que pertenece al Partido Demócrata, habiendo sido Vicepresidente de los Estados Unidos durante los dos mandatos del Presidente OBAMA) se

[2] Por excepción, la sección 1510(g) del Título 44 del Código de los Estados Unidos prevé que puedan publicarse «en suplementos al Título 3 del Código de Reglamentos Federales [in supplements to Title 3 of the Code of Federal Regulations]». Sobre ambos Códigos federales, el de Leyes y el de Reglamentos, véase Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A.: Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social, 3ª ed., Atelier, Barcelona, 2023, pp. 39-40.

[3] Al respecto, en lo laboral, es famoso el caso Chamber of Commerce of the United States v. Reich (1996), referencia oficial 74 F.3d 1322, en el que la Corte federal de Apelaciones del Circuito del Distrito de Columbia anuló la Orden Ejecutiva número 12954 del Presidente CLINTON, por virtud de la cual se prohibía que el Gobierno federal estipulase contratas con empresas que tuviesen esquiroles (strike-breakers) en sus nóminas.

[4] Textualmente, «There shall be published in the Federal Register … Presidential Executive orders, except those not having general applicability and legal effect or effective only against Federal agencies or persons in their capacity as officers, agents, or employees thereof». Sobre el tema, sigue resultando crucial la Orden Ejecutiva número 11030 de 1962, del Presidente KENNEDY, sobre preparación, presentación, registro y publicación de Proclamaciones y Órdenes Ejecutivas. Comentándola, véase Martínez Girón, J.: «La primera Orden Ejecutiva del Presidente Donald Trump sobre Derecho de la Seguridad Social», Revista de Derecho de la Seguridad Social, número 13, 2017, p. 231.

[5] Véase Cooper, P. J.: By Order of the President. The use and abuse of Executive Direct Action, 2ª ed., cit., pp. 45 y ss.

[6] Su referencia oficial es 86 FR 22829. Dicho Boletín oficial posee en Internet su propio portal, ubicado en www.federalregister.gov, donde pueden consultarse todas las Órdenes Ejecutivas presidenciales.

[7] Al respecto, véase Arufe Varela, A. y Martínez Girón, J.: Los libros norteamericanos sobre los Jueces de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Por la senda de los Estados Unidos en sus libros, Atelier, Barcelona, 2023, p. 71.

[8] Ibidem, pp. 93 y ss.

ajusta como un guante a la ideología recién descrita. Formalmente hablando, lo prueba el hecho de que la primera Ley federal mencionada por dicha Orden Ejecutiva sea la citada Ley sindical de 1935, respecto de la que afirma que «la Ley Nacional de Relaciones Laborales … proclama que la política de los Estados Unidos es favorecer la sindicación de los trabajadores y la negociación colectiva, y promover la igualdad del poder de negociación entre empresarios y trabajadores»[9]. Y en cuanto al fondo, la evidencia clave —sobre la base de que diversas circunstancias, que relata, «han hecho extremadamente difícil la sindicalización de los trabajadores»[10]— es su afirmación de que «el resultado ha sido un constante declinar de la densidad sindical en los Estados Unidos, y la pérdida de poder y de voz de los trabajadores en los centros de trabajo y en las comunidades en todo el país»[11], resultando ser típicamente norteamericana, además, su conclusión —que en España muchos políticos de muy diversos espectros ideológicos considerarían incluso malsonante, casi como un taco— de que «este declinar ha sido un albergue de consecuencias negativas para los trabajadores y la economía norteamericanos, incluidos el debilitamiento y la contracción de la clase media [*sic*] norteamericana»[12]. Subraya todo lo dicho el hecho de que procediese a revocar dos Órdenes Ejecutivas del Presidente TRUMP[13], en línea con la revocación de otras Órdenes Ejecutivas de este último (marcadamente antisindicales), decretada por el Presidente BIDEN inmediatamente después de su toma de posesión[14].

3. EL INFORME PREVISTO POR LA ORDEN EJECUTIVA NÚMERO 14025

Con todo ese telón de fondo, el núcleo duro del contenido de la Orden Ejecutiva 14025 es la elaboración de un informe o «*report*» en el que, de un lado, se «identificarán políticas, prácticas y programas del poder ejecutivo, que podrían utilizarse, en congruencia con el Derecho aplicable, para promover la política de mi Administración de apoyo al poder del trabajador, a la sindicalización del trabajador, y a la negociación colectiva»[15], teniendo en cuenta que «esta identificación incluirá políticas, prácticas y programas que podrían utilizarse para promover el poder del trabajador en zonas del país con leyes laborales hostiles, para trabajadores marginalizados (incluidas mujeres y personas de color) y para sectores difíciles de sindicalizar, y sectores en transformación»[16]; y de otro lado, se efectuarán «recomendaciones relativas a cambios en las políticas, prácticas, programas y a

[9] Cfr. su sección 1 (rotulada «Política y Consideraciones [Policy and findings]»), párrafo primero. Textualmente, «The National Labor Relations Act … proclaims that the policy of the United States is to encourage worker organizing and collective bargaining and to promote equality of bargaining power between employers and employees».

[10] Ibidem, párrafo segundo. Textualmente, «have made worker organizing exceedingly difficult».

[11] Ibidem, párrafo tercero, inciso primero. Textualmente, «The result has been a steady decline in union density in the United States and the loss of worker power and voice in workplaces and communities across the country».

[12] Ibidem, inciso segundo. Textualmente, «This decline has had a host of negative consequences for American workers and the economy, including weakening and shrinking America's middle class».

[13] Cfr. su sección 4 (rotulada «Revocations»), relativa a las revocaciones de las Órdenes ejecutivas número 13845, de 19 julio 2018, y número 13931, de 26 junio 2020.

[14] Se trata de la Orden Ejecutiva número 14003, de 22 enero 2021, revocatoria de las Órdenes Ejecutivas números 13836, 13837 y 13839, las tres de 25 mayo 2018. Con una perspectiva comparada de la Administración TRUMP, desde el punto de vista jurídico-laboral y con análisis pormenorizado de su no ocultada ideología antisindical, véase Martínez Girón, J.: La funcionarización del personal laboral de las Administraciones públicas, Atelier, Barcelona, 2019, pp. 25 y ss. El propio Presidente TRUMP, que nunca promovió la elevación de la cuantía del salario mínimo interprofesional federal, era proclive a la supresión de este último. Al respecto, véase Arufe Varela, A.: «Los partidos políticos y el salario mínimo interprofesional español. Un estudio comparado con las políticas anti-austeridad salarial en los Estados Unidos», Derecho de las Relaciones Laborales, número 7, 2017, pp. 570 y ss.

[15] Cfr. sección 2(b), inciso primero. Textualmente, «shall identify executive branch policies, practices, and programs that could be used, consistent with applicable law, to promote my Administration's policy of support for worker power, worker organizing, and collective bargaining».

[16] Ibidem, inciso segundo. Textualmente, «This identification shall include policies, practices, and programs that could be used to promote worker power in areas of the country with hostile labor laws, for marginalized workers (including women and persons of color) and hard-to-organize industries, and in changing industries».

otros cambios que servirían a los objetivos de esta Orden»[17]. A tal efecto, ordenaba la creación de un comité (denominado «Fuerza Operativa [*Task Force*]»)[18], presidido por la Sra. Kamala HARRIS, Vicepresidenta de los Estados Unidos, e integrado —entre otras autoridades— por hasta trece Ministros del Gobierno federal (incluido «el Ministro de Trabajo, que actuará como Vicepresidente de la Fuerza Operativa»)[19], indicándose que podría consultar «a la Oficina Nacional de Relaciones Laborales, a la Autoridad Federal de Relaciones Laborales, a la Oficina de Mediación Nacional, y a otras agencias ejecutivas, oficinas y comisiones con responsabilidad en la ejecución de las Leyes relativas a la sindicalización de trabajadores y a la negociación colectiva»[20]. Además, la Orden Ejecutiva imponía un límite temporal a la elaboración de dicho informe, pues «en los 180 días siguientes a la fecha de esta Orden, la Fuerza Operativa someterá al Presidente recomendaciones sobre las acciones descritas … para promover la sindicalización de los trabajadores y la negociación colectiva en los sectores privado y público, y para incrementar la densidad sindical»[21].

4. LA APROBACIÓN POR EL PRESIDENTE BIDEN, EN 7 FEBRERO 2022, DEL INFORME PREVISTO POR LA ORDEN EJECUTIVA NÚMERO 14025

Como resultaba previsible, la comisión presidida por la Vicepresidenta de los Estados Unidos cumplió su tarea de elaborar el informe, aunque la aprobación del mismo por parte del Presidente BIDEN se demorase un poco, habiéndose producido el 7 febrero 2022. Este informe se titula «*White House Task Force on Worker Organizing and Empowerment. Report to the President*», y se extiende a lo largo de más de cuarenta páginas[22]. Habla de las «cerca de 70 recomendaciones que se encuentran contenidas en este informe»[23], aunque no se encuentren numeradas. Sí están, en cambio, agrupadas en cuatro grandes apartados, de los cuales el primero se refiere a los «Trabajadores Federales [*Federal Employees*]» (se rotula «Hacer del Gobierno federal un empresario modelo»)[24], mientras que las tres restantes se refieren a «Todos los Trabajadores [*All Employees*]» (rotulándose, respectivamente, «Incrementar la visibilidad, apoyo, conocimiento y promoción de la negociación colectiva»[25], «Asegurar la efectiva exigencia del cumplimiento de las leyes existentes»[26], y «Desarrollar investigación y recogida de datos para avanzar en la política sobre sindicalización y empoderamiento del trabajador»[27]). Evidentemente, hay recomendaciones relativamente fáciles de cumplir, bien de carácter extralaboral (por ejemplo, la de «Reducir las cargas administrativas y fiscales de los trabajadores para afiliarse a sindicatos»)[28], bien de naturaleza sindical (por ejemplo, «Incrementar el número y la coordinación de los consejeros sindicales de las agencias»)[29], bien directamente dirigidas a los trabajadores (por ejemplo, «Lanzar la Iniciativa Conoce tus Derechos,

[17] Cfr. sección 2(c). Textualmente, «recommendations regarding changes to policies, practices, programs, and other changes that would serve the objectives of this order».

[18] Cfr. sección 2(a).

[19] Ibidem, subapartado (i). Textualmente, «the Secretary of Labor, who shall serve as Vice Chair of the Task Force».

[20] Cfr. sección 2(d). Textualmente, «the National Labor Relations Board, the Federal Labor Relations Authority, the National Mediation Board, and other executive agencies, boards, and commissions with responsibility for implementing laws concerning worker organizing and collective bargaining».

[21] Cfr. sección 2(g), inciso primero. Textualmente, «The Task Force shall, within 180 days of the date of this order, submit to the President recommendations for actions as described … to promote worker organizing and collective bargaining in the public and private sectors, and to increase union density».

[22] Puede localizarse en el sitio en Internet de la Casa Blanca, ubicado en www.whitehouse.gov.

[23] Cfr. p. 3. Textualmente, «nearly 70 recommendations that are contained in this report». El índice de las mismas («Full list of Recommended Executive Actions») consta en sus pp. 13-14.

[24] Textualmente, «Making the Federal Government a Model Employer».

[25] Textualmente, «Increasing Visibility, Support, Awareness, and Promotion of Collective Bargaining».

[26] Textualmente, «Ensuring Effective Enforcement of Existing Laws».

[27] Textualmente, «Developing Research and Collecting Data to Advance Policy about Worker Organizing and Empowerment».

[28] Textualmente, «Reduce Administrative and Tax Burdens on Workers Joining Unions».

[29] Textualmente, «Increase the Number and Coordination of Agency Labor Advisors».

sobre los derechos de sindicación y negociación colectiva»[30], por no hablar de las varias relativas a la elaboración de otro tipo de «guías»), aunque otras se confiesen no tan fáciles de lograr (por ejemplo, la extralaboral de «Explorar potenciales estímulos fiscales que eliminen barreras a la sindicalización de los trabajadores»)[31], llamando la atención —en todo caso— el crecido número de ellas que afectan a los contratistas privados del Gobierno federal (llamados «*Federal contractors*»), y sin que falte alguna a calificar de típicamente norteamericana (por ejemplo, la relativa a «Analizar la relación entre densidad sindical y estabilidad y crecimiento de la clase media»)[32].

5. EL INFORME SOBRE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS RECOMENDACIONES APROBADAS POR EL PRESIDENTE BIDEN, HECHO PÚBLICO EL 17 MARZO 2023

Aparte la elaboración de este informe, la Orden Ejecutiva número 14025 también imponía a la comisión citada el deber poner en práctica las recomendaciones, así como de informar sobre los progresos habidos al respecto (literalmente, «la Fuerza operativa y sus miembros trabajarán para poner en práctica todas las recomendaciones que el Presidente pueda aprobar, con el alcance permitido por la ley, e informarán de sus progresos bajo la dirección de su Presidenta»)[33]. Esta última volvió a cumplir lo ordenado, haciendo público el 17 marzo 2023, dos años después de la promulgación de la Orden Ejecutiva, un informe titulado «La fuerza Operativa de la Casa Blanca sobre Sindicalización y Empoderamiento de los Trabajadores: Actualización de la Puesta en Práctica de las Acciones Aprobadas»[34]. Se trata de un escrito relativamente breve, pero sin concesiones a la paja[35], que comienza afirmando —con referencia expresa al Presidente BIDEN— que su «principio guía [*guiding principle*]» ha sido la afirmación presidencial de que «los sindicatos construyeron la clase media»[36], enfatizando que «como ahora nosotros estamos reconstruyendo Norteamérica, ellos pueden ayudar a reconstruir la clase media en ese proceso»[37]. Lo importante es que va acompañado de una «tabla» anexa, de casi cuarenta páginas[38], a cuatro columnas, respectivamente relativas a la agencia federal (si es que la hay) implicada («*Agency*»), a la acción recomendada («*Recommended action*»), al grado de cumplimiento hasta la fecha («*Progress to date*») y a los enlaces de Internet (que pueden ser muchos) donde acudir para verificar el correspondiente grado de cumplimiento («*Related links*»). Dado el tamaño de toda esta información, me referiré en lo que sigue al grado de cumplimiento de sólo tres recomendaciones, aunque la criba efectuada no me parezca en absoluto arbitraria, de un lado, porque dichas recomendaciones merecen la consideración de «*highlights*» en el texto del informe que precede al anexo en cuestión; y de otro lado y sobre todo, por causa —desde la perspectiva del Derecho español— de su superior interés comparatista.

[30] Textualmente, «Launch a Know Your Rights Initiative on the Rights to Organize and Collectively Bargain».

[31] Textualmente, «Explore Potential Tax Levers to Remove Barriers to Worker Organizing».

[32] Textualmente, «Analyze Relationship between Union Density and Middle-Class Stability and Growth».

[33] Cfr. sección 2(g), inciso tercero. Textualmente, «The Task Force and its members shall work to implement all recommendations that the President may approve, to the extent permitted by law, and shall report their progress as directed by the Chair».

[34] Textualmente, «The White House Task Force on Worker Organizing and Empowerment: Update on Implementation of Approved Actions».

[35] Su texto puede localizarse en el sitio en Internet citado de la Casa Blanca.

[36] Cfr. p. 1. Textualmente, «unions built the middle class».

[37] Ibidem. Textualmente, «as we now rebuild America they can help rebuild the middle class in the process».

[38] Esta tabla (table) la publica el portal en Internet del Ministerio federal de Trabajo, ubicado en www.dol.gov, a través del vínculo «update», dentro de lo que denomina «Highlights of Department of Labor Actions in the Worker Organizing and Empowerment Task Force Implementation Update».

5.1. El grado de cumplimiento de la recomendación sobre facilitación del acceso sindical a centros de trabajo federales

En los Estados Unidos, el acceso de los sindicatos a los centros de trabajo para «organizar» a los trabajadores allí empleados (y fundamentalmente, para que les apoderen como agentes de la negociación colectiva) es un verdadero problema, de un lado, porque no existe en la citada Ley Nacional de Relaciones Laborales nada parecido a lo dispuesto en los artículos 8, 9 y 10 de nuestra Ley Orgánica 11/1985, de libertad sindical, a propósito del ejercicio de la actividad sindical en la empresa por personas no empleadas en ella; y de otro lado, porque la Corte Suprema de los Estados Unidos ha confirmado que el derecho de propiedad privada del empresario (protegido por la Quinta y Decimocuarta Enmiendas de la Constitución federal) prevalece sobre el derecho de los sindicatos a acceder a las instalaciones empresariales o a sus aledaños (por ejemplo, aparcamientos o vías de acceso, si es que fuesen de titularidad empresarial), con la finalidad de contactar con los trabajadores, aunque estos contactos no interfieran el normal desarrollo de la actividad productiva de la empresa[39]. De ahí la importancia de la recomendación efectuada en el informe previsto por la Orden Ejecutiva número 14025 (y aprobada por el Presidente BIDEN), relativa a «asegurar el acceso de los organizadores sindicales a los trabajadores de los contratistas del sector privado en las propiedades federales»[40]. Al respecto, el informe citado de cumplimiento de 2023 pone de relieve lo siguiente: 1) «cuatro agencias de la Fuerza operativa —los Ministerios de Defensa e Interior, la Administración de Servicios Generales y la Oficina de Gestión de Personal (OPM)— se comprometieron a facilitar, con seguridad y sin riesgos, que los representantes sindicales accediesen a sus afiliados sindicales actuales o potenciales, para discutir sus derechos»[41]; 2) «una quinta agencia —el Ministerio de Seguridad Interior— ha realizado acciones desde entonces para facilitar el acceso en los aeropuertos, mediante el trabajo de la Administración para la Seguridad del Transporte»[42]; y 3) «estas acciones harán posible para más trabajadores escuchar y hablar con los organizadores sindicales en sus lugares de trabajo —un paso importante para abordar el desequilibrio de información que existe al amparo del Derecho vigente»[43].

5.2. El grado de cumplimiento de la recomendación sobre incremento de la densidad sindical en el empleo público federal

La mejor doctrina científica laboralista norteamericana denunció (poco antes del estallido de la pandemia) el continuado declive de la afiliación a los sindicatos en los Estados Unidos, con la consecuencia de que sólo un porcentaje muy bajo de trabajadores norteamericanos (la previsión era del 11,3 por ciento en 2018, totalizando poco más de dieciséis millones de trabajadores) se

[39] Al respecto, véase Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A.: «El derecho de acceso de los representantes sindicales ajenos al centro de trabajo (das Zugangsrecht durch betriebsfremde Gewerkschaftsbeauftragte) a las instalaciones del propio centro de trabajo. Un análisis comparativo de la jurisprudencia alemana, española y federal norteamericana», Relaciones Laborales, número 23-24, 2009, pp. 775 y ss.; y Martínez Girón, J.: «El derecho de acceso a la empresa por representantes sindicales ajenos a la propia empresa. Su negación por la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el caso Cedar Point Nursery v. Hassid (2021)», Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum, número 4, 2022, pp. 181 y ss.

[40] Cfr. p. 13. Textualmente, «Ensure Union Organizer Access to Private-Sector Contractors' Employees on Federal Property».

[41] Cfr. p. 3. Textualmente, «Four Task Force agencies —the Departments of Defense and Interior, the General Services Administration, and the Office of Personnel Management (OPM)— committed to securely and safely make it easier for union representatives to reach potential or current union members to discuss their rights».

[42] Ibidem. Textualmente, «A fith agency —the Department of Homeland Security— has since taken action to facilitate access at airports through the work of the Transportation Security Administration».

[43] Ibidem. Textualmente, «These actions will make it possible for more workers to talk with and hear from union organizers at their workplaces —a significant step in addressing the imbalance of information that exists under current law».

encontrase cubierto por convenios colectivos (que son, además, única y exclusivamente convenios empresariales), apuntando que esta situación únicamente podría revertirse con una reforma legislativa radical, que tuviese en cuenta los modelos de negociación colectiva sectorial operativos en toda Europa continental[44]. De ahí la importancia del conjunto de recomendaciones, asimismo aprobadas por el Presidente BIDEN y que afectaban a «todos los trabajadores», agrupadas bajo el rótulo «Facilitar el primer convenio colectivo a los trabajadores que activan un sindicato»[45]. Pues bien, en el informe sobre el grado de cumplimiento de estas recomendaciones no figuran datos acerca de cuántos primeros convenios colectivos empresariales se estipularon, aunque el Gobierno federal se muestre eufórico por haber logrado revertir la que parecía una continua e imparable línea de descenso de las cifras totales de afiliación sindical. Al respecto, destaca que «la Fuerza Operativa se enorgullece al anunciar que el número de trabajadores del Gobierno Federal afiliados a un sindicato se ha incrementado cerca del 20%»[46], concretando que «desde que la Oficina de Gestión de Personal (OPM) empezó a trabajar con las agencias sobre una mejor información a los trabajadores de su derecho a afiliarse a sindicatos, cerca de *80.000 trabajadores* lo han hecho así»[47]. Y lo mismo ocurre a nivel general, pues «en el año fiscal 2022, las solicitudes de representación sindical se incrementaron un 53% sobre el año precedente, según la Oficina Nacional de Relaciones Laborales»[48], con la consecuencia de que «la afiliación total a los sindicatos creció en 273.000, en 2022»[49], lo que supone «su nivel más alto [de crecimiento] en 60 años»[50].

5.3. El grado de cumplimiento de la recomendación sobre convenios colectivos de proyectos de adjudicación de contratas federales

El llamado convenio colectivo de proyecto (*project labor agreement*) es una institución controvertida en los Estados Unidos (muchos empresarios privados se oponen a ella, por considerarla contraria a la libertad de empresa), habiendo hecho correr ríos de tinta en la literatura jurídico-laboral norteamericana[51]. Forma parte tradicionalmente de las cláusulas sociales de los pliegos de condiciones administrativas para la adjudicación de contratas (especialmente, de obras de construcción) por parte de las agencias federales, las cuales obligan a los postores a presentar un proyecto de convenio colectivo, que tendrán que negociar luego con los sindicatos si es que se convierten en adjudicatarios de la contrata licitada. Para el Presidente BIDEN, constituyen una auténtica prioridad, pues sólo tres días antes de hacerse público el informe de la Fuerza Operativa de la Vicepresidenta HARRIS, a que vengo refiriéndome, promulgó la Orden Ejecutiva número 14063, de 4 febrero 2022[52], para fomentar el uso de este tipo de convenios colectivos en los proyectos de obras de construcción federales[53],

[44] Véase Kate, A. y Rogers, B.: Rebuilding worker voice in today's economy, Roosevelt Institute-Creative Commons, Los Angeles, 2017, pp. 5 y ss.

[45] Cfr. p. 13. Textualmente, «Facilitating First Contracts for Employees Who Organize a Union».

[46] Cfr. p. 1. Textualmente, «the Task Force is proud to announce that the number of Federal Government employees in a union has increased by nearly 20%».

[47] Ibidem. Textualmente, «Since the Office of Personnel Management (OPM) began working with agencies to better inform federal workers of their right to join a union, nearly 80,000 workers have done so».

[48] Cfr. p. 2. Textualmente, «In fiscal year 2022, petitions for union representation increased 53% over the year before, according to the National Labor Relations Board».

[49] Ibidem. Textualmente, «overall union membership grew by 273,000 in 2022».

[50] Ibidem. Textualmente, «its highest level in 60 years».

[51] Véase, por ejemplo, Ferguson, J. F.: «Project labor agreements: Legal and political considerations for public projects», VBA News Journal, volumen 38-4, 2011, pp. 10 y ss.; Figueroa, M., Grabelsky, J. y Lamare, J. R.: «Community workforce agreements: A tool to grow the union market and to expand access to lifetime careers in the unionized building trades», Labor Studies Journal, volumen 38-1, 2013, pp. 7 y ss.; y Button, C.: «Fair and open competition or death to the union: Project labor agreements in today's politically contentious atmosphere», UIC Law Review, volumen 52-2, 2019, pp. 531 y ss.

[52] Referencia oficial 87 FR 7363.

[53] Llega a definirlos en su sección 2(e), afirmando que «"convenio colectivo de proyecto" significa un pre-convenio colectivo con uno o más sindicatos, que establezca los términos y condiciones de empleo en un proyecto de

exigiéndolo si la cuantía de la obra licitada es al menos de 35 millones de dólares[54]. El informe sobre recomendaciones aprobadas por el Presidente BIDEN se refiere a ellos, hablando de «incluir un convenio colectivo de proyecto, con preferencia de evaluación, en las contratas de construcción del Ministerio del Interior»[55], pudiendo referirse a «proyectos para construir escuelas tribales, para reemplazar y reparar puentes y carreteras en nuestros parques nacionales o refugios de vida salvaje, o para construir laboratorios para el Instituto Geológico de los E[stados] U[nidos]»[56]. Por su parte, el informe sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones aprobadas lo que destaca es que la utilización de este tipo de cláusulas sociales se incrementó en el Ministerio de Energía («exigiendo a los solicitantes… el uso de convenios colectivos de proyecto»)[57], así como en el Ministerio de Transportes («inclusión de criterios de evaluación adicionales … que crearán … convenios colectivos de proyecto»)[58].

6. EPÍLOGO

En línea con la doctrina científica laboralista europea (y más en concreto, la italiana) interesada en el estudio de las Órdenes presidenciales Ejecutivas norteamericanas[59], cabe concluir resaltando el limitado alcance innovador que tienen las mismas, ceñido a la Administración pública federal (por causa, como se dijo antes, de su naturaleza jurídica de reglamentos autónomos), a ser declaradas inconstitucionales si invadiesen el espacio reservado por la Constitución a las Leyes federales. A día de hoy, supuesta una eventual invasión de dicho espacio acotado, no cabe dudar en absoluto de que la declaración de inconstitucionalidad acabaría produciéndose inexorablemente (lo que explica las referencias, por ejemplo, a «*within the applicable law*», «*consistent with the applicable law*» o a «*the extent permitted by law*», contenidas en la Orden Ejecutiva que he venido comentando), pues la actual Corte Suprema de los Estados Unidos es de mayoría «conservadora»[60], tras haber tenido el Presidente TRUMP la fortuna de poder cubrir vitaliciamente hasta tres vacantes en dicha Corte, ocupadas por Jueces no proclives, en principio, a convalidar eventuales excesos reglamentarios cometidos por un Presidente «liberal», como es el caso del Sr. BIDEN. Por lo demás, la actual composición del legislativo federal norteamericano (con mayoría republicana en la Cámara de Representantes, y con una mayoría demócrata muy ajustada en el Senado)[61] imposibilita que el Presidente BIDEN pudiese sacar adelante por su cuenta iniciativas legislativas modificadoras de las Leyes federales sindicales, en la línea de su Orden Ejecutiva número 14024 (y más, teniendo en cuenta que el año que viene habrá nuevas elecciones presidenciales, con un país profundamente polarizado, como sucedió en las pasadas elecciones, en que no sin polémica resultó elegido el Presidente BIDEN), supuesto que las

construcción específico». Textualmente, «"project labor agreement" means a pre-hire collective bargaining agreement with one ore more labor organizations that establishes the terms and conditions of employment for a specific construction project».

[54] Cfr. su sección 2(c).

[55] Cfr. p. 15. Textualmente, «Include a Project Labor Agreement Evaluation Preference for Department of Interior Construction Contracts».

[56] Cfr. p. 37. Textualmente, «projects to build tribal schools, replace and repair bridges and roads in our national parks or national wildlife refuges, or construct laboratory space for the U.S. Geological Survey».

[57] Cfr. p. 2. Textualmente, «requiring applicants to … use project labor agreements».

[58] Ibidem. Textualmente, «inclusion of additional evaluation criteria … that will create … project labor agreements».

[59] Véase Luisetto, L. G. y Nogler, L. (Ed.), Una nuova agenda statunitense di contrasto al monopsonio nei mercati di lavoro, Fondazione Giacomo Brodolini, Roma, 2022, pp. 13 y ss., monográficamente sobre la Orden Ejecutiva número 14036, de 9 julio 2021, del propio Presidente BIDEN.

[60] Al respecto, véase Arufe Varela, A. y Martínez Girón, J.: Los libros norteamericanos sobre los Jueces de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Por la senda de los Estados Unidos en sus libros, cit., pp. 204 y ss.

[61] Al respecto, véanse los datos sobre la 118ª Legislatura del Congreso de los Estados Unidos (período de sesiones 2023-2025), publicados en el portal en Internet del Senado de los Estados Unidos, ubicado en www.senate.gov, a través del enlace «Party Division».

únicas Leyes federales de consenso entre demócratas y republicanos (o Leyes «*bipartisan*») fáciles de aprobar son tradicionalmente las Leyes anuales de presupuestos generales de las fuerzas armadas[62].

7. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Arufe Varela, A.: «Los partidos políticos y el salario mínimo interprofesional español. Un estudio comparado con las políticas anti-austeridad salarial en los Estados Unidos», *Derecho de las Relaciones Laborales*, número 7, 2017.

Arufe Varela, A. y Martínez Girón, J.: *Los libros norteamericanos sobre los Jueces de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Por la senda de los Estados Unidos en sus libros*, Atelier, Barcelona, 2023.

Button, C.: «Fair and open competition or death to the union: Project labor agreements in today's politically contentious atmosphere», *UIC Law Review*, volumen 52-2, 2019.

Cooper, P. J.: *By Order of the President. The use and abuse of Executive Direct Action*, 2ª ed., University Press of Kansas, Lawrence-Kansas, 2014.

Ferguson, J. F.: «Project labor agreements: Legal and political considerations for public projects», *VBA News Journal*, volumen 38-4, 2011.

Figueroa, M., Grabelsky, J. y Lamare, J. R.: «Community workforce agreements: A tool to grow the union market and to expand access to lifetime careers in the unionized building trades», *Labor Studies Journal*, volumen 38-1, 2013.

Kate, A. y Rogers, B.: *Rebuilding worker voice in today's economy*, Roosevelt Institute-Creative Commons, Los Angeles, 2017.

Luisetto, L. G. y Nogler, L. (Ed.), *Una nuova agenda statunitense di contrasto al monopsonio nei mercati di lavoro*, Fondazione Giacomo Brodolini, Roma, 2022.

Martínez Girón, J.: «La primera Orden Ejecutiva del Presidente Donald Trump sobre Derecho de la Seguridad Social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, número 13, 2017.

Martínez Girón, J.: *La funcionarización del personal laboral de las Administraciones públicas*, Atelier, Barcelona, 2019.

Martínez Girón, J.: «El derecho de acceso a la empresa por representantes sindicales ajenos a la propia empresa. Su negación por la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el caso *Cedar Point Nursery v. Hassid* (2021)», *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, número 4, 2022.

Martínez Girón, J.: «Mujer y fuerzas armadas. Un ámbito profesional de-generado en los Estados Unidos», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, volumen XIV, 2023.

Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A.: «El derecho de acceso de los representantes sindicales ajenos al centro de trabajo (*das Zugangsrecht durch betriebsfremde Gewerkschaftsbeauftragte*) a las instalaciones del propio centro de trabajo. Un análisis comparativo de la jurisprudencia alemana, española y federal norteamericana», *Relaciones Laborales*, número 23-24, 2009.

Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A.: *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier, Barcelona, 2023.

[62] Sobre dichas Leyes, véase Martínez Girón, J.: «Mujer y fuerzas armadas. Un ámbito profesional de-generado en los Estados Unidos», Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo, volumen XIV, 2023, en prensa.