

# RELACIONES LABORALES Y SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONTROVERSIAS

Jesús R. MERCADER UGUINA

SUMARIO: I. El sistema español de solución de conflictos laborales.—II. Procedimientos de autocomposición de los conflictos. Ideas generales.—III. El subsistema extrajudicial administrativo: A) Conciliación preprocesal. B) Procedimiento administrativo de conflicto colectivo. C) Mediación administrativa. D) Funciones de mediación y arbitraje de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.—IV. El subsistema extrajudicial autónomo o convencional: A) El marco de reconocimiento convencional de los medios de solución de conflictos. B) Acuerdo estatal de solución extrajudicial de conflictos laborales. C) Acuerdos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos laborales. D) Los medios de solución de conflictos establecidos en convenios colectivos singulares.—V. Conclusiones

## I. EL SISTEMA ESPAÑOL DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES

**T**ODA idea de sistema es una idea de orden, así que, cuanto más orden, más y mejor sistema. Por otra parte, el orden más perfecto sigue siendo aquel en el que todas las relaciones de sus miembros y elementos componentes, sean éstos los que sean, se dejan expresar en términos de coherencia lógica y de unidad. Algunos autores, con altas dosis de pragmatismo, recuerdan que «los conjuntos normativos incoherentes no son tan raros, como todo jurista sabe por experiencia, pero a pesar de ello no consideran que haya buenas razones para limitar la referencia del término sistema a los conjuntos coherentes, a menos que por sistema normativo entendamos un sistema normativo puro, es decir, un sistema que carezca de consecuencias prácticas». Así pues, incluso a conjuntos normativos incoherentes cabe calificarlos de sistemas (1). Así ocurre con el sistema español de solución de conflictos laborales. Se trata, como seguidamente veremos, de un conjunto complejo, aluvional y plural en cuanto a sus orígenes de métodos de resolución que, aunque dotados de ciertos elementos de coherencia, en la práctica plantean indudables problemas de conexión.

En nuestro país existen dos grandes sistemas de solución de los conflictos: el procesal y la composición extrajudicial en sus diversas formas (administrativa o

---

(1) ALCHOURRON, C. E., BULYGIN, E., *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Buenos Aires, Astrea, 1987, p. 102.

convencional, estatal o autonómica). Dicho modelo no se ha caracterizado históricamente por la relevancia de los sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos de trabajo. Es pacífica la existencia de un gran desequilibrio entre esos dos sistemas con un claro predominio del procesal. Varias razones justifican dicha descompensación: en primer lugar, las facilidades de acceso a un proceso judicial rápido y gratuito ante órganos que tienen un nivel de especialización alto en la materia laboral; hay otra razón menos evidente, la deficiente regulación procesal de los sistemas extrajudiciales que les hace poco aptos para lograr soluciones rápidas y efectivas. Las soluciones extrajudiciales han sido vistas, finalmente, como un instrumento antieconómico, disfuncional para el normal desarrollo de la dinámica procesal que contribuye al retraso en la administración de justicia.

**ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES, 1996-2005**  
(Asuntos resueltos, según tipo de asunto y clase de resolución)

Años	Tipo de asunto				Clase de resolución					
	Total	Conflicto colectivo	Conflicto individual	Seguridad Social	Sentencia favor trabajador	Sentencia parcial favor	Sentencia desfavorable	Conciliación	Desist.	Otras causas
1996	259.598	1.306	175.140	83.152	89.450	16.132	63.613	22.548	41.122	26.733
1997	249.421	1.294	164.039	84.088	83.628	15.167	63.515	21.891	40.314	24.906
1998	240.728	1.306	154.465	84.957	77.165	14.947	62.661	22.016	40.432	23.507
1999	227.859	1.163	146.081	80.615	73.493	14.494	59.189	22.279	38.400	20.004
2000	232.782	1.293	154.055	77.434	72.019	14.139	59.581	24.201	40.933	21.909
2001	246.960	1.287	169.444	76.229	78.379	14.334	58.597	27.458	45.838	22.354
2002	282.475	1.567	199.001	81.907	88.506	17.381	58.827	32.182	48.263	37.316
2003	290.962	1.601	211.880	77.531	88.085	17.970	59.970	33.865	51.404	39.668
2004	279.628	2.129	202.081	75.418	86.167	16.866	50.495	29.903	52.620	33.575
2005	260.022	2.000	165.475	72.547	82.131	16.485	57.399	29.306	50.825	24.376

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*. Marzo 2006.

Los sistemas de composición judicial constituyen el instrumento fundamental para dirimir los conflictos individuales en materia laboral. La solución judicial de los conflictos colectivos de trabajo se articula a través de la modalidad procesal de conflicto colectivo, ante los órganos de la jurisdicción social (arts. 151 y ss. LPL), siempre y cuando se cuestione la interpretación o aplicación de una regla o norma legal, convencional o de empresa (conflicto jurídico), y el conflicto afecte a un interés general de un grupo genérico de trabajadores (conflicto colectivo). Especiales problemas plantea la conservación de este procedimiento de conflicto colectivo propio del modelo predemocrático de relaciones laborales (2). La jurisdicción social resolvió durante 2005 260.022 asuntos, un 7 por 100 menos que en 2004. La

(2) DESDENTADO BONETE, A., «El sistema español de solución de conflictos colectivos, algunas reflexiones críticas», en AA.VV., *El papel del sindicato en la solución de los conflictos*, Madrid, UGT, 2007, p. 29.

mayor parte, un 70 por 100 (185.475) fueron conflictos individuales, mientras que los conflictos colectivos representaron un 0,76 por 100 (2000).

No obstante, la configuración del sistema judicial de solución de controversias legalmente establecido como un sistema cerrado en sí mismo, que no tolera constitucionalmente intromisiones provenientes de la actividad negocial de los particulares o de los grupos sociales organizados, va progresivamente cediendo y dando paso a una concepción más abierta en la que la obligatoriedad de la observancia de los procedimientos pactados deja de ser entendida como un atentado al derecho a la acción consagrado en el artículo 24 CE (3). Los sistemas extrajudiciales vienen incrementando su papel en los últimos tiempos no ya como meros instrumentos alternativos al proceso sino como medios de actuación colectiva y materialización del principio de autonomía colectiva. Este impulso se observa no sólo en nuestro derecho interno sino, también, en el comunitario. Algunos documentos comunitarios ya comienzan a apuntar en esa dirección: el Libro Verde relativo a las modalidades alternativas de solución conflictos en el ámbito civil y mercantil [COM 2002, 196 final] y las conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre un mecanismo a escala europea para ayudar a resolver los conflictos entre empresarios y trabajadores que trasciendan el nivel nacional (C 354, DOCE 13-12-2001), abonan la idea de un desarrollo sostenido de estos mecanismos de integración social del conflicto.

Pero cierto es, también, que la implantación de estos sistemas alternativos está contando con notables dificultades prácticas. Ciertamente, estos mecanismos plantean notables problemas de coordinación con los establecidos dentro del modelo de composición judicial. Ni el grado de obligatoriedad del medio extrajudicial, ni su eficacia que requiere que la solución adoptada en el mismo goce de los atributos que garantizan el valor de la decisión de la sentencia como solución real de un conflicto; ni, en fin, la estabilidad que supone, en última instancia, que la decisión «no se configure como una mera decisión preliminar “de tanteo”, son caracteres que puedan predicarse de las soluciones alcanzadas en nuestro particular sistema de solución extrajudicial de conflictos laborales» (4). Todo ello apunta a una deficiente regulación procesal de los instrumentos extrajudiciales (5) y, en última instancia, a su eficacia relativa en la práctica de nuestras relaciones laborales.

## II. PROCEDIMIENTOS DE AUTOCOMPOSICIÓN DE LOS CONFLICTOS. IDEAS GENERALES

Los actos de solución de un conflicto suelen ser clasificados en tres grupos: los logrados directamente por las partes, los obtenidos directamente por las partes con

---

(3) VALDÉS DAL-RE, F., «Tutela judicial y autotutela colectiva en la solución de los conflictos colectivos (y II)», *RL*, 1992, núm. 5, p. 1

(4) DESDENTADO BONETE, A., «El sistema español de solución de conflictos colectivos, algunas reflexiones críticas», cit.

(5) DESDENTADO BONETE, A., «El sistema español de solución de conflictos colectivos, algunas reflexiones críticas», cit.

la ayuda de la intervención mediadora de un tercero y, en fin, los producidos por un tercero en virtud de un encargo previo de las partes:

a) *Conciliación*

En la conciliación, el tercero reúne a las partes con el objeto de facilitar un acuerdo entre ellas y obtener así su avenencia. El órgano conciliador no ha de sugerir siquiera, ni menos proponer, una posible solución al conflicto –ésta es la diferencia convencional que separa la conciliación de la mediación–, ni, en ningún caso, solventar el conflicto por sí mismo como en el arbitraje. El conciliador, en consecuencia, no pretende sino revitalizar el diálogo entre las partes y constituirse en un instrumento de impulso de la negociación entre ellas. La conciliación es, normalmente, más formalista que otros procedimientos, y suelen existir órganos instituidos para la misma.

b) *Mediación*

En la mediación, el tercero desarrolla una función que supera la simple puesta en contacto de posiciones divergentes. El órgano de mediación, tras estudiar y analizar las bases del conflicto, propone una o varias soluciones al mismo, susceptibles de ser aceptadas por las partes. En la mediación, el tercero no sólo intenta aproximar los puntos de vista enfrentados, con miras a la obtención de un acuerdo, sino que pretende también orientar e influir, a través de sus propuestas, en los términos del mismo. La actuación del mediador se desarrolla con escaso formalismo y con criterios predominantemente de equidad.

c) *Arbitraje*

Es claro que los dos anteriores supuestos son materialmente análogos pues, al no tener carácter dirimente la intervención del tercero, todos se resuelven en un negocio jurídico imputable directamente a las partes; por su parte, el arbitraje podría suscitar dudas, en la medida en que el acto producido es ajeno a las partes del conflicto. Sin embargo, parece evidente que el poder del árbitro, cuando éste actúa por libre decisión de los interesados, descansa sobre el mismo fundamento que los acuerdos directos entre las partes, al ser éstas quien, en último término, le atribuyen facultades de integración de su voluntad en la medida en que desean poner fin a un conflicto precisamente en el sentido que determine el árbitro.

El árbitro no despliega en su función un mandato jurisdiccional sino que el laudo dictado por él produce un efecto de equivalencia jurisdiccional (STC 43/1988, 62/1991). El juicio arbitral es un proceso especial privado ajeno a la jurisdicción ordinaria, cuyo efecto de equivalencia sólo puede producirse cuando las partes intervinientes en el mismo den cumplimiento a la siguiente triple condición: a) sometimiento libre y voluntario al convenio arbitral; b) que el objeto de la controversia sea arbitrable, y c) que el arbitraje se tramite procedimentalmente bajo el manto de las garantías de igualdad de partes, audiencia, contradicción y prueba. El cumplimiento de estas condiciones determina el nacimiento del efecto de equivalencia

jurisdiccional, que se encuentra no sólo en que el laudo produce efectos idénticos a la cosa juzgada, sino también en el hecho de que la decisión arbitral no puede ser controlada judicialmente por errores de hecho o de derecho sino sólo por razones extrínsecas (6).

La conclusión que se alcanza de la doctrina general sobre el arbitraje es la de excluir como auténticos arbitrajes los mal llamados «arbitrajes obligatorios», porque, en tal caso, falta el presupuesto de libre sometimiento al convenio arbitral. Por tanto, como el TC ha señalado, a título de ejemplo, en su STC 174/1995, deben considerarse excluidos los «seudoarbitrajes» o aquellos que poseen una simple apariencia arbitral. Quedan, por ello, excluidos de tal consideración en el ámbito laboral:

a) El procedimiento arbitral para decidir reclamaciones en materia electoral. El artículo 76 ET, desarrollado reglamentariamente por el RD 1844/1994; así como los artículos 28 y 29 LORAP, desarrollados por el RD 1846/1994, instituyen un procedimiento arbitral conforme al cual «deberán tramitarse las impugnaciones en materia electoral», con excepción de las denegaciones de «registro administrativo de las actas electorales por la oficina pública competente, cuyas reclamaciones «podrán plantearse directamente ante la jurisdicción competente» (arts. 76.1 ET y 133 a 136 LPL). Este procedimiento arbitral público de control, obligatorio y único para cualquier controversia planteada en esta materia ha sido objeto de una fuerte controversia doctrinal que ha llegado incluso a refutar su carácter de verdadero y propio arbitraje, calificándolo de «simple vía previa al proceso, en la que faltan los elementos de voluntariedad en la sumisión y la elección del árbitro por las partes que son esenciales al arbitraje» (7), por lo que, realmente, no nos hallaríamos en presencia de «un arbitraje verdadero, sino de una instancia pseudojudicial» (8). Posicionamientos que se han visto reforzados por la jurisprudencia que, en su STS (3.<sup>a</sup>) 2-1-1996, lo ha calificado de «pseudoarbitraje» que, «aunque sea un paso más en relación con la conciliación previa, típica del proceso laboral, puede reconducirse al mismo fin que inspira ésta».

b) El arbitraje obligatorio en materia de huelga de fuerte repercusión social, previsto en el artículo 10 RDLRT. El arbitraje obligatorio se configura, de este modo, como un acto administrativo, esto es, una declaración de voluntad que crea unilateralmente e impone consecuencias jurídicas a un sujeto o sujetos, por presumirse, con carácter *iuris tantum*, su legalidad (9). El arbitraje obligatorio no se ha considerado como un genuino arbitraje, al entenderse que en el mismo falta las notas de facultatividad; imparcialidad del árbitro; y falta de compromiso en su conclusión (10).

(6) MERINO MERCHÁN, J. F., *El «equivalente jurisdiccional» en el Derecho público español*, Madrid, CEC, 2002, p. 24.

(7) DESDENTADO BONETE, A., «El tratamiento procesal de los procedimientos no jurisdiccionales de solución de conflictos laborales», en DESDENTADO BONETE, A., y CACHÓN VILLAR, P., *Reforma y crisis del proceso social (1994-1996)*, Pamplona, Aranzadi, 1996, p. 261.

(8) RÍOS SALMERÓN, B., «Aspectos procesales de la reforma laboral de 1994», *RL*, 1994, núm. 2, p. 425.

(9) BALLESTER PASTOR, M. A., *El arbitraje laboral*, Madrid, MTSS, 1993, p. 180.

(10) MONTOYA MELGAR, A., «El arbitraje en los conflictos colectivos de trabajo», *REDT*, 1981, núm. 5, p. 15.

c) El arbitraje obligatorio en situaciones de falta de acuerdo en la sustitución de las Ordenanzas Laborales. La DT 6.<sup>a</sup> ET fijó un término final a la situación de vigencia dispositiva y para la sustitución convencional de las Ordenanzas Laborales, salvo que por acuerdo marco o sobre materia concreta se dispusiese otra cosa (art. 83.2 y 3 ET) (11). En dicho procedimiento se preveía un informe negativo de cobertura por parte de la (CCNC), el posible desarrollo de una actividad mediadora por parte de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos e incluso, en último término, ante la falta de acuerdo de sustitución se establecía la facultad de «someter la solución de la controversia a arbitraje» para evitar vacíos normativos en el ámbito de la Ordenanza Laboral no sustituida. De producirse dicha resolución se tratará de una imposición obligatoria a las partes de sometimiento al procedimiento lo que lleva «rotundamente» a calificarlo de arbitraje obligatorio. Una de las cuestiones más controvertidas ha sido la de la posible inconstitucionalidad de este tipo de arbitraje obligatorio por violación del derecho a la negociación colectiva entre los representantes de los trabajadores y empresarios. La STS (4.<sup>a</sup>) 19-10-1998 ha declarado la constitucionalidad del arbitraje obligatorio sobre la base de tres distintos argumentos: «a) necesidad de poner fin al ya lento proceso de derogación de las ordenanzas laborales (...). b) Falta de regulación (cobertura) en los convenios colectivos de un sector determinado de derechos y obligaciones desarrollados hasta el presente en la correspondiente ordenanza que ha quedado derogada, circunstancia constatada por la CCNC de participación institucional, sindical y empresarial. c) Necesidad absoluta de cubrir el vacío normativo que se produce, una vez fracasadas las negociaciones que precedieron a la decisión de someter las discrepancias al arbitraje».

### III. EL SUBSISTEMA EXTRAJUDICIAL ADMINISTRATIVO

El sistema de solución extrajudicial cuenta con un *subsistema administrativo* para la solución del conflicto laboral integrado por diversas instituciones obedientes, también, a finalidades diversas y caracterizadas todas por su desigual utilización. Tal modelo, heredero de la clásica tradición de intervención administrativa en las relaciones laborales, pasa por una fase de lento proceso de descomposición, significativamente en lo que se refiere a los instrumentos de solución de los conflictos colectivos de trabajo en los que la obsolescencia de estas instituciones resulta evidente. Permanecen en pie, sin embargo, instrumentos plenamente asentados en la lógica procesal, como resulta evidente en el caso de la conciliación preprocesal.

#### A. La conciliación preprocesal

En relación con la tramitación de acciones judiciales, los artículos 63 a 68 LPL establecen como requisito necesario previo el intento de conciliación o mediación ante

---

(11) Sobre el arbitraje obligatorio en situaciones de falta de acuerdo en la sustitución de las Ordenanzas Laborales, CRUZ VILLALÓN, J., «Derogación de Ordenanzas Laborales y negociación colectiva», en AA.VV., *Estructura de la negociación colectiva*, Madrid. MTSS, 1996, pp. 97 a 138.

el órgano administrativo que asuma estas funciones. La obligatoriedad de un intento de conciliación previa al proceso como fórmula de solución extrajudicial, cuando ya se ha decidido por una de las partes acudir a la solución procesal, tiene gran tradición en nuestro ordenamiento procesal. En la actualidad, las normas que regulan esta conciliación son la LPL y el RD 2756/1979, de 23 de noviembre, que sigue vigente.

Como es conocido, el artículo 63 LPL establece como requisito previo para la tramitación del procedimiento judicial el intento de conciliación ante el servicio administrativo o ante el órgano que asuma estas funciones, que podrá constituirse mediante los acuerdos interprofesionales o los convenios colectivos a que se refiere el artículo 83 ET. En la actualidad, cumplen las funciones de mediación, arbitraje y conciliación en el ámbito de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: el Servicio Administrativo de Mediación, Arbitraje y Conciliación, y las Unidades (territoriales) de Mediación, Arbitraje y Conciliación. Por otra parte, están los organismos de las Comunidades Autónomas a las que se hayan transferido las funciones de mediación, arbitraje y conciliación.

La solución conciliatoria como alternativa al proceso se propicia por el legislador al imponer su «intento», como «requisito previo para la tramitación del proceso» (art. 63 LPL), y exigir a los litigantes la obligada asistencia al acto de conciliación (art. 66.1 LPL). La LPL permite la impugnación de sus resultados sólo por motivos de nulidad (art. 67.1 LPL), y concede fuerza ejecutiva a lo acordado sin necesidad de ratificación judicial, «pudiendo llevarse a efecto por el trámite de ejecución de la sentencia» (art. 68 LPL).

### **CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS, 1996-2005** (Asuntos resueltos, según tipo de resolución)

Años	Conciliaciones individuales				Conciliaciones colectivas				Mediaciones
	Total	Con av.	Sin av.	Otras <sup>1</sup>	Total	Con av.	Sin av.	Otras <sup>1</sup>	
1996	463.779	173.749	105.228	184.802	1.804	152	1.229	423	136
1997	433.620	161.431	103.427	168.762	1.799	171	1.162	466	126
1998	401.775	164.203	90.355	147.217	1.596	155	1.042	399	91
1999	411.356	181.574	88.680	141.102	1.306	149	859	298	109
2000	411.061	199.436	90.903	150.722	1.070	122	669	279	94
2001	504.162	236.697	95.046	172.419	839	75	554	210	92
2002	502.461	211.028	99.260	192.173	815	61	517	237	81
2003	397.069	116.805	96.657	183.607	784	75	488	221	72
2004	355.802	87.132	98.657	170.013	796	63	502	231	96
2005	330.221	72.845	95.501	161.875	682	44	457	181	83

<sup>1</sup> Intentadas sin efectos, archivadas y desistidas.

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*. Marzo 2006.

Los órganos administrativos de mediación, arbitraje y conciliación resolvieron 330.986 asuntos en 2005, en su mayor parte debidos a conciliaciones individuales. En su conjunto, el número de asuntos supuso un 6,7 por 100 menos que

en 2004. En particular, cabe destacar el caso de las conciliaciones colectivas, 682, cifra que representaba un descenso de casi un 15 por 100 con relación a 2004. En cuanto a las mediaciones, en ese período se resolvieron un total de 83, lo que significaba una disminución de un 13 por 100 respecto al año anterior. En los últimos años, esta menor actividad se viene produciendo de forma paralela al progresivo incremento de las actuaciones ante los organismos autónomos de solución extrajudicial de conflictos laborales. Asimismo, las conciliaciones individuales disminuyeron un 7,2 por 100, confirmando la tendencia que se aprecia desde 2003.

## **B. Procedimiento administrativo de conflicto colectivo**

En general, como venimos señalando, se está produciendo un trasvase de los servicios de solución de conflictos colectivos por vía extrajudicial desde los órganos de la Administración pública a los servicios constituidos por los acuerdos interprofesionales suscritos entre las organizaciones empresariales y las organizaciones de trabajadores. Ello se observa con especial intensidad en el procedimiento administrativo de conflicto colectivo regulado en el título II del RDLRT. Desde 1996 hasta el 2005, los casos presentados ante los servicios de conciliación, mediación y arbitraje de la Administración pública laboral han descendido el 62,7 por 100, pasando de 1805 en 1996 a 674 en 2005, mientras que desde la creación de los servicios referidos, éstos han tenido un crecimiento exponencial muy pronunciado, concretándose en 3.764 casos en el año 2005. Ello ha supuesto una notable pérdida del protagonismo de que gozaba este referido procedimiento, al quedar sustituido ahora por otros más ágiles y rápidos, factores a los que deben añadirse otros vinculados con la psicología social y que anudan en la mente colectiva el recurso a esta medida con la función político-administrativa que ésta había cumplido en etapas anteriores, con el consiguiente desprestigio de la misma a los ojos de representantes sindicales y empresariales (12).

## **C. La mediación administrativa**

Nuestro ordenamiento establece una segunda previsión relativa a la intervención de la Administración en los conflictos sociales: la mediación contenida en el RDL 5/1979 y desarrollada en el RD 2756/1979. Se trata de una normativa que, aunque prevista respecto a un organismo autónomo desaparecido, sigue vigente. No obstante, un balance de la eficacia de esta medida desde su puesta en práctica da como resultado un uso muy escaso y una evidente «ausencia de efectividad práctica», como en su día pusiera de relieve el Informe del CES sobre procedimientos autónomos de los conflictos laborales, lo que hace del mismo un sistema prácticamente en desuso (13).

---

(12) CRUZ VILLALÓN, J., *El arbitraje laboral en la reforma legislativa*, en OJEDA AVILÉS, A. (Coord.), *El arbitraje laboral: los acuerdos de empresa*, Madrid, Tecnos y Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 1996, p. 26.

(13) ALFONSO MELLADO, C. L., *El proceso de conflictos colectivos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1993, p. 122.

En el ámbito de las Administraciones Públicas, se prevé el nombramiento de común acuerdo entre Administraciones Públicas y Organizaciones sindicales y Sindicatos, de un mediador para resolver los conflictos surgidos en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos o los incumplimientos de pactos y acuerdos (art. 38 LORAP). Bien es cierto que la aplicación práctica del citado precepto ha sido muy excepcional, cuando no marginal, de forma que es una posibilidad que en la práctica negocial cotidiana está casi sin materializar (14).

#### D. Las funciones de mediación y el arbitraje de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

A la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se le atribuyen funciones de mediación, conciliación e incluso arbitraje típicamente en conflictos colectivos. El principio de trabajo programado y la escasez de recursos humanos orienta en realidad su actuación hacia los conflictos colectivos y, especialmente, en los supuestos de huelga. El artículo 9 RDLRT, dispone que «la Inspección de Trabajo podrá ejercer su función de mediación desde que se comunique la huelga hasta la solución del conflicto», con lo que tal actividad quedaba concentrada, exclusivamente, a la intervención en situación de conflicto abierto. Con todo, la Inspección de Trabajo cuenta con importantes posibilidades de acción en situaciones de conflicto, si bien para su intervención la misma habrá de desprenderse de las atribuciones inherentes a su condición de autoridad pública (15). De este modo, si el artículo 1.1 Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, LOITSS) anticipa que corresponderán a la Inspección de Trabajo funciones de «en su caso, arbitraje, mediación y conciliación». El artículo 3.3 LOITSS desarrolla dicha posibilidad y la concreta.

La ITSS tiene atribuidas funciones arbitrales «a petición de las partes, en conflictos laborales y huelgas, u otros que expresamente se soliciten» (art. 3.3.2 LOITSS). Dicha posibilidad pone en cuestión la posible simultaneidad de funciones inspectoras y arbitrales. Incompatibilidad que deriva del principio de imparcialidad y que aparecía como fundamento de la exclusión de este tipo de funciones por la Recomendación 81 OIT, de acuerdo con la cual «las funciones de los Inspectores de Trabajo no deberían comprender la función de conciliadores o árbitros en los conflictos de trabajo». La propia OIT ha señalado que «si el árbitro pertenece a los servicios de la Inspección de Trabajo, le corresponderá entonces hacer respetar la decisión que el mismo haya tomado, o sea, desempeñar funciones incompatibles» (16). Con este fundamento, el artículo 3.3.3 LOITSS establece que «la función de arbitraje por parte de la Inspección, sin perjuicio de las funciones técnicas de información y asesoramiento, (...) será incompatible con el ejercicio simultáneo de la función inspectora por la misma persona que ostenta la titularidad de dicha función sobre las empresas sometidas a su control y

(14) CRUZ VILLALÓN, J., «Por el ensanchamiento de la mediación y el arbitraje en los conflictos laborales», *TL*, 2003, núm. 70, p. 16.

(15) FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. F., «El impacto indirecto de las reformas del ordenamiento laboral: el papel de la Inspección de Trabajo», en AA.VV., *La incapacidad temporal*, Madrid, Tecnos/AEDTSS, 1996, pp. 546 a 559.

(16) OIT, *La inspección de trabajo. Manual de educación obrera*, Ginebra, 1986.

vigilancia». La referida solución está llamada a suscitar ciertos problemas de orden práctico. Es precisamente la confianza y seguridad en la imparcialidad del árbitro lo que en muchas ocasiones mueve a los sujetos en conflicto a recurrir, precisamente, al Inspector de Trabajo, con el que mantienen una relación directa. La norma procede, así, a efectuar una clara disociación entre realidad y Derecho (17).

#### IV. SISTEMA EXTRAJUDICIAL AUTÓNOMO O CONVENCIONAL

##### A. El marco de reconocimiento convencional de los medios de solución de conflictos

La negociación colectiva ha cumplido un papel capital en la puesta en práctica de muchos de los sistemas de mediación y arbitraje: «a través de la celebración de Acuerdos interprofesionales que, tanto a nivel estatal como autonómico, presentan hoy en día un mapa completo de tales sistemas, tanto desde la perspectiva organizativa como funcional, que cubre con suficiencia las necesidades de los interlocutores sociales, particularmente por lo que refiere a los conflictos laborales de naturaleza colectiva» (18). Los dos niveles básicos de configuración de estos sistemas permiten dar una respuesta razonable a las necesidades de las partes (19).

El artículo 91 ET contiene la «norma de reconocimiento» de los medios solutorios convencionales de cobertura general (20), preocupándose de limitar su alcance en los conflictos jurídicos a «las controversias colectivas derivadas de la aplicación e interpretación de los convenios colectivos», excluyendo así *a contrario sensu* los conflictos jurídicos relativos a la aplicación de normas legislativas.

a) Como apunta indirectamente el artículo 91 ET al remitir al artículo 83 ET, los acuerdos autonómicos de solución de conflictos de trabajo deben tener carácter interprofesional o intersectorial, extendiendo su campo de aplicación a la totalidad o al menos a gran parte del sistema productivo en el ámbito de aplicación correspondiente. En consonancia con este radio de acción, se trata de acuerdos «interconfederales», en el sentido de que las entidades que los han suscrito han sido las centrales o confederaciones más representativas de trabajadores y empresarios o los órganos de las mismas a nivel autonómico.

b) Un segundo rasgo de los acuerdos nacionales y autonómicos de solución de conflictos de trabajo es que se trata de acuerdos monográficos específicamente

---

(17) MERCADER UGUINA, J. R., SÁNCHEZ GRANDE, A., «La Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Consideraciones en torno a la Ley 42/1997, de 14 de noviembre)», *RL*, 1998, núm. 3, p. 89.

(18) CRUZ VILLALÓN, J., *Por el ensanchamiento de la mediación y el arbitraje en los conflictos laborales*, cit.

(19) De enorme interés en esta materia son los trabajos de REY GUANTER, S., *La resolución extrajudicial de conflictos colectivos laborales*, Sevilla, CARL, 1992; LANTARÓN BARQUÍN, D., *Ordenación de la solución extrajudicial de los conflictos laborales*, Valladolid, Lex Nova, 2003, y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M. L., *Negociación colectiva y solución de conflictos laborales*, Albacete, Bomarzo, 2004.

(20) MARTÍN VALVERDE, A., «Las relaciones entre el sistema judicial y los medios no judiciales de solución de conflictos de trabajo», *RL*, 2007, núm. 7, p. 31.

dedicados a esta materia. Para las SSTs 11-6-1997 (R.º 3729/1996), 9-7-1998 (R.º 3201/1997) y 30-1-1999 (R.º 1477/1998), los acuerdos sobre solución extrajudicial de conflictos laborales poseen la naturaleza jurídica de los acuerdos sobre materias concretas del artículo 83.3 ET y tienen por destinatarios a todos los sujetos, individuales y colectivos, incluidos en su ámbito correspondiente. Estos acuerdos, que instituyen procedimientos privados de solución extrajudicial y establecen reglas generales para su utilización, no pueden considerarse acuerdos marco o acuerdos mixtos o híbridos atendiendo a la exigencia de aceptación posterior en unidades inferiores o de coordinación con otros pactos colectivos que dan prioridad a la intervención de sus comisiones paritarias, pues no regulan la estructura de la negociación colectiva, la concurrencia de convenios o la complementariedad de unidades de negociación, y ni siquiera contienen directrices de regulaciones futuras para sujetos negociadores de ámbito inferior.

c) Los medios solutorios extrajudiciales previstos en el artículo 91 ET no se extienden a la totalidad de las empresas y organizaciones de trabajo pero sí tienen un radio de acción muy amplio.

Los instrumentos fundamentales en la definición del modelo convencional son, de un lado, el ASEC, a nivel estatal y, de otro, los Acuerdos firmados con esta finalidad en las distintas Comunidades Autónomas. Un último instrumento de gran importancia es el que queda remitido a las Comisiones Paritarias de los Convenios Colectivos.

## B. El acuerdo estatal sobre solución extrajudicial de conflictos laborales

El III Acuerdo sobre solución extrajudicial de conflictos laborales (ASEC-III), suscrito el 29-12-2004 (*BOE* 29-1-2005), tiene por objeto el establecimiento y la regulación de un sistema de solución extrajudicial de conflictos colectivos de trabajo entre empresarios y trabajadores o sus respectivas organizaciones representativas, de carácter autónomo y de ámbito estatal o supra autonómico (art. 1 ASEC-III). Como su propia denominación sugiere, el ASEC-III constituye una continuación del primer y segundo Acuerdos sobre solución extrajudicial de conflictos laborales (ASEC I y II), suscritos, junto con sus correspondientes Reglamentos de aplicación, el 25-1-1996 (*BOE* 8-2) y el 31-1-2001 (*BOE* 31-1), respectivamente.

a) El ASEC tiene un marcado carácter estatal, proyectando su aplicación en la totalidad del territorio nacional. De este modo, los conflictos que por razón de la materia se susciten podrán someterse a los procedimientos previstos en el ASEC siempre que surjan en alguno de los ámbitos que establece el artículo 4.2 ASEC-III. Tales conflictos habrán de afectar a un sector o subsector de actividad que exceda del ámbito de una Comunidad Autónoma o a una empresa cuando el conflicto afecte a varios centros radicados en diferentes Comunidades Autónomas. En este último caso, y cuando se trate de un conflicto colectivo de interpretación y aplicación de un Convenio, será preciso que este último sea un Convenio de empresa o de ámbito inferior a la empresa pero superior a cada uno de los centros de trabajo afectados. Así, no sólo los convenios de empresa, sino también aquellos que uniforman las condiciones de trabajo para diferentes centros de trabajo que actúan en

diferentes Comunidades quedan incluidos en el radio de aplicación del ASEC. Se excluyen, *a contrario*, todos aquellos conflictos que, aun afectando a una empresa, o a varios convenios de centros con convenio común, o a uno o varios centros de trabajo, no excedan en su ámbito de aplicación el de una Comunidad Autónoma.

b) Debe subrayarse el carácter exclusivamente colectivo de los conflictos sometidos al ASEC-III. Claramente lo expone el artículo 1 ASEC-III al señalar que el Acuerdo tiene «por objeto la creación y desarrollo de un sistema de solución de los conflictos colectivos laborales surgidos entre empresarios y trabajadores o sus respectivas organizaciones representativas». Quedan excluidos, por tanto, los conflictos individuales, que podrán someterse a los procedimientos previstos por acuerdos suscritos, o que puedan suscribirse, en los distintos ámbitos autonómicos (art. 4.3 ASEC-III).

c) La puesta en práctica de los medios o procedimientos establecidos en el ASEC no es automática en todo el ámbito interprofesional de aplicación, sino que requiere la ratificación o adhesión expresa por parte de las representaciones que intervienen en las unidades de negociación de nivel sectorial o en las empresas, siempre que dichas representaciones cuenten «con legitimación suficiente para obligar en el correspondiente ámbito» (art. 3.3 ASEC-III). Los actos sucesivos de aceptación de la aplicación del ASEC pueden adoptar formas distintas, desde la adhesión expresa en convenios sectoriales o de empresa, hasta la inserción de sus cláusulas en tales convenios o acuerdos colectivos, pasando por el pacto de adhesión efectuado mediante simple acta suscrita por la dirección de la empresa y los representantes de los trabajadores. En cualquier caso, «la adhesión o ratificación habrá de ser incondicionada y a la totalidad». Hasta el momento, se encuentran incorporados al ASEC sectores como la construcción, comercio, hostelería, telemarketing, madera, textil, grandes almacenes o industria química, metal (956.000 trabajadores). Se encuentran adheridas 164 empresas, afectando a un total de 7 millones de trabajadores, esto es, un 38 por 100 de la población ocupada.

d) La gestión de los procedimientos de solución de conflictos colectivos de trabajo establecidos en el ASEC-III le corresponde al Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), institución paritaria con representación de las organizaciones firmantes del ASEC-III, constituida en una fundación con personalidad jurídica propia, tutelada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (art. 5 ASEC-III) (21).

e) Los conflictos colectivos que serán susceptibles de someterse a los procedimientos previstos en el ASEC aparecen contenidos en su artículo 4. Se incluyen, así:

1.º Los conflictos colectivos jurídicos o de interpretación o aplicación de normas estatales o convencionales o de decisiones o prácticas de empresa, en los términos previstos en el artículo 151 LPL. Si la norma cuestionada es un Convenio de ámbito de empresa o inferior, deberá afectar a más de un centro de trabajo ubicado en más de una Comunidad Autónoma.

2.º Los conflictos de interpretación o aplicación de Convenios, pactos o acuerdos colectivos en los que no se llegue a un acuerdo de solución en la Comisión Paritaria.

---

(21) Más extensamente, [www.fsima.es/](http://www.fsima.es/).

3.º Los conflictos ocasionados por discrepancias en la negociación de Convenios, acuerdos o pactos colectivos (bloqueos de negociación). Se entiende que concurre un bloqueo en la negociación cuando han transcurrido cinco meses desde la constitución de la mesa negociadora. No obstante, se podrá acudir a los procedimientos de solución antes de ese momento cuando así se acuerde conjuntamente por las partes.

4.º Los conflictos ocasionados por discrepancias surgidas en el período de consultas previsto para la adopción de decisiones colectivas de traslado (art. 40 ET), modificación sustancial de condiciones de trabajo (art. 41 ET), suspensión de contratos (art. 47 ET) y despidos (art. 51 ET).

5.º Los conflictos que den lugar a la convocatoria de una huelga.

6.º Los conflictos sobre determinación de los servicios de seguridad y mantenimiento en caso de huelga.

El ASEC excluye de su ámbito de conocimiento dos supuestos. De un lado, los conflictos que versen sobre Seguridad Social. La razón de ser de esta exclusión se encuentra, sin duda, en la enorme litigiosidad existente y las íntimas conexiones que se dan entre autonomía colectiva y Seguridad Social. En este ámbito de tal exclusión se excepcionan «los conflictos colectivos que recaigan sobre Seguridad Social complementaria, incluidos los planes de pensiones» (art. 1.2 ASEC-III). Por otra parte, se excluyen los conflictos en los que sea parte el Estado, Comunidades Autónomas, entidades locales u organismos autónomos dependientes de los mismos a los que se refiere el artículo 69 LPL en materia de reclamación previa. Quedan, pues, excluidos del ámbito del ASEC los conflictos en los que intervengan Administraciones Públicas, circunstancia que exigirá a no tardar una proyección de este acuerdo sobre dicho ámbito.

El ASEC utiliza dos técnicas básicas para canalizar los conflictos colectivos que se incluyen dentro de su ámbito de cobertura: la mediación y el arbitraje. Tales procedimientos se regirán por los principios de gratuidad, celeridad, igualdad procesal, audiencia de las partes, contradicción e imparcialidad, respetándose, en todo caso, la legislación vigente y los principios constitucionales (art. 9 ASEC-III).

La mediación se realiza por un órgano unipersonal o colegiado, que procurará activamente solventar las discrepancias que dieron lugar al conflicto proponiendo acuerdos de solución (art.12.1 ASEC-III). El mediador o mediadores deberán ser ajenos al conflicto en el que actúan, sin que puedan concurrir intereses personales o profesionales directos que puedan alterar o condicionar su actividad mediadora (art. 14.5 ASEC-III).

La segunda vía está constituida por el recurso al arbitraje. El artículo 18 ASEC-III al establecer que «el procedimiento de arbitraje requerirá la *manifestación expresa de voluntad de las partes* en conflicto de someterse a la decisión imparcial de un árbitro o árbitros, que tendrá carácter de obligado cumplimiento». Es común en la doctrina procesal distinguir una doble eficacia del convenio arbitral: una eficacia positiva, consistente en la obligación de las partes de someter la solución de las controversias que surjan entre ellas a la decisión de uno o más árbitros; y una eficacia negativa, consecuencia de la anterior, consistente en la sustracción de la controversia en cuestión al conocimiento de los tribunales de justicia. El artículo 18.3 ASEC-III establece que «una vez formalizado el compromiso arbitral las partes se abstendrán de instar otros procedimientos sobre cualquier cuestión o cuestiones sometidas al arbitraje». Tal

exclusión de la vía judicial tiene validez en el espacio propio acotado del arbitraje de derecho del ASEC-III, que es el de las controversias jurídicas colectivas sobre disposiciones convencionales, las cuales no contienen por hipótesis normas de derecho necesario o de orden público laboral (22).

En el citado sistema se han tramitado 1.100 conflictos desde que se pusiera en marcha en 1998, en los que primaron los de ámbito empresarial (90 por 100), sobre interpretación o aplicación de normas (80 por 100), y trámite previo a la huelga (15 por 100), y se tramitaron la mayoría a través de mediación (98 por 100). El sector con mayor volumen de conflictos tramitados fue industria química, eléctrica, telemarketing, metal y transporte aéreo. Las materias típicas de controversia: salario, tiempo de trabajo y sistemas de clasificación profesional. Los acuerdos de mediación rondan el 30 por 100 de los asuntos, el 70 por 100 restante no prospera (60 por 100 se cierran sin avenencia y el 10 por 100 se archivan). Desde 1998, se han resuelto 23 arbitrajes.

**ASUNTOS PRESENTADOS ANTE EL SIMA**  
(1998-2005)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total conflictos	49	97	121	125	153	192	168	249
Ámbito del conflicto	Porcentaje							
Empresa	84	94	88	89	88	95	89	98
Sector	16	6	12	11	14	5	11	4
Tipo de conflicto	Porcentaje							
Interpretación y aplicación	90	79	70	75	77	81	77	82
Bloqueo de negociación	4	2	3	0	1	3	4	3
Huelga	16	19	27	24	21	15	18	15
Consultas	0	0	0	1	1	1	0	0
Ser. seguridad y mantenimiento	0	0	0	0	0	0	1	0
Tipo de procedimiento	Porcentaje							
Mediación	98	97	95	100	97	95	98	99
Arbitraje	4	3	5	0	3	5	2	1
Resultado	Porcentaje							
Acuerdos en mediación	25	36	25	25	25	29	29	37
Laudos arbitrales	4	3	4	0	3	5	2	1
Total desacuerdo	51	44	58	65	63	58	57	49
Intentado sin efecto	14	3	9	9	8	6	4	6
Archivado	6	4	6	1	1	2	5	4

Fuente: SIMA.

(22) MARTÍN VALVERDE, A., «Las relaciones entre el sistema judicial y los medios no judiciales de solución de conflictos de trabajo», cit., p. 39.

### C. Los Acuerdos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos laborales

El sistema de solución extrajudicial de conflictos contemplado en el ASEC-III se integra en una compleja red de sistemas autónomos de solución extrajudicial de conflictos establecidos a través de la negociación colectiva, fundamentalmente de ámbito autonómico, de modo que su aplicación se ciñe a los conflictos de ámbito estatal o supra autonómico, sin perjuicio de la eventual integración en el mismo de los medios de solución previstos en ámbitos sectoriales (arts. 6.4, 10 y 14.4 ASEC-III). No obstante, cuando la solución de un conflicto colectivo sea susceptible de articularse a través del sistema establecido en el ASEC-III o a través de un sistema autonómico, corresponderá a las partes en conflicto la elección de uno u otro sistema de solución (DA 1.ª ASEC-III).

La comunidad pionera fue la de Euskadi (1984), seguida por la de Cataluña (1990), Galicia (1992), Valencia (1993), La Rioja (1994), Madrid (1994), Canarias (1995) y Navarra (1995), extendiéndose al resto de comunidades con el Acuerdo sobre solución extrajudicial de conflictos laborales (ASEC-I) a finales de enero de 1996. En este momento, todas las Comunidades Autónomas de España tienen su propio sistema autónomo de solución extrajudicial de conflictos de trabajo, regulado en los Acuerdos siguientes:

1.º *Andalucía*: El Acuerdo Interprofesional para la Constitución del Sistema de Resolución Extrajudicial de Conflictos Colectivos Laborales de Andalucía, de 8-4-1996 (*BOJA* 23-4) y Reglamento de 21-1-2004 (*BOJA* 4-2-2004), que regula el Sistema de Solución Extrajudicial de Resolución de Conflicto de Andalucía (SERCLA) (23). El Sistema gira en torno a una Comisión de Conciliación-Mediación, que constituye la columna vertebral del mismo y su órgano gestor. El número de conflictos registrados ante el SERCLA se situó al finalizar la anualidad 2006 en la cifra de 714. La afectación personal de tales expedientes alcanzó a 473.528 trabajadores. Estos conflictos podían extender sus efectos a 71.206 empresas radicadas en esta Comunidad Autónoma.

2.º *Aragón*: El III Acuerdo sobre solución extrajudicial de conflictos laborales de Aragón (*BOA* 9-1-2006), regula el Servicio Aragonés de Mediación y Arbitraje (SAMA) (24).

3.º *Asturias*: El Servicio Asturiano de Solución Extrajudicial de Conflictos, SASEC, se constituye al amparo del Acuerdo Interprofesional sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales de Asturias (AISECLA), de 20-10-2003 (*BOPA* de 10-11) y Reglamento de 23-5-2005 (*BOPA* de 13-6) (25).

4.º *Baleares*: II Acuerdo Interprofesional sobre la renovación y potenciación del «Tribunal d'Arbitratge i Mediació de les Illes Balears» 12-1-2005 (*BOCAIB* de 3-2) (26). Durante el 2005, tramitó 60 expedientes colectivos y resolvió 1 arbitraje.

(23) Extensamente, [www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/sercla/](http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/sercla/).

(24) Más información en [www.fundacionsama.com/](http://www.fundacionsama.com/).

(25) Sobre este organismo, [www.fade.es/sasec](http://www.fade.es/sasec).

(26) Extensamente, [/www.tamib.es/](http://www.tamib.es/).

5.º *Canarias*: El Acuerdo Interprofesional Canario por el que se modifican y refunden los Acuerdos sobre procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos de trabajo de 21-5-2004 (*BOC* de 30-7), crea el Tribunal Laboral Canario.

6.º *Cantabria*: El IV Acuerdo Interprofesional de Cantabria sobre procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos laborales de 20-12-2000 (*BOC* de 24-1-2001), regula el Organismo de Resolución Extrajudicial de Conflictos Laborales de Cantabria (ORECLA).

7.º *Castilla-La Mancha*: El Acuerdo sobre solución extrajudicial de conflictos laborales de Castilla-La Mancha y Reglamento, de 10-6-1996 (*DOCM* de 23-8) ha creado el Jurado Arbitral de Castilla-La Mancha

8.º *Castilla y León*: El II Acuerdo Interprofesional sobre procedimientos de solución autónoma de conflictos laborales de Castilla y León de 18-4-2005 (*BOCyL* 20-5), que regula el SERLA (Servicio Regional de Relaciones Laborales de Castilla y León) como soporte Administrativo y de gestión de los procedimientos de conciliación-mediación y Arbitraje (27). En el año 2005, se presentaron un total de 235 solicitudes de actuación ante el SERLA (correspondiendo nueve de ellas a Conflictos que afectan al personal laboral de las administraciones públicas), afectando a 73.568 trabajadores. Estos conflictos interesaron a 2.856 empresas.

9.º *Cataluña*: Resulta de aplicación el Acuerdo Interprofesional de Cataluña 17-6-2005 (*DOGC* de 9-9), y Reglamento de funcionamiento del Tribunal Laboral de Conciliación, Mediación y Arbitraje de 18-5-1999 (*DOGC* de 15-9). El Tribunal Laboral de Cataluña tiene competencias sobre conflictos colectivos y los plurales, tanto jurídicos con ocasión de criterios discrepantes en torno a la interpretación de una ley, convenio colectivo o pacto colectivo, como los de intereses en los que, cuestionando la existencia de aquéllos pretenda una de las partes modificar su aplicación, ampliar su contenido o sustituirlo por otro (28). En el pasado año 2006, la actividad del TLC atendió conflictos que afectaban a 3.707 empresas y ello comprendía 202.663 trabajadores, de los cuales se alcanzó un 53,93 por 100 de acuerdos plenos, el 1,86 por 100 acuerdos parciales y se sometieron a arbitraje el 4,84 por 100 de los expedientes tramitados.

10.º *Extremadura*: Comunidad en la que resulta de aplicación el Acuerdo Interprofesional sobre solución extrajudicial de conflictos laborales de Extremadura, y Reglamento, ambos de 4-3-1998 (*DOE* de 16-4).

11.º *Galicia*: Acuerdo Interprofesional Gallego sobre procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos de trabajo de 4-3-1992 (*DOG* de 8-4), y Texto revisado de 15-3-1995 (*DOG* de 4-5) (29).

12.º *La Rioja*: Su actuación se articula a través del Tribunal Laboral de La Rioja, creado a través del Acuerdo Interprofesional de 23-11-1994 (*BOR* de 30-11), y Reglamento del Tribunal Laboral de Mediación, Conciliación y Arbitraje de Rioja de 17-9-1996 (*BOR* de 2-1-1997).

13.º *Madrid*: El sistema de solución extrajudicial de conflictos de la Comunidad de Madrid fue creado por el Acuerdo Interprofesional sobre la creación del

---

(27) Más información, [www.serla.es](http://www.serla.es).

(28) Al respecto, [www.tlc.es/](http://www.tlc.es/).

(29) Extensamente [ttp://cgrl.xunta.es](http://cgrl.xunta.es).

Sistema de solución Extrajudicial de Conflictos y Reglamento de funcionamiento (*BOCAM* de 7-3-1995), modificado por (*BOCAM* de 16-7-1998 y 3-10-2000). El órgano encargado de su gestión es el Instituto Laboral de la Comunidad de Madrid (30). Durante el año 2005, se tramitaron 467 expedientes que afectaron a 980 empresas y a 330.641 trabajadores.

14.º *Murcia*: La Oficina de Resolución de Conflictos Laborales, ORCL, constituye el soporte administrativo y de gestión de los procedimientos de Mediación y Arbitraje para la solución de los conflictos laborales reseñados en el II Acuerdo sobre solución extrajudicial de conflictos laborales en la Región de Murcia, y Reglamento, ambos de 13-1-2005 (*BORM* de 15-6) (31). En el año 2005, se tramitaron 78 mediaciones y ningún arbitraje.

15.º *Navarra*: Acuerdo Interprofesional sobre procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos laborales de la Comunidad Foral de Navarra de 11-1-1996 (*BON* de 10-5), que creó el Tribunal Laboral de La Rioja.

16.º *País Vasco*: El III Acuerdo Interprofesional sobre procedimientos voluntarios para la resolución de conflictos laborales (PRECO) de 16-2-2000 (*BOPV* de 4-4), crea procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje para la solución de los conflictos colectivos de toda clase, tanto del sector privado como público: de interpretación o aplicación de norma estatal, o de convenio o pacto colectivo, cualquiera que sea su eficacia; de decisión o práctica de empresa; de intereses (falta de acuerdo en una negociación colectiva). Para los desacuerdos de los períodos de consulta establecidos en la legislación laboral o en la negociación colectiva (modificación de condiciones de trabajo, movilidad geográfica, regulación de empleo, etc.). Procedimientos que son gestionados por el Consejo de Relaciones Laborales (32). Durante el año 2005, tuvieron entrada en el PRECO 344 solicitudes que afectaron a 91.962 trabajadores.

17.º *Valencia*: El IV Acuerdo de solución de conflictos laborales de la Comunidad Valenciana 14-6-2005 (*DOGV* de 26-7) (33). Dicho Acuerdo establece los procedimientos de mediación/conciliación y arbitraje que son gestionados por el Tribunal de Arbitraje Laboral de la Comunidad Valenciana, a través del Tribunal de Mediación y del Cuerpo de Árbitros. Durante el 2005, se presentaron 324 mediaciones que afectaron a 100.644 trabajadores y 1.730 empresas; y 5 arbitrajes que afectaron 11.730 trabajadores y cinco empresas.

En 2005, se han presentado ante los órganos de solución extrajudicial de conflictos de las Comunidades Autónomas, 3.691 conflictos colectivos, que afectaron a 1.4 millones de trabajadores y 54.000 empresas, alcanzándose acuerdo en 1.310, en torno al 45 por 100. Los procedimientos desarrollados fueron de conciliación y mediación (3.609) y tan sólo 82 arbitrajes de ellos el 50 por 100 en Cataluña. La modalidad predominante ha sido la de interpretación y aplicación de normas, convenios, acuerdos, decisiones o prácticas de empresa. Incidencia sectorial: transportes servicios e industria alimenticia. Los más destacados por volumen de expedientes tramitados han sido el SERCLA en Andalucía (624), el TLC en Cataluña (663),

---

(30) Más extensamente, [www.institutolaboralMadrid.org/](http://www.institutolaboralMadrid.org/).

(31) Más extensamente, [www.orcl.org](http://www.orcl.org).

(32) Extensamente, [www.crl-lhk.org](http://www.crl-lhk.org).

(33) Sobre este organismo, [www.fundacional.org](http://www.fundacional.org).

el Instituto Laboral de la Comunidad de Madrid (459), el TAL de la Comunidad Valenciana (323) y el CRL-PRECO de Euskadi (330).

**SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS LABORALES, 2005**  
(Conflictos colectivos presentados, comunidades autónomas)

Comunidad autónoma (órgano gestor)	Número conflictos	Conciliación-mediación	Arbitraje	Trabajadores afectados	Empresas afectadas	Resultado conciliación-mediación			
						Con acuerdo		Sin acuerdo	Otras <sup>1</sup>
						Núm.	%		
Andalucía (SERCLA) .....	624	616	6	334.891	21.810	256	51,8	238	122
Aragón (SAMA) .....	119	118	1	36.960	129	48	48	52	18
Asturias (SASEC) .....	43	43		8.500	35	14	40	21	8
Baleares (TAMIB) .....	61	60	1	nd	nd	13	28,3	33	14
Canarias (TLC) .....	296	296		138.265	279	57	26,3	160	79
Cantabria (ORECLA) .....	108	108		35.137	354	42	47,7	46	20
Castilla y León (SERLA) .....	235	235		73.568	2.856	97	48,7	102	27
Castilla-La Mancha (J. Arbitral) .....	154	151	3	43.376	5.575	67	54	57	25
Cataluña (TLC) .....	705	663	42	114.141	1.568	307	56	239	117
Extremadura (SERMAE) .....	37	37		10.105	1.257	21	61,7	13	3
Galicia (CRL-AGA) .....	50	45	5	16.331	2.302	18	65,9	10	17
Madrid (Inst. Laboral) .....	459	459		330.633	972	159	44,2	201	99
Murcia (ORCL) .....	86	86		119.943	15.300	34	43,6	44	8
Navarra (TLN) .....	34	34		Nd	Nd	4	14,8	23	7
País Vasco (PRECO) .....	344	328	16	91.962	Nd	85	32,6	176	67
La Rioja (TLR) .....	7	7		1.135	7	0	0	6	1
Com. Valenciana (TAL) .....	329	323	6	102.014	1.735	88	32,4	184	51
Total .....	3.691	3.609	82	1.456.961	54.179	1.310	45	1.605	683

<sup>1</sup> Otras: Archivadas, desistidas, pendientes y sin efecto.

Algunos servicios extrajudiciales de conciliación/mediación, como son el SAMA de Aragón, el TAMIB de Baleares, el TLC de Cataluña, el ORECLA de Cantabria, el Instituto Laboral de la Comunidad de Madrid y el TLN de Navarra, entre otros, intervienen también en la solución de conflictos individuales. Estos sistemas han atendido, durante el 2005, cerca de 15.000 conflictos individuales, prácticamente el mismo número que el año anterior. Estos expedientes afectaron a más de 9.000 trabajadores y 7.000 empresas. En particular, hay que señalar el alto volumen de conflictos individuales tramitados en las comunidades autónomas de Baleares, Aragón, Navarra y Cantabria, fundamentalmente por la asunción de competencias administrativas para la solución extrajudicial de conflictos por parte de estos organismos. Por sectores, en su mayor parte se registraron en servicios y metal, seguidos, en menor porcentaje, de los producidos en construcción, comercio y hostelería. Por materias, destacan los expedientes relacionados con despidos y salarios, seguidos de aquellos originados por sanciones o modificaciones sustan-

ciales de condiciones de trabajo. Es un síntoma claro de que se está produciendo un trasvase, lento pero progresivo, de esa actividad de conciliación, mediación y arbitraje de los servicios extrajudiciales de la Administración pública a los privados interprofesionales.

### SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS LABORALES, 2005

(Conflictos colectivos presentados, comunidades autónomas)

Comunidad autónoma (órgano gestor)	Número conflictos	Trabajadores afectados	Empresas afectadas	Con acuerdo		Sin acuerdo	Otras <sup>1</sup>
				Núm.	%		
Aragón (SAMA)	3.928	4.817	4.196	2.105	69	945	878
Baleares (TAMIB)	5.452	Nd	Nd	1.872	55,5	1.502	2.138
Cantabria (ORECLA)	2.339	3.828	2.533	862	53,5	749	728
Cataluña (TLC)	81	81	88	38	62	23	20
Madrid (Inst. Laboral)	8	8	8	1	33,3	2	5
Navarra (TLN)	2.562	Nd	Nd	910	48	986	666
La Rioja (TLR)	292	423	311	113	52,4	111	68
Total	14.662	9.157	7.136	5.901	58	4.318	4.503

<sup>1</sup> Otras: Archivadas, desistidas, pendientes y sin efecto.

#### D. Los medios de solución de conflictos establecidos en convenios colectivos singulares

Como una genérica competencia, comprensiva incluso de la estudiada interpretación aplicativa, está la otra facultad de la comisión paritaria, bastante frecuente en nuestra negociación colectiva, de resolución de conflictos. Una interpretación conjunta de los preceptos contenidos en los artículos 85.3.e) y 91.1 ET permite establecer las siguientes conclusiones sobre el papel de las comisiones paritarias de los convenios colectivos en los conflictos de trabajo (34): 1.<sup>a</sup>) la ley asigna a dichas comisiones paritarias, entre otras atribuciones, la de «entender de cuantas cuestiones» litigiosas le sean encargadas; 2.<sup>a</sup>) más concretamente, las comisiones paritarias están habilitadas para el «conocimiento y resolución de los conflictos derivados de la aplicación e interpretación con carácter general de los convenios colectivos»; 3.<sup>a</sup>) las discrepancias en el seno de las comisiones paritarias pueden solventarse a través de procedimientos de solución con intervención de terceros, y 4.<sup>a</sup>) las eventuales atribuciones de las comisiones paritarias no cierran a los interesados el acceso a la «jurisdicción competente».

Los Acuerdos sobre Solución Extrajudicial de Conflictos reconocen prioridad a la intervención de la Comisión Paritaria, con lo que siguen un cierto principio de especialidad. A tenor de lo establecido en el artículo 10.1 ASEC-III: «en los conflictos derivados de la interpretación y aplicación de un convenio colectivo será

(34) MARTÍN VALVERDE, A., «Las relaciones entre el sistema judicial y los medios no judiciales de solución de conflictos de trabajo», cit.

preceptiva la intervención previa de la comisión partidaria del mismo, sin la cual no podrá dársele trámite». De igual modo, el artículo 10.2 ASEC-III entiende que: «en aquellos ámbitos en que, existiendo una comisión paritaria, ésta tenga encomendada funciones de mediación en los conflictos de interpretación y aplicación del convenio, acuerdo o pacto colectivo, la controversia deberá someterse a la misma». La mediación directa de la comisión paritaria equivale, en suma, a la mediación suministrada a través del ASEC-III (35).

Si bien, el Tribunal Constitucional ha considerado perfectamente conforme con el artículo 24 CE en su STC 217/1991, el carácter preceptivo de la intervención de estas Comisiones con carácter previo a la vía judicial, los Tribunales ordinarios han venido afirmando que para que tal limitación pueda operar es preciso que se haya establecido con carácter preceptivo su intervención previa a la judicial en el propio convenio colectivo, sin que baste, por tanto, su configuración genérica como órgano de interpretación y aplicación de las cláusulas del convenio [STS (4.ª) 8-11-1994 (RJ. 8600)]. Limitación a la que se añade que no es exigible lógicamente la obtención de un resultado positivo [STS (4.ª) 2-10-1996 (RJ. 7682)] y, por otro, que el referido trámite no será preciso cuando no se trate de interpretar una norma del convenio [STS (4.ª) 17-2-1997 (RJ 1440)].

Finalmente, según jurisprudencia constante de nuestro Tribunal Supremo, la omisión del intento de conciliación por esta vía no es alegable en casación, al no estar comprendida esta infracción en el artículo 205 LPL. Así, el Tribunal, con expresa mención de lo dicho en sus SSTS 2-6-1994 (RJ. 5401), 12-5 y 28-10-1997 (RJ 1997, 4087, 7682), 25-3 y 31-5 y 7-12-1999 (RJ 3518, 6733, 9689), viene reiterando que: «dicho trámite previo ante la Comisión no es forma esencial del juicio sino, en su caso, procedimiento anterior a éste y su omisión o cumplimiento defectuoso no ha podido ser determinante de una indefensión». El fundamento último de tales resoluciones podría encontrarse en el argumento de que si las sentencias del Tribunal Supremo hubieran anulado las sentencias de instancia «lo único que hubiera logrado sería que, después de cinco años, el asunto se sometiera a la Comisión Paritaria no para obtener una solución vinculante, sino para comenzar de nuevo el proceso después del informe previo de la Comisión» (36).

## V. CONCLUSIONES

Creo que la reflexión final más atinada sobre la realidad de nuestro modelo laboral de solución extrajudicial de conflictos podría ir de la mano de la fórmula de

(35) MARTÍN VALVERDE, A., «Las relaciones entre el sistema judicial y los medios no judiciales de solución de conflictos de trabajo», cit.

(36) DESDENTADO BONETE, A., VALDÉS DE LA VEGA, B., *La negociación colectiva en la doctrina del Tribunal Supremo. Una síntesis de jurisprudencia*, Madrid, Trotta, 1998, p. 87, n. 28. Una reflexión crítica puede verse en GOERLICH PESET, J. M., *Una aproximación jurisprudencial a los trámites preprocesales establecidos en un convenio colectivo. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1994*, RL, 1995, II, pp. 556-564 y MERCADER UGUINA, J. R., *Lo judicial y lo extrajudicial en la interpretación de las cláusulas de los convenios*, en AA. VV., *Solución extrajudicial de conflictos en el ámbito del ASEC. V Jornadas Confederales sobre mediación y arbitraje*, Madrid, UGT, 2005, pp. 89 a 109.

Gramsci: «Pesimismo de la inteligencia y optimismo de la voluntad». Ver las cosas como son, y luego hacerse con los medios para transformarlas.

Si atendiéramos a la valoración institucional y al interés doctrinal por esta figura un optimismo existencial nos invadiría. Como señala el CES en su *Memoria Socioeconómica y Laboral de España* del 2005, «es innegable el valor positivo que tiene el acercamiento entre las partes y sus posturas en este tipo de procedimientos». Igualmente se viene afirmando que «los procedimientos de mediación se han convertido en verdaderos instrumentos dinamizadores de las relaciones laborales y de solución extrajudicial de controversias colectivas». Pero lo cierto es que si contrastamos el esquema anterior y los datos estadísticos y sociales obtenidos, los sistemas extrajudiciales tienen en la actualidad más sombras que luces.

El subsistema administrativo de la solución extrajudicial del conflicto se muestra desligado de la negociación colectiva, mal enlazado con el derecho de huelga, con procedimientos de solución descoordinados entre sí, con un excesivo valor preprocesal. Tan sólo la conciliación preprocesal sostiene el empuje de un conjunto de sistemas que comienzan a amenazar ruina. Ni el procedimiento administrativo de conflicto colectivo, ni la inútil mediación tienen especial relevancia en nuestros días. A ello se unen la conservación y, en el caso del proceso de elecciones sindicales, desarrollo, de una serie de pseudoarbitrajes cuyo papel en nuestro actual sistema de relaciones laborales resulta más que discutible. Por su parte, la conservación del papel de la Inspección de Trabajo en la resolución de los conflictos colectivos puede resultar de interés aunque no debe dejarse de lado que el recurso al arbitraje es una cuestionable novedad que puede menoscabar el cumplimiento de su función fiscalizadora.

Pero tampoco son buenas las noticias para el subsistema convencional. En el terreno de los conflictos colectivos, estos sistemas sobreviven al lado de una figura claramente arcaica e ilógica como el proceso de conflicto colectivo, cuya realidad pasa, como doctrinalmente se viene avisando, por su radical reforma o, mejor, por su supresión para dotar de mayor valor a los sistemas extrajudiciales. Por otro lado, el modelo convencional se encuentra altamente burocratizado con un tejido de órganos e instituciones extraordinariamente amplio. Los datos estadísticos, como hemos venido recordando a lo largo de este estudio, no resultan favorables. Tampoco lo serían, seguramente, si se valorasen en términos económicos. Ciertamente, aunque se aprecia un crecimiento progresivo del recurso a los sistemas extrajudiciales, lo cierto es que, salvo excepciones, los mismos mantienen un ritmo lento de crecimiento si valoramos las mediaciones/conciliaciones y arbitrajes realizados. A ello se une que, en los últimos años, se aprecian ciertos usos perversos de estos sistemas (mediadores de «parte», comportamientos estratégicos de las partes, reiteración de trámites en ocasiones, etc.) que, unidos a un escepticismo judicial no disimulado hacia los mismos, vienen a cuestionar su propia esencia.

El pesimismo pertenece al talante, decía Alain, mientras que el optimismo pertenece a la voluntad. Estoy de acuerdo en la necesidad de remontar la pendiente, en lugar de dejarse arrastrar, pero a condición de no sacrificar la lucidez. La definitiva implantación de los sistemas de solución extrajudicial en la realidad laboral de nuestro país requiere de una profunda reflexión que los contemple no con la luz brillante que les proporciona el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE) sino desde la más tenue, pero más realista, del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). Sólo el establecimiento de mecanismos alternativos asentados en

valores de obligatoriedad, eficacia y estabilidad pueden terminar por ayudar a su definitiva consolidación superando definitivamente la adolescencia en la que parecen definitivamente anclados. En todo caso, lo que es seguro es que para que los mismos alcancen su madurez es condición imprescindible la desaparición de figuras tan anacrónicas como el proceso de conflicto colectivo y la radical transformación de los instrumentos de intervención administrativa en esta materia.

Cabe, para finalizar, observar en el horizonte comparado la aparición de nuevos sistemas de integración del conflicto. Fórmulas de prevención más que de reparación del conflicto abierto a través de permanentes análisis del clima laboral y del control en origen de los conflictos están haciendo aparición en algunos países de nuestro entorno. El Ministerio de Trabajo francés y la Agencia Nacional para la Mejora de las Condiciones de Trabajo, han creado un servicio de apoyo al diálogo social con el objetivo de mejorar las relaciones en la empresa y ayudar a los actores a restablecer un clima de confianza que permita plantear los problemas, analizarlos y buscar soluciones. No se trata de un proceso de conciliación, pues no se persigue el acuerdo. Tampoco se trata de suplantar la legitimidad de las partes en la negociación. El objetivo es que sean los propios actores sociales quienes acepten buscar y elaborar propuestas de solución. Se potencia, por esta vía, la escucha recíproca, el respeto, la empatía. En suma, son las partes las que aceptan identificar los problemas, formular propuestas, estudiarlas, acordar los cambios par mejorar sus relaciones y resolver sus problemas (37).

Se trata de ideas sugerentes pero todavía lejanas en su implantación integral en nuestro sistema de relaciones laborales. Mientras tanto, el lento pero progresivo establecimiento de estos sistemas de solución extrajudicial hace camino al andar.

---

(37) Sobre el desarrollo de estos sistemas de prevención del conflicto, *vid.*, AUVERGNON, P., *Viaje peligroso de un jurista en la «caja negra» de la resolución negociada de las controversias laborales en Francia*, RL, 2007, núm. 23-24, pp. 45-48.