

**INFORME DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
SOBRE
"PROCEDIMIENTOS AUTONOMOS DE SOLUCION DE LOS
CONFLICTOS LABORALES"**

Con fecha de 23 de febrero de 1994, el Pleno del Consejo Económico y Social, a propuesta de la Comisión Permanente, acordó la elaboración, a iniciativa propia y de acuerdo con lo previsto en los artículos 15.1.3 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, y 15.5 y 16 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, de un Informe sobre solución extrajudicial de los conflictos laborales.

En virtud de ello, una vez desarrollado el correspondiente debate en la Comisión de Relaciones Laborales y Empleo, el Pleno del Consejo acuerda adoptar en su sesión del día 19 de octubre de 1994 el siguiente:

INFORME

En la legislación y la práctica española es frecuente referirse a los "*procedimientos de solución extrajudicial de los conflictos*". Se alude con ello a los procedimientos alternativos al proceso y a los medios de solución diferentes de la Sentencia. El término es expresivo pero insuficiente. Lo es, en primer lugar, porque excluye la contemplación de aquellos conflictos que recaen sobre intereses de las partes cuya solución no podría ser remitida nunca a la actividad judicial. Lo es, también, porque no expresa debidamente el singular carácter de tales procedimientos. Estos son significativos no sólo porque constituyan alternativas a otros medios tradicionales de solución, sino porque expresan la capacidad de las partes sociales de resolver por sí mismas sus inevitables conflictos. Hablamos, pues, de "*procedimientos autónomos de solución*" y con ello queremos expresar tanto el significado del procedimiento de solución como el origen del sistema que lo contiene.

1. INTRODUCCION. LA SITUACION PREVIA

Los procedimientos autónomos de solución de los conflictos laborales apenas han poseído incidencia práctica en el reciente Ordenamiento español. Por más que el artículo 37,2 de la Constitución haya reconocido el "*derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo*" y el artículo 7,2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical establezca el derecho de los sindicatos representativos a "*participar en los sistemas no jurisdiccionales de solución de los conflictos de trabajo*", el hecho es que tales procedimientos no han tenido un desarrollo adecuado.

1.1. Los procedimientos legales, negociales y autonómicos

1. El defecto de regulación se observa en primer lugar en la legislación general. Es sintomático que la legislación de solución de conflictos actualmente vigente se contenga en una norma preconstitucional como es el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, de Relaciones de Trabajo. El carácter preconstitucional no recae en este caso exclusivamente sobre la fecha de elaboración sino, como es lógico también, sobre su propia concepción político-social, basada en un criterio intervencionista escasamente útil en la actualidad y en la ausencia de contemplación de cualquier principio de autonomía de los agentes sociales.

Es sintomático también que la única norma que aborda el tema con fecha posterior a la Constitución -aunque anterior al Estatuto de los Trabajadores-, como es el Real Decreto-Ley 5/1979, de 26 de enero, sobre creación del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, no haya tenido desarrollo y aplicación salvo en lo relativo a la conciliación previa al proceso y a una posibilidad de mediación que apenas ha tenido eficacia práctica. Al margen de las dificultades técnicas y económicas para la constitución de los Tribunales arbitrales previstos, es de nuevo la concepción administrativa con que se pretende tratar la solución de los conflictos la que explica el fracaso de la norma.

2. La inexistencia de una legislación general adaptada a la Constitución no ha impedido, desde luego, la creación de procedimientos de solución de los conflictos a través de la negociación colectiva. De una parte, el artículo 85,2 del Estatuto de los Trabajadores obligaba al convenio a la "*designación de una comisión paritaria de las partes negociadoras*" cuya finalidad básica habría de consistir en la garantía de la correcta interpretación y aplicación del convenio mediante la solución de los conflictos que recayeran sobre tal materia. De otra, la Ley facultaba al convenio colectivo a regular "*la paz laboral*" y, por tanto, al establecimiento de medios sustitutivos de solución de los conflictos. Por fin, las extraordinarias capacidades otorgadas por el artículo 83 del Estatuto a determinadas organizaciones sindicales y empresariales permitían la creación general de estos medios mediante acuerdos de carácter interprofesional. A estos acuerdos remitió también el artículo 63 de la Ley de Procedimiento Laboral de 1990 para la creación de órganos autónomos de conciliación previa a la vía judicial sustitutiva de la dispensada por el IMAC.

Algunas de estas posibilidades no fueron utilizadas nunca. Acogiendo otras, los convenios colectivos han venido generando algunos procedimientos de solución de los conflictos. En la mayoría de los casos se ha tratado de atender a los conflictos de interpretación y aplicación del convenio mediante la actuación de la comisión paritaria. En otros, la previsión se ha extendido a conflictos ajenos, vinculándola en ocasiones a la obtención de la paz laboral. Se ha incluido también en algún caso la intervención de mediaciones o arbitrajes de terceros.

Pero esta previsión autónoma de la solución de los conflictos laborales no ha producido, pese a su cuantía, un cambio sustancial en la situación. Los procedimientos creados por los convenios colectivos carecen normalmente de la suficiente formalización y precisión y no suelen acompañarse de la dotación de medios técnicos y materiales adecuados para responder a la demanda. Junto a ello, tales procedimientos se configuran en la práctica totalidad de los casos como trámites previos a la vía judicial, de modo que su agotamiento da paso a la generalizada apertura del correspondiente proceso ante los Tribunales. Ambos datos demuestran que la actuación de la negociación colectiva en la materia responde a una

voluntad meramente formal, y no sustancial, del establecimientos de tales procedimientos limitando en la práctica su real utilidad.

3. La única línea de apertura con incidencia práctica se ha producido a través de la actuación de los agentes sociales de diversas Comunidades Autónomas que han dado lugar a la creación en su ámbito territorial de diversos mecanismos que están configurándose como alternativa a los sistemas generales. Este es el caso del Tribunal Laboral de Conciliación, Mediación y Arbitraje de Cataluña, y de los sistemas autónomos de mediación, conciliación o arbitraje establecidos en el País Vasco a través de los Acuerdos Interconfederales sobre Procedimientos Voluntarios de Resolución de los Conflictos (PRECO I y PRECO II), en Galicia mediante el Acuerdo Interprofesional Gallego sobre Procedimientos Extrajudiciales de Solución de Conflictos de Trabajo (AGA), o en la Comunidad Autónoma de Valencia a través del Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Colectivos.

En otras Comunidades Autónomas existen compromisos suscritos por los interlocutores sociales en acuerdos y pactos de concertación que han dado lugar bien al inicio de negociaciones para alcanzar un acuerdo interprofesional, bien a la realización de informes o estudios en elaboración por los Consejos Económicos y Sociales, los Consejos de Relaciones Laborales o las propias Administraciones Laborales Autonómicas. Así, en Canarias se está negociando un acuerdo interprofesional y en Aragón se ha elaborado una propuesta recientemente aprobada por el Pleno del Consejo Económico y Social. El compromiso de instaurar estos procedimientos se encuentra igualmente en acuerdos suscritos por los agentes sociales en Andalucía, Asturias, Comunidad Autónoma de Madrid, etc.

Característica común a los procedimientos ya instaurados es su nacimiento en virtud de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales que, haciendo uso del derecho a la negociación al amparo del artículo 83,3 del Estatuto de los Trabajadores, han firmado acuerdos interprofesionales. Los sistemas creados en los respectivos acuerdos incluyen la conciliación, la mediación y el arbitraje, pero la regulación, composición, funcionamiento y gestión de los órganos creados difiere en cada uno de ellos. Todos ellos contemplan como objeto de los procedimientos los conflictos colectivos jurídicos o de intereses. En algún caso (Cataluña) se incluyen también, aunque limitadamente, los conflictos individuales; en otros (País Vasco y Galicia), se está en trámite de ampliación a ellos.

1.2. La utilización real de los procedimientos

1. El breve resumen precedente debe completarse con una valoración de la eficacia de los procedimientos. Un somero análisis de las estadísticas referentes a los mismos permite extraer las siguientes conclusiones:

a. Existe una escasa utilización del procedimiento administrativo formalizado de solución de conflictos colectivos. Se acude, así, escasamente a la mediación regulada por el Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo, en comparación con el recurso al ejercicio del derecho de huelga o al planteamiento formalizado de conflictos colectivos jurídicos conforme a la Ley de Procedimiento Laboral.

b. Si bien el grado de eficacia de tal procedimiento es normalmente elevado, el número de trabajadores afectados por un acuerdo que pone fin al procedimiento administrativo es reducido frente al número de trabajadores que han ejercido otras vías de planteamiento del conflicto en iguales periodos.

c. Existe un excesivo número de conflictos colectivos jurídicos formalizados a través del intento de conciliación previa a la vía judicial de conformidad con lo establecido en la Ley de Procedimiento Laboral, que se ha convertido en el principal instrumento de planteamiento y solución de los conflictos en nuestro país. Anualmente se ven afectados por el planteamiento formalizado de tales conflictos aproximadamente entre el cuarenta y el cincuenta por ciento de los trabajadores españoles.

d. La eficacia de los procedimientos de solución extrajudicial en los conflictos colectivos jurídicos es muy escasa. En primer lugar, no suele utilizarse el procedimiento de mediación del Real Decreto Ley de 4 de marzo de 1977. En segundo, los procedimientos generados por la propia negociación colectiva se utilizan casi exclusivamente como trámites preprocesales. Por fin, la conciliación previa a la demanda ante los órganos judiciales no suele dar resultado positivo.

e. En términos generales, la conciliación previa a la demanda individual posee una reducida eficacia. Sólo en materia de despido se alcanza un nivel muy elevado de acuerdo, pero muy probablemente ello tiene como causa en la mayoría de los casos el mero aseguramiento de prestaciones debido a la regulación sobre el reconocimiento de la situación legal de desempleo.

2. En cuanto a los diversos procedimientos de solución extrajudicial de los conflictos laborales generados en las Comunidades Autónomas (Cataluña, Galicia y País Vasco), ofrecen en los primeros momentos de aplicación un mayor grado de utilidad.

a. Su utilización parece superior a la de los procedimientos establecidos en el Real Decreto Ley 17/1977, singularmente en Cataluña y en el País Vasco. Así, en 1993 tales procedimientos han afectado en Cataluña a 236.683 trabajadores; en el País Vasco a 30.702; en Galicia a 18.640.

b. Su eficacia ha sido también estimable, especialmente por lo que respecta a los conflictos de intereses. En 1993 se ha obtenido, así, una solución positiva del conflicto en un número de asuntos afectantes al 50% de trabajadores que han promovido el procedimiento autonómico en Galicia y al 53% en el País Vasco, aunque sólo al 20% en Cataluña (que, en todo caso, corresponde a un nivel de eficacia del 53% del total de asuntos tramitados).

c. Su utilización y eficacia es, sin embargo, muy reducida por lo que respecta a los conflictos colectivos jurídicos. También en estas Comunidades Autónomas predomina el recurso al procedimiento de conciliación previa y el subsiguiente proceso deducido conforme a la Ley de Procedimiento Laboral, de forma que en Galicia se ha obtenido solución mediante el procedimiento autonómico en 1993 para un 2% de los trabajadores que han promovido tales conflictos y en el País Vasco para un 9%.

2. LA NECESIDAD DE PROCEDIMIENTOS AUTONOMOS DE SOLUCION DE LOS CONFLICTOS

2.1. Las dificultades de los procedimientos autónomos. Sus causas y consecuencias

1. Desde hace tiempo la mayoría de los observadores considera que la ausencia de unos procedimientos autónomos de solución de los conflictos suficientemente generalizados constituye una de las principales carencias de nuestro sistema de relaciones laborales. De una parte, como ya se ha dicho, los procedimientos establecidos con carácter general por la Ley son escasamente utilizados y ofrecen una reducida eficacia. De otra, la creación de instrumentos específicos a través de la negociación colectiva puede considerarse, pese a su cuantía, como escasamente significativa debido a su preferente utilización como meros trámites preprocesales. Ello se traduce en la práctica en una elevada conflictividad en la que predomina la expresión formal del conflicto frente al medio de solución y en un incremento de los costes, no sólo económicos, de gestión de la conflictividad inevitable.

2. No resulta fácil determinar las causas de esta situación que deben probablemente situarse en problemas de fondo de nuestro sistema de relaciones laborales y no sólo en concretas deficiencias de los mecanismos de solución.

Nuestro país se inserta en una tradición jurídica fundada en el monopolio de la Ley y de su aplicación y defensa por los órganos administrativos y judiciales frente a otras tradiciones basadas en el consenso. Tal tradición impregna el conjunto de ámbitos de la vida social, pero muy particularmente el ámbito laboral, contaminando incluso sus instituciones autónomas: de ahí deriva la fuerte orientación de la acción sindical y asociativa empresarial en tal dirección. El cambio constitucional y el reconocimiento de la capacidad de autorregulación de las partes apenas han supuesto un cambio en la actuación real, quizá por la difícil integración de instituciones provenientes de modelos distintos.

Probablemente por ello las relaciones laborales adolecen de un exceso de visión "*jurídica*" y no "*social*", lo que conlleva el consiguiente control de las mismas por los aparatos profesionales de carácter jurídico. Ello se observa tanto en lo que respecta al modo de funcionamiento de la empresa, a la actuación administrativa o al convenio colectivo mismo en el que predomina el significado normativo frente al contractual con la consiguiente reducción de la función de sus instituciones autónomas (por ejemplo: funciones de las Comisiones Paritarias, procedimientos de reclamación interna o de solución de conflictos, sistemas de participación, paz laboral, etc.).

En igual medida se observa el predominio de una visión excesivamente "*individualista*" y no "*colectiva*" del sistema laboral, que afecta incluso a las instituciones colectivas y, muy singularmente, a los sistemas de defensa y garantía de los derechos. Es de nuevo significativa la escasa potenciación de los instrumentos colectivos de gestión y aplicación del convenio o la reducción práctica de las funciones de la representación en la empresa.

En definitiva, la causa fundamental parece situarse en la ausencia de un sistema integrado de relaciones entre las partes sociales. Existe en España una escasa presencia de instrumentos y prácticas de negociación y consulta ordinarias, sustituidos por procedimientos episódicos ante la renegociación del Convenio Colectivo o ante la adopción de determinadas decisiones empresariales que exige la consulta previa.

3. Los factores motivadores de la escasa presencia de procedimientos autónomos han conducido en la práctica a un exceso de judicialización que ha terminado por atribuir al Juez el papel central de la intervención estatal en el sistema de relaciones laborales, sustituyendo a la intervención administrativa que ha venido reduciéndose paulatinamente, y el carácter de gestor privilegiado de dicho sistema. La Ley ha potenciado incluso de forma directa esta función mediante la creación de un instrumento jurídico apto para la misma como es el proceso de conflicto colectivo, que condiciona buena parte del funcionamiento del sistema laboral favoreciendo la ambigüedad e imprecisión del convenio, la ausencia de negociación ante las discrepancias interpretativas y aplicativas, la facilidad e irresponsabilidad del incumplimiento de los acuerdos, etc.

Junto a ello ha venido actuando en nuestro país desde la entrada en vigor de la Constitución una interpretación del concepto de "*derecho a la tutela judicial efectiva*" que podría calificarse de exorbitante, generando dificultades de creación y aplicación de otros instrumentos alternativos de solución de los conflictos y de reconocimiento y eficacia de sus resultados. Ello ha conducido tradicionalmente también a dificultades de establecimiento de las garantías de seguridad y ejecución de tales resultados.

4. En virtud de lo indicado, puede decirse que hasta el momento actual no ha existido en nuestro país una valoración general positiva, ni siquiera desde el punto de vista legal, de los procedimientos autónomos de solución de los conflictos, que han estado prioritariamente orientados hacia el subsiguiente proceso. Los procedimientos existentes han carecido, así, de suficiente autonomía al considerarse simplemente como trámites previos al proceso, y no se encuentran integrados en un previo esquema global de relaciones laborales.

2.2. La conveniencia de los procedimientos autónomos. El inicio del cambio

1. Existe un elevado grado de consenso sobre la inconveniencia de esta situación que ha comenzado a inducir cambios de distinto alcance. La Ley ha abordado recientemente con mayor decisión la promoción de los procedimientos autónomos, otorgándoles un lugar más preciso en el conjunto de las instituciones jurídico-laborales y dotándoles de algunas de aquellas garantías. Algunas Comunidades Autónomas van extendiendo la creación de procedimientos, o el apoyo a sistemas de solución creados por las partes, que están obteniendo una creciente aceptación y cuyos resultados pueden calificarse ya de esperanzadores pese al escaso tiempo transcurrido. En la perspectiva judicial se viene observando también una evolución paulatinamente más adaptada a la relación entre los procedimientos autónomos de solución de los conflictos y el derecho a la tutela, que va desde la aceptación procesal de su obligatoriedad cuando así se ha establecido por convenio hasta la vinculación individual a sus resultados. Por lo que se conoce, esta evolución es especialmente significativa en las Comunidades Autónomas en las que se han establecido aquellos procedimientos por acuerdo de las partes.

El Consejo no puede sino reconocer estos avances legales, administrativos y judiciales. La responsabilidad fundamental en el establecimiento y utilización de procedimientos autónomos de solución corresponde, sin duda, a las partes, pero la actuación de éstas necesita de la colaboración de las instituciones públicas que pueden actuar como obstáculo o apoyo. En tal sentido nos atrevemos a solicitar de tales instituciones que incrementen la reflexión técnica superadora de las actuales dificultades y otorguen el máximo apoyo a toda actuación potenciadora de la autonomía.

2. La actuación que ha venido desarrollándose en algunas Comunidades Autónomas merece la mayor atención. Primero, porque constituye el embrión de un sistema que debiera generalizarse al conjunto del territorio. Segundo, porque la experiencia alcanzada puede ser extraordinariamente útil para otros ámbitos autonómicos y para el ámbito nacional.

Parece evidente que los procedimientos generados por las Comunidades Autónomas gozan de una relativamente mayor utilización y eficacia que los procedimientos generales, quizá con la importante excepción de los conflictos colectivos jurídicos. Ello deriva, probablemente de un mayor compromiso de las organizaciones sindicales y empresariales de las respectivas Comunidades Autónomas.

Este compromiso está, sin duda, ligado a diversos factores diferenciales respecto de su equivalente general, de entre los que puede destacarse la tradición industrial y asociativa y la cultura a ella vinculada. Debe recordarse, en este sentido, que los sistemas elaborados en las

Comunidades Autónomas son producto, en todos los casos, de previos acuerdos interprofesionales entre organizaciones sindicales y empresariales dotadas de un cierto arraigo.

En todo caso, una debida valoración de la utilización y eficacia de estos procedimientos no altera todavía sustancialmente lo expuesto con anterioridad. Con diferencias entre unas Comunidades y otras, sus ventajas parecen situarse fundamentalmente en los conflictos de intereses. La más reducida eficacia respecto de los conflictos colectivos jurídicos puede basarse, sin duda, en las mismas razones que se han expuesto con anterioridad para los procedimientos generales. Probablemente, esta diversidad de eficacia de los procedimientos autónomos comunitarios en unos y otros tipos de conflictos ayuda a comprender mejor las causas últimas del problema.

3. Parece innecesario defender la conveniencia y utilidad de la existencia de procedimientos autónomos de solución de los conflictos. Cabe hablar de la reducción de costes que, sin duda, originarían estos procedimientos o de la aceptabilidad social de las soluciones obtenidas, especialmente significativa de cara a la ejecución de tales soluciones. Cabe hablar de la reducción en el número de conflictos exteriorizados y, por tanto, del consiguiente incremento de la paz social. También de la generación de previsibilidad y eficacia en el funcionamiento de las relaciones de trabajo. O de la potenciación de las instituciones colectivas, que son necesarias para un funcionamiento adecuado y justo del sistema laboral. Pero es preciso destacar, sobre todo, la función de tales procedimientos en la generación de un sistema más estable de relaciones laborales, imprescindible para garantizar el crecimiento de la riqueza y su mejor distribución.

Los avances que acabamos de señalar no pueden considerarse todavía como suficientes o definitivos. Si en algunas Comunidades Autónomas se va consolidando un sistema de solución de conflictos, no sucede lo mismo en el ámbito estatal pese a algunas experiencias en convenios colectivos de tal ámbito. Ello es lo que ha llevado al Consejo a reflexionar sobre esta situación y a intentar promover su modificación.

2.3. Principios básicos de estos procedimientos

1. Cuando se pretende el establecimiento o la mejora de los procedimientos autónomos de solución de los conflictos no se trata simplemente de eludir el proceso y sustituirlo por sistemas alternativos que puedan ser más eficaces. Por más que ello pueda tener una cierta utilidad social al disminuir la carga de trabajo de los órganos judiciales y permitir la mejora en el ejercicio de su función, no debe omitirse que la intervención judicial presenta algunas

importantes ventajas que debieran poseer también los procedimientos extrajudiciales: singularmente, el aseguramiento de una eficaz garantía de defensa de las partes, la seguridad jurídica de que se dota al resultado y la forzosa aceptación y ejecución de sus consecuencias.

El establecimiento de procedimientos autónomos conlleva lógica y naturalmente una reducción de los conflictos. La experiencia demuestra que lo hace, desde luego, en cuanto a determinadas manifestaciones externas de los mismos -por ejemplo, huelga, etc.-. Pero lo hace también desde una perspectiva más general al facilitar los procesos de aplicación de las normas y mejorar las relaciones entre trabajadores y empresarios evitando el surgimiento de conflictos que en otro caso serían probablemente inevitables.

Pero junto a estos indudables beneficios, la opción por la potenciación de los procedimientos autónomos supone optar también por la consecución de una función de la mayor trascendencia: la potenciación de la autonomía de las partes, singularmente colectiva. Se trata, fundamentalmente, de que tales procedimientos sirvan al desarrollo de dicha autonomía y a la eficaz creación de un sistema equilibrado de relaciones laborales.

2. Como se ha señalado ya, en el análisis y explicación de la situación actual resalta una consideración fundamental: la de que la utilización y eficacia de los procedimientos autónomos de solución de los conflictos depende de un previo esquema de relaciones entre las partes sociales y de la función real que cumplen en cada caso los instrumentos de actuación colectiva y, más en general, la autonomía colectiva.

La existencia de procedimientos autónomos de solución de los conflictos constituye uno de los principales efectos de dichas relaciones, pero puede ser también, a la vez, una de las principales causas de su articulación. Dicho de otro modo: la aceptación y utilización de estos procedimientos, además de significar un reconocimiento de la autonomía colectiva, actúa como factor de alimentación de la misma y debería originar a medio plazo una reducción e integración de los inevitables conflictos.

3. Esta es la finalidad que mueve al Consejo a pronunciarse sobre los procedimientos autónomos de solución de los conflictos laborales. En atención a ella deseamos llamar la atención de la totalidad de los intervinientes en el ámbito de las relaciones laborales para que actúen en tal dirección y hacia ella dirijan los procedimientos que estimen oportuno establecer.

4. Pero para que ello sea así, será preciso que tanto la creación como el contenido de los procedimientos autónomos respondan a algunos principios básicos:

a. Estar basados en la mayor medida posible en el acuerdo de las partes. La experiencia demuestra que la mera existencia de previsiones legales, por perfeccionadas que sean, difícilmente altera de modo sustancial la situación precedente. Sólo el acuerdo previo de las partes, plasmado a través del instrumento jurídico que se considere adecuado, puede ofrecer en la realidad resultados positivos, como demuestran en nuestro país los avances logrados hasta el momento en diversas Comunidades Autónomas.

b. Articularse en la mayor medida posible en torno a la autonomía de las partes, procurando la potenciación de la negociación entre ellas y la búsqueda del acuerdo ante cada conflicto. La experiencia española y de otros países enseña que no existen procedimientos de universal aplicación o fórmulas teóricas previas que ofrezcan los mejores resultados, pero parece claro que debería procurarse evitarse una mera sustitución de la negociación entre las partes por la inmediata intervención de terceros.

c. Ordenarse en la mayor medida posible en función de las instituciones colectivas de representación de los trabajadores y empresarios. La intervención de estas instituciones -singularmente de las asociaciones sindicales y empresariales- no debiera reducirse a la mera creación y seguimiento de unos procedimientos que pudieran utilizarse posteriormente por los interesados, sino extenderse también a una razonable participación en su desarrollo, en términos tales que sirva para potenciar su función en el conjunto del sistema así como una equilibrada relación entre ellas.

3. ALGUNAS CONCRECIONES SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS AUTONOMOS DE SOLUCION DE LOS CONFLICTOS

3.1. Tipos de conflictos afectados

La totalidad de los conflictos laborales es susceptible de someterse a procedimientos autónomos de solución. Existen, en todo caso, diferencias entre ellos que pueden conducir a fórmulas específicas o a específicos modos de relación con los procedimientos judiciales. El establecimiento de un sistema adecuado requiere, por ello, una previa reflexión sobre los distintos tipos de conflictos y el modo de tratamiento útil de cada uno.

a) Conflictos colectivos

1. Los procedimientos autónomos de solución de los conflictos debieran recaer prioritariamente sobre los conflictos colectivos. Son ellos los que presentan una mayor trascendencia respecto del establecimiento de un sistema de relaciones laborales. Afectan a un número extraordinariamente elevado de trabajadores y sus consecuencias son, por ello, económica y socialmente significativas. Son, por fin, en más fácil medida susceptibles de soluciones basadas en la autonomía.

Tradicionalmente se ha distinguido entre conflictos colectivos jurídicos y de intereses. En el campo de los procedimientos autónomos la distinción puede tener su utilidad respecto de los instrumentos que deban utilizarse para el establecimiento de los medios de solución y, en ocasiones, respecto del tipo de procedimiento más adecuado. Pero es también una distinción equívoca toda vez que en multitud de conflictos colectivos aparecen implicadas cuestiones que podrían pertenecer a un ámbito u otro. Ello es, por ejemplo, especialmente claro cuando se trata de conflictos de interpretación y aplicación general del convenio, donde resulta difícil diferenciar los aspectos estrictamente aplicativos y los de continuidad, relativamente abierta, del proceso negociador. Por todo ello, y a reserva de lo que posteriormente se dirá, no parece oportuno que el tratamiento autónomo de estos conflictos establezca diferencias previas entre unos y otros sino la posibilidad de sumisión a unos mismos instrumentos. Será la conveniencia en cada caso la que determine su utilización.

2. Dentro del amplio campo de los conflictos colectivos, parece oportuno destacar la especial importancia de los conflictos relacionados con la interpretación y aplicación de los convenios colectivos. En la medida en que el conflicto posea una extensión amplia, la utilización del procedimiento judicial es escasamente adecuada, toda vez que implica el

establecimiento de condiciones de trabajo de multitud de trabajadores y, por tanto, una notable incidencia en cuestiones de importancia económica y social.

El modelo legal de negociación colectiva en nuestro país no corresponde ciertamente al tipo de "negociación permanente". No se adecúan a él ni la eficacia ni la estabilidad del convenio estatutario. Pero ello no debiera excluir la consideración de la fase aplicativa del convenio como un elemento más de la negociación, que debiera atribuirse, por tanto, preferentemente a las propias partes.

Hacia este tipo de conflictos debería dirigirse el principal esfuerzo de creación y utilización de los procedimientos autónomos, procurando que, sin perjuicio de la estabilidad del convenio, se favoreciese una continuidad negociadora entre las partes. En la medida en que ello sea posible, la alternativa autónoma al proceso judicial parece siempre preferible. En este contexto debiera reflexionarse sobre una eventual modificación del actual proceso de conflictos colectivos, que parece disfuncional en su actual extensión y efectos aparte de encontrarse sometido a revisión jurídica después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/1994, de 17 de enero, que limita la automaticidad del efecto de cosa juzgada sobre los procesos individuales.

La reciente reforma de la ordenación legal facilita el establecimiento de tales procedimientos autónomos desde el momento en que ha resuelto, al menos parcialmente, algunos de los problemas de conexión con los procesos individuales mediante el otorgamiento de valor de convenio colectivo a la solución alcanzada en el procedimiento autónomo y la previsión del lógico sistema de control judicial (artículo 91 del Estatuto de los Trabajadores). No existen, por tanto, dificultades para la intervención autónoma en estos casos, que ahora depende exclusivamente de la voluntad de las partes.

3. Existen otro tipo de conflictos que también deben ser considerados. Así, todos los que se relacionan con el ejercicio del derecho de huelga, tanto los que derivan de dificultades en la negociación colectiva que conducen a dicho ejercicio como aquellos que pueden producirse en el seno mismo de una huelga como son los relativos al establecimiento de servicios de mantenimiento, etc. El carácter fundamental del derecho de huelga impide en este caso la creación de mecanismos que excluyan imperativamente su ejercicio, pero parece igualmente preferible un sistema que, sobre la base de la voluntariedad, reduzca su incidencia en el ámbito laboral.

Otros conflictos ofrecen dificultades especiales y debieran considerarse con detenimiento. Son aquéllos que se relacionan con decisiones básicas de la empresa como son las relativas a reconversiones, modificaciones colectivas de las condiciones de trabajo, etc. En estos casos la

Ley ha previsto también la existencia y efectos de los procedimientos autónomos, pero su eficacia jurídica y la complejidad del variado control judicial posterior plantean todavía problemas de no fácil solución.

4. La consideración de los variados tipos de conflictos colectivos y de la singularidad de cada uno puede conducir a diversos tratamientos. Cabe el establecimiento de procedimientos sólo para alguno o algunos de estos conflictos. Cabe la determinación de procedimientos distintos para unos y otros. Cabe la disposición de procedimientos únicos y la sumisión en cada caso a matices distintos o a distintas normas de voluntariedad u obligatoriedad. Las específicas dificultades en determinados casos no debieran conducir, por ello, a la omisión de tratamiento.

b) Conflictos individuales

1. El constante crecimiento del número y entidad de los conflictos individuales sobrecarga el sistema judicial y dificulta una rápida y eficaz satisfacción de los derechos, especialmente por la debilidad del procedimiento ejecutivo. La existencia de procedimientos extrajudiciales se justifica en estos casos en la medida en que sean capaces de ofrecer una solución más ágil y económica y, en consecuencia, una mayor eficacia sin merma de la aceptabilidad social de las soluciones alcanzadas. De otra parte, la intervención en este campo de la autonomía colectiva, siquiera sea mediante la creación y seguimiento del sistema, constituiría también un instrumento útil para la mejora de las relaciones laborales en su conjunto.

2. La conflictividad individual ofrece características singulares en el terreno que estamos considerando. La experiencia existente hasta el momento demuestra la existencia de diversos métodos de tratamiento que se han considerado útiles en cada caso por los agentes sociales. Hay casos en que los conflictos individuales no se contemplan dentro de los sistemas creados, como sucede en la Comunidad Valenciana. Hay otros en que se admite la solución autónoma de los mismos con algunas excepciones, como es el caso de Cataluña. Hay otros, por fin, en que el tratamiento de los conflictos individuales se ha producido en una segunda etapa una vez que se ha consolidado el sistema de solución de los conflictos colectivos: así está sucediendo en la actualidad en el País Vasco y Galicia.

Esta diversidad de tratamiento demuestra la prudencia con que suele abordarse el tema debido, sin duda, a legítimas valoraciones de cada parte en razón a las dificultades técnicas, jurídicas, económicas y sociales que plantean los procedimientos autónomos de solución de estos conflictos en relación a la actuación judicial. Destacan entre ellas la consideración de aquellos conflictos que afectan en términos tales a los intereses o derechos básicos de las partes que difícilmente pueden someterse a procedimientos de negociación. Así sucede, por ejemplo en lo relativo a la existencia o no de un contrato de trabajo, la validez del ejercicio

del poder de dirección en sus aspectos fundamentales, la licitud de determinadas extinciones del contrato, el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales, etc.

Pero, cualquiera que sea la decisión que finalmente se adopte, parece claro que la singularidad de los conflictos individuales no excluye la utilidad de su solución autónoma. El Consejo estima deseable, por ello, que se reflexione sobre el tema teniendo en cuenta que las diferencias entre unos conflictos y otros, así como la distinta relevancia que pueden poseer, o su diversa incidencia en derechos o intereses básicos de las partes, facultan siempre a la elaboración de reglas específicas. Específicas habrían de ser también las exigencias de dotación técnica y organizativa, así como de personal especializado, frente a la mayor facilidad del supuesto de conflictos colectivos. Podrían considerarse, así, diversas posibilidades de solución del problema:

- a.** Cabe, sin duda, la creación de un procedimiento para la solución de los conflictos individuales que pudiera ser libremente utilizado por las partes que lo desearan. En tal caso, nada impide la flexibilidad necesaria para excluir determinados tipos de conflictos que prefiriesen remitirse en exclusiva a la intervención judicial o para establecer fórmulas diferenciadas entre unos y otros tipos de conflictos individuales.
- b.** Cabe también posponer el tema hasta la consolidación de los procedimientos colectivos. La legislación actual posee algunos instrumentos que facultan al establecimiento de medios de solución de los conflictos individuales -básicamente, los artículos 63 de la Ley de Procedimiento Laboral y 91 del Estatuto de los Trabajadores-, garantizándose además la compatibilidad con el procedimiento judicial mediante la suspensión de la caducidad y la interrupción de la prescripción (artículo 65.3 de la Ley de Procedimiento Laboral) y la ejecución judicial de los laudos arbitrales (Disposición Adicional Séptima de igual Ley). En virtud de ello las partes podrían en cualquier momento incorporar a los procedimientos autónomos creados la solución de estos conflictos. Pero todavía será preciso resolver, sobre todo en la práctica, los problemas derivados de un engarce definitivo entre la intervención extrajudicial y el derecho a la tutela judicial efectiva. La experiencia de las Comunidades Autónomas que empiezan a introducir la solución de conflictos individuales podría ser, para ello, especialmente útil.
- c.** Cabe, por fin, seleccionar alguno o algunos temas especialmente aptos para la intervención extrajudicial, siempre que su cuantía no sea excesivamente elevada y no afecten de forma significativa a posiciones básicas de las partes. Cabe incluso que dicha selección se efectúe en ámbitos sectoriales y territoriales determinados, de

manera que pueda empezar a ensayarse un sistema de solución para el futuro allí donde sea más sencillo -o más rentable-disponer de los medios adecuados.

La ventaja de tal opción consistiría en la posibilidad de una paulatina consolidación de la estructura técnica adecuada, así como en la facilidad de introducción de modificaciones y adaptaciones del sistema en función de la experiencia resultante sin riesgo de fracaso prematuro del mismo. De hacerse así, parecería razonable iniciar el proceso por aquellos tipos de conflictos individuales en que la carga técnico-jurídica fuera menos intensa. Por ejemplo: determinación de la fecha de vacaciones, derechos de formación profesional, sanciones, etc.

3.2. Ambitos de promoción y solución de los conflictos

1. El Consejo considera que no resulta posible ni conveniente pretender una absoluta uniformidad territorial de los sistemas de solución de los conflictos. De una parte, debe respetarse la vigencia de los procedimientos propios de las Comunidades Autónomas que gozan de una aceptación y de una experiencia que no debe ignorarse. De otra, parece claro que la mayor o mejor solución de los conflictos depende en muchas ocasiones de factores tales como la cercanía del procedimiento de solución, su aceptación social, la implicación de las partes o el apoyo público proporcionado a los correspondientes sistemas. Ello parece especialmente claro para los conflictos individuales. En esta materia la pluralidad puede ser la mejor garantía para una adecuada accesibilidad y eficacia de tales procedimientos.

2. Pero tampoco cabe omitir que la coexistencia de sistemas de solución de conflictos establecidos en acuerdos o convenios afectantes a diversos ámbitos territoriales -singularmente estatal y autonómico- plantea el problema de determinar el procedimiento y el órgano al que debe someterse un determinado conflicto. Parece razonable establecer, por ello, algunos criterios de selección que puedan ser utilizados por las partes en evitación de una conflictividad añadida y como garantía de seguridad y eficacia jurídicas de los resultados obtenidos. Dichos criterios dependen, en nuestra opinión, del tipo de conflicto que se suscite.

a. En el supuesto de un *conflicto colectivo jurídico que verse sobre la interpretación o aplicación de un convenio colectivo*, debiera acudir al sistema -y, por tanto, al procedimiento y al órgano- establecido en dicho convenio y correspondiente al ámbito territorial del mismo, con independencia de que se suscite exclusivamente en ámbitos territoriales, subsectoriales o empresariales inferiores. Este sería un criterio necesario para garantizar la homogeneidad de interpretación y

aplicación del convenio en la totalidad de su ámbito y para asegurar, por tanto, el equilibrio de intereses a que el convenio responde.

b. Cuando el conflicto colectivo jurídico recaiga sobre la *interpretación o aplicación de una decisión o práctica de empresa*, el sistema y procedimiento utilizable debiera ser el correspondiente al ámbito territorial sobre el que recaiga dicha decisión o práctica, evitando con ello la existencia de interpretaciones o aplicaciones diversas según el ámbito territorial de cada concreto conflicto. Si la empresa posee ámbito estatal y la decisión o práctica se extiende a toda ella, el sistema adecuado sería, pues, el estatal. Si la empresa posee ámbito autonómico o inferior, o la decisión o práctica recae sobre un único centro de trabajo, habría de acudir a los procedimientos propios de la Comunidad Autónoma en que se integre.

c. Si se trata de un *conflicto colectivo de intereses* o de un *conflicto colectivo jurídico que verse sobre la interpretación o aplicación de una norma estatal*, parece que el ámbito de solución adecuado es el ámbito territorial en que el conflicto se ha suscitado y se plantea.

De esta forma, si el ámbito de un conflicto de este tipo se encuentra incluido en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma que tiene establecidos procedimientos de solución que abarcan a los conflictos reseñados, debieran ser éstos los utilizados. En estos casos los procedimientos establecidos con carácter estatal serían, por tanto, procedentes exclusivamente para aquellos conflictos cuyo ámbito excediera del territorio de una Comunidad Autónoma (ya se tratara de un sector o de una empresa con centros de trabajo en diversas Comunidades).

En este contexto debiera reflexionarse sobre la conveniencia de atribuir a los procedimientos estatales una función supletoria respecto de los procedimientos de las Comunidades Autónomas. De acordarse así, aquéllos serían utilizables para los conflictos cuyo ámbito correspondiera o fuera inferior a una Comunidad que no tenga establecido un sistema de solución. Los problemas que ello plantearía serían lógicamente de gestión, infraestructura y dotación de medios. En todo caso, la paulatina creación de tales procedimientos por parte de las diversas Comunidades, que es previsible continúe hasta abarcar la totalidad del territorio, haría desaparecer en su momento esta función supletoria.

d. En materia de *conflictos individuales* parece razonable el sometimiento, en su caso, al procedimiento de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se suscite, sin verse afectados por cambios competenciales en razón al ámbito de las normas sobre las que recaigan. Probablemente ello no planteará problemas relevantes en relación a

la conveniencia de una uniformidad aplicativa, que no siempre es necesaria y que, en todo caso, puede verse garantizada mediante la actuación jurisprudencial sobre los conflictos que se sometan al sistema judicial.

3. En caso de que termine por generalizarse la existencia de procedimientos estatales y de Comunidad Autónoma de solución de los conflictos, debiera preverse la posibilidad de conflictos competenciales entre unos y otros ámbitos en razón bien a la voluntad de alguno de los sujetos afectados, bien a la existencia de dificultades objetivas de delimitación. Debiera analizarse algún procedimiento o fórmula de determinación que asegure no sólo el correcto funcionamiento de los procedimientos sino especialmente la correcta relación de tales procedimientos con los eventuales procesos posteriores cuyas reglas competenciales pertenecen al orden público y no son, por tanto, disponibles. Ello posee especial trascendencia en la medida en que los procedimientos autónomos constituyan requisitos preprocesales de obligado cumplimiento.

3.3. Procedimientos autónomos de solución

1. Se ha dicho ya en diversas ocasiones que la ordenación de los procedimientos de solución de los conflictos debe servir para la potenciación de la autonomía colectiva y que debe corresponder a las partes la adopción del sistema y los procedimientos que estimen oportunos. La experiencia de otros países avala esta consideración, pues no existe en ellos un sistema predominante, sino que los procedimientos autónomos responden a variados criterios y técnicas, útiles en la medida en que se insertan en prácticas y modos de relación siempre diferentes.

El Consejo no desea, por ello, establecer apriorísticamente el sistema y procedimientos que pudieran ser adecuados para nuestro país. Sí nos ha parecido conveniente, en todo caso, poner de manifiesto que el sistema que se elabore debiera responder a algunas condiciones:

a. Admisibilidad de una multiplicidad de procedimientos. Ninguno es, a priori, preferible a otros, y pueden coexistir en ámbitos territoriales o sectoriales. Debieran ser las circunstancias concurrentes las que determinaran la libre selección por las partes de uno u otro procedimiento. En este sentido, la ordenación de un sistema general de solución debiera estar dotado de la suficiente flexibilidad para permitir la actuación concreta de las partes.

b. Prioridad de los procedimientos generados por las propias partes frente a los procedimientos impuestos por la Ley o por la intervención administrativa. En caso de

mantenimiento de éstos, la Ley debiera garantizar su supletoriedad respecto de los primeros.

c. Prioridad de los procedimientos basados en la negociación entre las partes frente a la intervención directa de terceros. Ello supone que una razonable ordenación debiera promover la actuación de organismos negociadores tales como las Comisiones Paritarias o similares, así como procurar la presencia de las representaciones colectivas en el procedimiento.

d. Prioridad de la intervención de terceros dirigida a fomentar la negociación y el acuerdo de las partes frente a la mera actividad sustitutiva. En tal sentido debiera fomentarse los mecanismos de conciliación o mediación frente al arbitraje, sin perjuicio de la libertad de las partes en cada caso para dirigirse al procedimiento preferido.

2. Los diversos procedimientos de solución extrajudicial de los conflictos que pueden adoptarse son ya plenamente conocidos: la negociación directa entre las partes, la conciliación, la mediación y el arbitraje. Debe reflexionarse en concreto sobre su adopción pues cada uno de ellos puede ofrecer una diversa utilidad según el tipo de conflicto sobre el que recaiga. Si se tiene en cuenta, además, lo que acaba de expresarse, podrían proponerse las siguientes indicaciones:

a. La *negociación directa* constituye, sin duda, el procedimiento adecuado para los conflictos derivados de la interpretación y aplicación del Convenio así como para determinados conflictos de intereses. Parecería oportuno potenciar las funciones de las Comisiones Paritarias de los Convenios, como instrumento especialmente apto para dicha negociación, así como mejorar y formalizar sus procedimientos de actuación y, probablemente también, proceder a la creación de órganos de negociación específicos, igualmente formalizados y procedimentalizados. Un tema básico, en tal caso, sería el de decidir acerca del establecimiento del "*deber de negociar*", cuya virtualidad sería, cuando menos, la de permitir una precisa delimitación de los términos y contenido del conflicto y de las posturas de las partes. Correspondería lógicamente a los interlocutores sociales adoptar la decisión que procediera sobre el alcance, contenido y modo de actuación del mismo.

b. La *mediación* debiera constituir, por su parte, el procedimiento esencial para los restantes conflictos colectivos, así como para acompañar la negociación directa, toda vez que el arbitraje reduce la función de potenciación de la autonomía. En línea con esta potenciación debiera asegurarse la participación sindical y empresarial en los

órganos encargados de dispensarla. Ello se garantiza mediante su intervención en la selección de los mediadores, con independencia de que la concreta designación deba corresponder a las partes en conflicto. Pero cabe establecer también una participación más intensa a través de la presencia de las respectivas organizaciones en una Comisión de mediación, con la debida prudencia para evitar que la citada Comisión se limite a reproducir las posturas en conflicto. Razonablemente, la mediación debiera absorber el procedimiento de conciliación, que parece escasamente útil en los conflictos colectivos salvo como trámite preprocesal.

c. El *arbitraje* debiera utilizarse en los conflictos colectivos preferiblemente con posterioridad al fracaso de otros medios prioritarios. Su formalización debe requerir la determinación del alcance concreto del mismo, la obligación de audiencia de las partes y la formulación escrita y precisa de la decisión arbitral.

d. En materia de conflictos individuales, debiera potenciarse en primer lugar los procedimientos formalizados de *reclamación interna* en la empresa, que pueden actuar como adecuados instrumentos de solución de los conflictos, de participación de los órganos de representación colectiva y de creación de un mejor clima en las relaciones de trabajo.

Más allá de ello, el *arbitraje* constituye, también, el medio adecuado para estos conflictos, siempre que se base en la voluntariedad de las partes y sin perjuicio de la conveniencia de mantener el actual intento obligatorio de conciliación previa en los términos que se consideren oportunos, especialmente en aquellos campos en que ofrece mayor utilidad.

3. La legislación general tiene establecidos determinados procedimientos autónomos de carácter obligatorio, a los que se otorga el significado jurídico de trámites preprocesales. Así sucede con el recurso a la Comisión Paritaria del convenio para los conflictos de interpretación y aplicación del mismo y con la conciliación previa para los conflictos jurídicos, ya sean colectivos o individuales.

Los procedimientos autónomos que se establezcan deben tener en cuenta esta situación. Parece razonable entender que tales procedimientos debieran sustituir, conforme autoriza la Ley, al intento de conciliación previa a la vía judicial. La Comisión Paritaria del Convenio prevista por la legislación actual debiera, en cambio, potenciarse, de forma que el recurso a los restantes procedimientos tuviera lugar tras el fracaso de acuerdo en su seno o en virtud de decisión de la propia Comisión Paritaria si decide atribuírsele esta función.

4. Parece deseable que cualquier procedimiento de solución de conflictos que pueda establecerse prevea expresamente la renuncia al ejercicio de otros modos de planteamiento o solución de los conflictos durante el transcurso de aquél si se configura como obligatorio o si las partes recurren a él voluntariamente. Ello es especialmente importante en relación al ejercicio del derecho de huelga, de modo que la plena libertad de ejercicio de este derecho se recupere una vez concluido el procedimiento sin haberse alcanzado solución al conflicto.

5. Igualmente debiera regularse la relación entre los procedimientos autónomos de solución de los conflictos y el recurso al procedimiento judicial. Actualmente la Ley ha regulado ya la interrupción o suspensión de los plazos de prescripción o caducidad de las acciones judiciales cuando se recurre a sistemas arbitrales establecidos en convenio colectivo (artículo 65.3 de la Ley de Procedimiento Laboral). La Ley ha previsto también desde hace tiempo la posibilidad de sustitución del procedimiento de conciliación previa legalmente establecido por un procedimiento establecido por las propias partes a través de determinados instrumentos colectivos (artículo 65.2 de la Ley de Procedimiento Laboral). La Ley ha previsto, por fin, el modo procesal de reacción frente a los acuerdos que se adopten en un procedimiento arbitral creado por convenio colectivo (artículo 91 del Estatuto de los Trabajadores), garantizando con ello su valor frente al proceso.

Es dudoso, sin embargo, que la totalidad de los procedimientos autónomos que puedan establecerse, con excepción de la conciliación sustitutiva, puedan considerarse en la actualidad como requisitos preprocesales sin cuyo cumplimiento, en aquellos casos en que se configuren como obligatorios o cuando las partes hayan recurrido voluntariamente a ellos, no pueda aceptarse la presentación de una demanda ante los Tribunales. De existir, como parece, dudas sobre este significado, debiera garantizarse el mismo a efectos de dotar de seguridad y eficacia a los procedimientos autónomos.

3.4. Voluntariedad u obligatoriedad del recurso a los procedimientos autónomos

1. La opción entre voluntariedad u obligatoriedad del recurso a procedimientos autónomos de solución de los conflictos constituye, sin duda, uno de los problemas de mayor trascendencia en el tema. Se relaciona con importantes decisiones de política social y se enfrenta con delicadas cuestiones jurídicas como son el principio de autonomía y el derecho a la tutela judicial efectiva.

Debe señalarse, en todo caso, que el problema no puede ser tratado de modo uniforme para todos y cada uno de los supuestos de conflicto. No es igual, a tales efectos, un conflicto de intereses y un conflicto jurídico; y, dentro de éstos, un conflicto colectivo y uno individual.

Las reglas y principios de tratamiento y la valoración de la voluntariedad u obligatoriedad presenta perfiles distintos en cada caso, de modo que no pueden generalizarse los pronunciamientos constitucionales afectantes a alguno de ellos.

2. Desde una perspectiva jurídica, parece oportuno señalar algunas líneas de análisis del problema sobre las que debiera profundizarse:

a. Puede partirse, en términos generales, del principio de sometimiento voluntario a los procedimientos de solución de los conflictos que impliquen la resolución vinculante por un tercero. No obstante ello, parece claro que la libre voluntad no tiene por qué actuar exclusivamente en el momento de la decisión de sometimiento ante un conflicto concreto, sino también en una fase previa de aceptación de una obligatoria sumisión futura. En principio, y a reserva de matizaciones según los diversos supuestos, tampoco hay nada que impida que dicha voluntad se exprese mediante "*representación*", conforme a la capacidad de vinculación que quepa atribuir en Derecho a los actos de los diversos representantes.

b. La distinción entre conflictos individuales y conflictos colectivos debe originar diferencias en este campo, especialmente por lo que respecta a la naturaleza de la representación y a la eficacia jurídica de su actuación. Singularmente, debe valorarse la capacidad de vinculación jurídica derivada del acuerdo expresado en Convenio Colectivo -o instrumento equivalente- debido a su carácter normativo y a la eficacia general de su aplicabilidad.

c. El establecimiento de procedimientos obligatorios en conflictos de intereses no suscita ningún tipo de problemas en la medida en que no conlleve la resolución vinculante por un tercero, a salvo de supuestos excepcionales en que predomine el interés general, pues en tal caso no se atenta al principio de autonomía ni se afecta al derecho a la negociación, razones en las que fundó el Tribunal Constitucional su rechazo del arbitraje forzoso previsto por el Real Decreto-Ley 17/1977 (Sentencia de 8 de abril de 1981).

d. Suele considerarse que el establecimiento de procedimientos obligatorios en conflictos jurídicos no suscita ningún tipo de problemas en la medida en que no impida el acceso a la tutela judicial efectiva. Pero también debe entenderse que son posibles limitaciones de mayor o menor entidad a este último derecho (p. ej., de nuevo, Sentencia del Tribunal Constitucional 217/1991, de 14 de noviembre). La configuración de tales procedimientos como trámites preprocesales -que es la situación actual- constituye sin duda la fórmula más abierta y ya admitida por los

Tribunales, pero que menor utilidad y eficacia concede a los mismos. Sería aconsejable una reflexión sobre la posibilidad o utilidad de la creación de fórmulas más estrictas: p. ej., la vinculación forzosa a reserva de impugnación judicial de la solución adoptada en el procedimiento de acuerdo con causas y reglas determinadas, incluso limitativas, que potenciaría aquella utilidad y eficacia (como ya se ha previsto, por ejemplo, respecto de los conflictos relacionados con las elecciones a representantes de los trabajadores en la empresa: artículo 76 del Estatuto de los Trabajadores y 127 y siguientes de la Ley de Procedimiento Laboral).

3. Desde una perspectiva política parece razonable entender que el establecimiento con carácter general de procedimientos de solución de los conflictos debe configurar a éstos como voluntarios. En principio parece que debe corresponder a las partes en cada caso concreto la decisión de expresar y resolver el conflicto mediante el recurso a tales procedimientos o mediante otras vías válidas en Derecho. En esta materia, como en tantas otras, el intento de forzar comportamientos no deseados realmente por las partes no suele aportar resultados útiles en la práctica.

Dicho lo anterior, y partiendo de las posibilidades jurídicas existentes, cada concreto convenio colectivo debiera abordar la cuestión en función del sistema de relaciones existentes entre las partes, de las circunstancias específicas del sector o empresa al que se refiera y de los medios disponibles. Esta consideración puede hacerse de forma diferenciada según los distintos tipos de conflictos y según los distintos medios de solución, estableciendo, por ejemplo, la obligatoriedad del recurso a mecanismos de conciliación o mediación, o para conflictos de interpretación o aplicación del convenio. En este contexto, el convenio debiera analizar igualmente si, en caso de voluntariedad, ésta se remite a la decisión de ambas partes, o si se atribuye a cualquiera de ellas la capacidad de forzar la utilización del procedimiento vinculando a la otra.

4. LOS MEDIOS NECESARIOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS AUTONOMOS

1. La experiencia de los procedimientos de solución establecidos en las Comunidades Autónomas demuestra que buena parte del éxito de su aplicación depende de los medios materiales y personales puestos a su servicio. La experiencia demuestra también que dichos medios no tienen que ser muy elevados. En todo caso, un buen sistema de solución autónoma de conflictos requiere, sin duda, de un cierto aparato administrativo de gestión y de un conjunto de personal especializado en la mediación y el arbitraje dotado de la suficiente profesionalidad. De otra parte, un sistema generalizado de solución reclama una descentralización que facilite el acceso en los diversos lugares en que los conflictos se susciten.

Todo ello representa, por supuesto, un cierto costo económico que no es seguro que estén en condiciones de afrontar por sí mismas las asociaciones empresariales y sindicales de los distintos ámbitos y que no debiera recaer sobre las partes que utilicen los procedimientos, al menos en cuantía superior a la que suponen los instrumentos actualmente utilizados. Parece, por tanto, necesario que la puesta en marcha de aquellos procedimientos cuente con el apoyo económico de las organismos públicos interesados.

2. Los medios materiales puestos al servicio de los procedimientos pueden ordenarse de formas distintas. Cabe vincularlos al ámbito de los convenios que remitan a ellos o cabe, también, establecerlos con carácter centralizado y único. Cabe proceder a la creación de instituciones dedicadas a tal actividad, dotadas de personal profesionalizado, o cabe recurrir a la utilización de medios externos, por ejemplo, mediante listas de mediadores o árbitros a los que se recurriría por acuerdo entre las partes en cada caso concreto. Cabe acudir a la puesta en funcionamiento de un sistema acabado o a la generación paulatina y gradual conforme las necesidades y la experiencia lo vayan requiriendo. Corresponde, de nuevo, a las partes interesadas la opción entre unos y otros.

La opción general por la creación de estructuras organizadas no debiera excluir, por supuesto, la libertad de las partes de un conflicto -bien ante cada caso concreto, bien por determinación del convenio colectivo- de proceder al establecimiento y utilización de sistemas distintos organizados y costeados por ellas.

3. Pero si se quiere alcanzar en algún momento una generalización de los procedimientos autónomos, parece oportuno reclamar una institucionalización de los medios de actuación que facilite su utilización y asegure la reducción de costes o, al menos, su mayor eficacia

económica. Tal vez ello debiera conducir a la creación de algún organismo de alcance nacional, ya sea de base bipartita o tripartita, al que se dotaría de los medios oportunos.

El modo de reparto competencial que se ha aconsejado con anterioridad para los distintos procedimientos autonómicos y generales limita las necesidades de dotación de este organismo toda vez que su intervención se reduciría a los conflictos colectivos de ámbito superior a una Comunidad Autónoma o a los conflictos de interpretación y aplicación de convenios, o de decisiones o prácticas de empresa, cuyo ámbito de afectación excediese de una Comunidad, así como a aquéllos derivados de la supletoriedad indicada más arriba.

4. La mayor eficacia de un sistema tal se alcanzaría en el momento en que todas las Comunidades Autónomas hubiesen establecido procedimientos de solución y medios técnicos para abordarlos. El Consejo considera oportuno invitar a las Comunidades que aún no lo han hecho a proceder así, de forma que en un plazo razonable de tiempo la totalidad del territorio nacional estuviese cubierta por una red de instituciones y procedimientos cuya coordinación aseguraría la mayor eficacia de los recursos disponibles y la mejor distribución de costes.

5. Dentro del conjunto de medios necesarios para posibilitar la existencia de procedimientos autónomos, debiera otorgarse una especial atención a la formación de conciliadores, mediadores y árbitros, ya se trate de sujetos externos o pertenecientes a las organizaciones sindicales y empresariales. Una adecuada profesionalidad, en una materia compleja como es la actividad de intermediación y solución de conflictos, constituye una de las mejores garantías de éxito de los procedimientos, y las Instituciones públicas debieran prestar su apoyo económico y técnico a los agentes sociales para asegurarla, siguiendo las orientaciones de la Recomendación nº 183, de 1981, de la Organización Internacional del Trabajo (párrafos 5 y 8).

5. LA CREACION DE UN SISTEMA DE SOLUCION DE CONFLICTOS

5.1. Los instrumentos jurídicos de creación: el papel de la Ley y del convenio colectivo

1. Algunas de las consideraciones realizadas hasta el momento han ido sugiriendo la opinión de este Consejo sobre el modo de establecimiento de un sistema de solución de conflictos. En hipótesis, dicho sistema puede crearse tanto por la Ley como por la negociación colectiva. En la medida en que los procedimientos creados deben poseer efectos no sólo entre las partes que los constituyen sino igualmente en el ámbito estatal y, singularmente, procesal, resultan únicamente descartables aquellos instrumentos jurídicos cuya eficacia no pueda afectar a terceros.

Ya se ha señalado con anterioridad la preferencia que deben poseer los procedimientos que tengan su origen en pactos o acuerdos entre las partes, siempre que estén dotados de la suficiente capacidad de incidencia jurídica. La mera creación por la Ley no garantiza su utilización y eficacia y plantea mayores problemas por lo que respecta a una eventual obligatoriedad.

2. Ello no excluye la intervención de la Ley en la propia ordenación de los procedimientos. Cuando menos, la Ley debe amparar los acuerdos de las partes y asegurar la eficacia política y jurídica de su contenido.

a. En primer lugar, la Ley debe promover los medios alternativos de solución de los conflictos, favoreciendo su adopción por la negociación colectiva o por el acuerdo de las partes. Se trataría no tanto de crear mecanismos de solución que pudieran utilizarse ante cada caso concreto, sino de facultar al convenio u otros tipos de acuerdos para su creación con el debido apoyo y reconocimiento jurídicos para garantizar su eficacia. En su caso, la Ley debiera dotar a los procedimientos pactados de medios para su debida aplicación.

b. En segundo lugar, corresponde a la Ley proceder al levantamiento o suavización de los obstáculos que puedan oponerse a la eficacia jurídica de los procedimientos, en especial por lo que respecta a su eventual oposición con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva. Para ello no debiera descartarse, a priori, ningún tipo de previsión ni ningún tipo de rango normativo.

c. Por fin, parece razonable que se proceda a la elaboración de un texto legal único que sustituya los actuales Reales Decretos-Leyes 17/1977 y 5/1979, e integre los

diversos procedimientos y fórmulas que han ido desarrollándose en la legislación general (singularmente, tanto en la reforma del Estatuto de los Trabajadores -artículo 85, con referencia a los artículos 40, 41, 47, y 51, artículo 91 y Disposición Adicional Décima-, como de la Ley de Procedimiento Laboral -artículo 65 y Disposición Adicional Séptima-), a efectos de mejorar los diversos textos legales, armonizarlos y reducirlos a fórmulas sencillas y coherentes.

La diferencia entre las respectivas funciones de la intervención legal y del pacto que se han expuesto no deben traducirse necesariamente en instrumentos estancos. La Ley puede cumplir aquí también otra importante función mediante la recepción de los procedimientos creados por las partes a través de la técnica de la Ley negociada. Debiera reflexionarse sobre la conveniencia de que esta recepción se produzca inmediatamente o espere a una cierta consolidación de los acuerdos alcanzados.

3. El Consejo parte de considerar que la mayor eficacia debe atribuirse a los instrumentos generados por las propias partes. Tal es lo que sugiere la experiencia sobre su utilidad, y tal es lo que reclama la necesidad de que los procedimientos de solución de los conflictos se inserten en un marco de autonomía colectiva y sirvan para potenciar esta autonomía.

Como es obvio, el convenio colectivo celebrado conforme a lo dispuesto en el Título III del Estatuto de los Trabajadores constituye el instrumento privilegiado para llevar a cabo esta actividad. Primero por la potenciación y racionalización de la autonomía colectiva que dicho instrumento supone. Segundo por su singular eficacia jurídica y la consiguiente capacidad de afectar a sujetos distintos de los firmantes y a la totalidad de los trabajadores y empresarios incluidos en su ámbito de aplicación. Por fin, porque en la actualidad las normas estatales atribuyen singularmente a estos convenios la facultad de generar procedimientos de solución y prevén algunos de los efectos y consecuencias procesales precisamente para los procedimientos generados por ellos.

5.2. La posibilidad o conveniencia de un acuerdo de amplio ámbito

1. Al convenio colectivo corresponde decidir acerca de la conveniencia o no de generar sistemas de solución de conflictos y, en su caso, establecer los procedimientos que parezcan oportunos en función de la situación o necesidades del sector o de la empresa a que se refiera. Parece, en todo caso, conveniente garantizar la coherencia entre los diversos procedimientos, como medio adecuado para asegurar su eficacia y una razonable conexión con las reglas procesales sobre los efectos de las soluciones obtenidas, y para ello se estima razonable procurar una cierta uniformidad que permita la generalización de los procedimientos y la extensión de unas adecuadas prácticas aplicativas. Del mismo modo, esta

uniformidad parece conveniente para permitir el mejor aprovechamiento de los medios puestos a su servicio, que pueden constituir la mejor garantía de su aplicación y eficacia.

Nuestro Ordenamiento prevé algunos mecanismos adecuados para ello como son el Acuerdo marco o el Acuerdo sobre materias concretas, en la medida en que se les dote de la eficacia jurídica de convenio colectivo, que han sido precisamente los utilizados en aquellas Comunidades Autónomas cuya experiencia puede ser hoy debidamente valorada.

2. Cualquiera que sea el instrumento técnico adecuado, lo que puede parecer conveniente es la suscripción de un Acuerdo Interprofesional que, desde el punto de vista político implique el compromiso de las partes y, desde el punto de vista jurídico, asegure una razonable eficacia a su voluntad. Sin pretender entrar en competencias y responsabilidades que sólo a ellas pertenecen, el Consejo considera oportuno invitar a las organizaciones sindicales y empresariales a que inicien negociaciones que puedan concluir con un acuerdo generador de un sistema de solución de conflictos que reúna a la vez las notas de generalidad y flexibilidad.

3. En principio, el acuerdo general puede poseer tanto una eficacia jurídica directa como indirecta en función de la voluntad de las partes. En el primer caso el pacto poseería eficacia por sí mismo en virtud de la naturaleza y efectos que el artículo 83.3 del Estatuto de los Trabajadores otorga a los acuerdos adoptados por los sujetos legitimados. Sería, por tanto, inmediatamente aplicable a la totalidad del ámbito abarcado y, por ello, posibilitaría directamente la utilización de los procedimientos creados por parte de todos los trabajadores y empresarios de dicho ámbito. En el momento actual la totalidad de los sistemas creados por las Comunidades Autónomas han optado por esta técnica, abriendo con carácter general el recurso a los procedimientos autónomos de solución sin perjuicio de respetar la libertad de cada concreto convenio colectivo para decidir sobre la eventual obligatoriedad dentro de su concreto ámbito de aplicación.

En el segundo, las partes firmantes del acuerdo general asumirían la responsabilidad política y obligacional de llevar a la práctica su contenido, pero la aplicación del acuerdo, es decir, su concreta existencia y eficacia jurídica dependería de la expresa recepción en un convenio colectivo posterior. En términos generales correspondería a cada convenio colectivo optar por diversas posibilidades:

a. Acoger estrictamente el procedimiento tipo elaborado por el acuerdo general, garantizando su aplicabilidad en su ámbito mediante su reproducción en el texto del convenio o la simple remisión a aquél.

- b.** Acoger dicho procedimiento adaptándolo a las peculiaridades de su ámbito específico.
- c.** Generar un sistema específico de solución de los conflictos para el ámbito del convenio, que quedaría así excluido del acuerdo general, asegurando la dotación de los medios oportunos para su funcionamiento.
- d.** No establecer ningún procedimiento específico, con la exclusiva salvedad de aquéllos que vienen exigidos por la Ley (por ejemplo: creación de una Comisión Paritaria para las cuestiones relacionadas con la interpretación y aplicación del convenio).

El reparto de competencias propio de la eficacia indirecta del acuerdo general no excluye, por supuesto, su capacidad para decidir la apertura de todas estas posibilidades o exclusivamente de algunas de ellas. De igual forma corresponde a dicho acuerdo, si lo estima conveniente, el condicionamiento o la ordenación de los términos en que podría pronunciarse cada concreto convenio.

4. Como consecuencia de esta primera consideración, el acuerdo general habría de establecer bien un procedimiento acabado, bien un procedimiento tipo. A él correspondería también, en todo caso, la decisión sobre la inclusión total, parcial o pospuesta de los conflictos individuales así como la diferenciación o no de los procedimientos para unos y otros conflictos. En caso de eficacia indirecta competiría a cada concreto convenio la decisión sobre el tipo o tipos de conflictos que desearan someterse a la solución autónoma a través de tales procedimientos. Probablemente debiera determinarse que la utilización de los medios vinculados al acuerdo general requiriese que el tipo de conflicto y el procedimiento concreto se encontraran comprendidos en él.

5. Las partes firmantes del acuerdo general adoptarían por su parte la decisión que estimaran procedente respecto de las obligaciones asumidas en virtud de su suscripción. Parecería razonable que, en tal contexto, acordaran la creación de una Comisión a la que se encomendara la solución de las dificultades interpretativas que pudieran producirse, el seguimiento de la aplicación del acuerdo, su perfeccionamiento futuro y, en su caso, la gestión de los medios atribuidos.

6. En caso de que se acordara la eficacia indirecta del acuerdo general, debiera contemplarse la existencia de conflictos de intereses suscitados al margen de la vigencia del concreto convenio colectivo, con el fin de facultar, en su caso, su acogimiento voluntario a los procedimientos creados. Es el caso de los conflictos que afectan a la negociación misma de un convenio u otros similares.

6. ALGUNOS PROBLEMAS JURIDICOS Y LEGALES

1. Ya se ha destacado en diversos lugares de este Informe el cambio legal experimentado recientemente en relación con la naturaleza de los procedimientos autónomos de solución de los conflictos. A través de la reforma del Estatuto de los Trabajadores y de la Ley de Procedimiento Laboral se ha dotado a los mismos de una mejor posición y seguridad jurídicas hasta ahora inexistentes. Pese a ello, subsisten algunos problemas que sería conveniente resolver.

2. Un primer problema deriva del difícil encaje de los procedimientos de solución de las discrepancias que puedan producirse en el periodo de consulta definido en los artículos 40, 41, 47 y 51 del Estatuto de los Trabajadores, en relación al significado jurídico que se les atribuye y a los procedimientos de impugnación judicial previstos por el artículo 91 del Estatuto al que remite el artículo 85.1. El texto actual de la Ley otorga a las soluciones adoptadas a través de dichos procedimientos el valor de convenio colectivo y las somete, por tanto, al proceso de impugnación de convenios. Esta decisión entra en contradicción con el significado jurídico, y con el consiguiente proceso de impugnación judicial, del acuerdo alcanzado directamente en el procedimiento de consulta entre las partes al que dichos procedimientos de solución pretenden sustituir.

Esta contradicción, así como las dificultades de compatibilizar los diversos procedimientos de impugnación judicial de la solución sustitutiva del acuerdo entre las partes y de la resolución administrativa que acoge dicha solución conforme a lo previsto en el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores para el caso del despido colectivo, debieran ser resueltas por una reforma legislativa, pues su mantenimiento dificultará el voluntario sometimiento de las partes a los procedimientos autónomos ante las iniciales discrepancias.

3. En materia de conflictos individuales, a pesar de los avances experimentados en cuestiones tales como el plazo de prescripción o caducidad de la acción (artículo 65.3 de la Ley de Procedimiento Laboral) o la ejecución judicial de los laudos arbitrales (Disposición Adicional Séptima de igual Ley), se mantienen todavía dificultades en relación con algunos de los efectos públicos que pueden derivarse de la solución de los conflictos.

a. Así, en relación con la asunción de sus obligaciones por parte del Fondo de Garantía Salarial, debiera clarificarse el significado del apartado 9 del artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores que ha generado dudas con respecto al tipo de "*procedimientos arbitrales*" al que se refiere y a las materias susceptibles de dichos

procedimientos, así como reformar el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Fondo en tal sentido.

b. Igualmente, en relación con la percepción de las prestaciones de desempleo, debiera resolverse la incidencia del laudo arbitral en los supuestos de despido, especialmente si es calificado como procedente. Más en general, debiera mejorarse la redacción del Reglamento de desempleo para incluir expresamente la consideración de los efectos de las soluciones obtenidas mediante los procedimientos autónomos.

4. En términos más generales la Ley debiera prever con mayor detalle, rigor y seguridad la eficacia jurídica de las soluciones alcanzadas en cualquiera de los procedimientos autónomos que puedan generarse a través de todos o de algunos de los instrumentos jurídicos adecuados. Singularmente, debiera evitarse o reducirse los riesgos de inaceptación individual de la solución obtenida en los conflictos colectivos, así como las dificultades que puede originar la confluencia de diversos instrumentos y plazos de impugnación ante los Tribunales. Sin perjuicio de los derechos que quepa reconocer a las minorías disconformes, debe asegurarse la especial representatividad y, por tanto, la especial capacidad de vinculación que es preciso atribuir a las mayorías.

5. Igualmente la Ley debiera contemplar y regular los efectos de una eventual obligatoriedad del recurso a dichos procedimientos, tanto en caso de conflictos colectivos como individuales, siempre que así se hubiera dispuesto en convenio colectivo. En este sentido, parece que la redacción del último párrafo del artículo 91 del Estatuto de los Trabajadores está generando alguna dificultad interpretativa sobre la capacidad del convenio colectivo de establecer la obligatoriedad de procedimientos autónomos para conflictos individuales. De entenderse así, tal dificultad interpretativa debiera resolverse en el sentido de otorgar la mayor capacidad posible al convenio colectivo, sin perjuicio de garantizar, en todo caso, la voluntariedad del arbitraje.

6. Por fin, es preciso asegurar en medida adecuada los efectos judiciales y procesales de las soluciones alcanzadas en los diversos procedimientos autónomos que puedan establecerse. Tanto el significado y función de la interrupción o suspensión de la prescripción y caducidad, como la ejecución judicial de todos, y no sólo de alguno de los supuestos, como las causas y procedimientos de impugnación judicial de los laudos arbitrales, etc., son problemas sólo parcialmente resueltos, a veces de forma equívoca, por la reforma del Estatuto de los Trabajadores. La conveniencia de una Ley de conjunto, de tratamiento material y procesal, se acentúa con estas consideraciones.

INDICE

APARTADO 1. INTRODUCCION. LA SITUACION PREVIA

- 1.1. Los procedimientos legales, negociales y autonómicos
- 1.2. La utilización real de los procedimientos

APARTADO 2. LA NECESIDAD DE PROCEDIMIENTOS AUTONOMOS DE SOLUCION DE LOS CONFLICTOS

- 2.1. La dificultad de los procedimientos autónomos. Sus causas y consecuencias
- 2.2. La conveniencia de los procedimientos autónomos. El inicio del cambio
- 2.3. Principios básicos de estos procedimientos

APARTADO 3. ALGUNAS CONCRECIONES SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS AUTONOMOS DE SOLUCION DE LOS CONFLICTOS

- 3.1. Tipos de conflictos afectados
 - a) Conflictos colectivos
 - b) Conflictos individuales
- 3.2. Ambitos de promoción y solución de los conflictos
- 3.3. Procedimientos autónomos de solución
- 3.4. Voluntariedad u obligatoriedad del recurso a los procedimientos autónomos

APARTADO 4. LOS MEDIOS NECESARIOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS AUTONOMOS

APARTADO 5. LA CREACION DE UN SISTEMA DE SOLUCION DE LOS CONFLICTOS

- 5.1. Los instrumentos jurídicos de creación: el papel de la Ley y del convenio colectivo
- 5.2. La posibilidad o conveniencia de un acuerdo de amplio ámbito

APARTADO 6. ALGUNOS PROBLEMAS JURIDICOS Y LEGALES