



Procedimientos autónomos de solución de conflictos laborales: una reflexión crítica a la luz de las recientes renovaciones de los acuerdos estatal y autonómicos

María Isabel Granados Romera

*Profesora contratada doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Granada*

migranad@ugr.es | <https://orcid.org/0000-0002-7882-5067>

Extracto

Los acuerdos de solución de conflictos laborales pactados en el ámbito estatal y en las distintas comunidades autónomas, pilar básico de nuestro sistema de relaciones laborales, han permitido abrir y garantizar un espacio de negociación colectiva, erigiéndose en instrumentos clave en la gestión del conflicto laboral. No obstante, su larga vigencia y las recientes renovaciones de algunos de ellos sugieren la realización de un balance sobre su efectividad. Conviene plantearse si el nivel de eficacia alcanzado es el deseable, de modo que los interlocutores sociales se limiten a rectificar técnicamente aquellas carencias que se detecten o si, en cambio, sería conveniente una transformación de los procedimientos autónomos. Esta tarea se abordará desde el más absoluto rigor técnico, con el objeto de poder realizar, en su caso, propuestas de mejora.

Palabras clave: mediación laboral; arbitraje laboral; conflictos laborales; acuerdos de solución autónoma de conflictos laborales; procedimientos de solución de conflictos laborales.

Fecha de entrada: 4-10-2021 / Fecha de aceptación: 17-11-2021

Cómo citar: Granados Romera, María Isabel. (2021). Procedimientos autónomos de solución de conflictos laborales: una reflexión crítica a la luz de las recientes renovaciones de los acuerdos estatal y autonómicos. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 465, 19-46.



Autonomous procedures for the settlement of labour disputes: a critical reflection in the light of recent renewals of state and regional agreements

María Isabel Granados Romera

Abstract

The agreements for the autonomous resolution of labor disputes existing in the state and in the autonomous communities are a basic pillar of our labor relations system. They have made it possible to open and guarantee a space for collective bargaining, becoming a key instrument in the management of labor disputes. Nevertheless, their long-standing term and their recent changes suggest a review of their effectiveness. It is convenient to consider whether the level of effectiveness is appropriate, or whether accurate proposals to change the present situation are advisable.

Keywords: labor mediation; labor arbitration; labor disputes; agreements for the autonomous resolution of labor disputes; proceedings resolution of labor disputes.

Citation: Granados Romera, María Isabel. (2021). Autonomous procedures for the settlement of labour disputes: a critical reflection in the light of recent renewals of state and regional agreements. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 465, 19-46.



Sumario

1. Introducción
 2. La efectividad de los sistemas autónomos de solución de conflictos: la lectura de los datos estadísticos
 - 2.1. Los resultados de la conciliación/mediación en la solución de conflictos colectivos
 - 2.2. Conflictos colectivos sobre derechos y sobre intereses, una diferenciación imprescindible
 - 2.2.1. El escaso efecto «desjudicializador» de los sistemas autónomos: conflictos sobre derechos
 - 2.2.2. Sistemas autónomos y conflictos de intereses: ¿una efectividad «satisfactoria»?
 3. La renovación de los acuerdos de solución autónoma de conflictos: ¿mejora técnica o transformación sustancial?
 4. El incremento de la eficacia de los sistemas autónomos de solución de conflictos laborales: algunas propuestas
 - 4.1. Arbitraje vinculante y resolución de conflictos sobre intereses
 - 4.1.1. Configuración jurídica del arbitraje vinculante: la opción jurídicamente viable
 - 4.2. Sistemas autónomos de solución de conflictos y desjudicialización de las relaciones laborales
 - 4.2.1. La apuesta por un sistema dinámico de negociación colectiva: ¿una vía para la desjudicialización de las relaciones laborales?
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

1. Introducción

Los sistemas autónomos de solución de conflictos laborales constituyen una pieza clave de nuestro ordenamiento jurídico laboral. Vigentes en cada una de las comunidades autónomas y en el ámbito estatal, la mayoría han cumplido los 25 años desde su aprobación; en este sentido es posible citar, entre otros: el ASAC (Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales) que ya va por su sexta «edición», firmándose el primer acuerdo en 1996; el acuerdo de Castilla-La Mancha de la misma fecha, que ha sido renovado dos veces; el ORECLA (Órgano de Resolución Extrajudicial de Conflictos Laborales), acuerdo cántabro, que ha sido modificado en numerosas ocasiones (el vigente ya es el sexto); el acuerdo de islas Baleares por el que se creó el Tribunal de Arbitraje y Mediación de las islas Baleares de 1995, también renovado; el acuerdo de Castilla y León firmado en 1996, y modificado (se encuentra vigente el tercero); o el Acuerdo Interprofesional sobre Procedimientos Extrajudiciales de Solución de Conflictos Laborales de la Comunidad Foral de Navarra de 1996, que igualmente ha sufrido modificaciones en tres ocasiones. En esta línea conviene indicar que algunos sistemas fueron creados hace más de 30 años, es el caso del sistema vasco, PRECO (Acuerdo Interprofesional sobre Procedimientos Voluntarios para la Solución de Conflictos Laborales), de 1984, o el Tribunal Laboral catalán de 1990, y otros están muy próximos a ese periodo de vigencia, como el AGA (Acuerdo Interprofesional Gallego sobre Procedimientos Extrajudiciales de Solución de Conflictos de Trabajo), creado en 1992, renovado en dos ocasiones (la segunda en 2019), o el Tribunal de Arbitraje Laboral de la Comunidad Valenciana, que actúa desde 1993, estando actualmente en vigor el sexto acuerdo.

La larga vigencia de los procedimientos autónomos de solución de conflictos pone de manifiesto su consolidación como parte del sistema de relaciones laborales, igualmente la renovación y modificación constante de los acuerdos responde a un claro interés de los interlocutores sociales, artífices de estos, por mejorar su técnica con el objetivo último de incrementar su eficacia. No cabe duda de que la firma de tales acuerdos ha supuesto la apertura de nuevos espacios a la negociación colectiva (Olarte Encabo, 2020, p. 61); espacios que se han visto robustecidos con el paso del tiempo.

No obstante, constatado el indudable afianzamiento de los sistemas de solución autónoma en el ordenamiento jurídico, es necesario consultar los datos estadísticos y analizar si el objetivo se cumple de modo satisfactorio o si, en cambio, se podría incrementar el número de conflictos resueltos. Conviene plantearse, y especialmente a raíz de las recientes renovaciones, si el objetivo debe ser mantener este entramado jurídico, pues ha de considerarse que el nivel de eficacia alcanzado es el deseable de modo que los interlocutores sociales deben limitarse a rectificar técnicamente aquellas carencias que se detecten en los sistemas, o si, en cambio, sería conveniente una transformación de los procedimientos autónomos, pues podría mejorarse la eficacia de estos.

2. La efectividad de los sistemas autónomos de solución de conflictos: la lectura de los datos estadísticos

2.1. Los resultados de la conciliación/mediación en la solución de conflictos colectivos

Atendiendo a los resultados del SIMA (Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje), en primer lugar, los datos estadísticos publicados por la fundación indican que el porcentaje de conflictos solucionados desde el inicio de su actividad en 1998, hasta 2016, oscila entre el 24,1 % hasta el 39 %¹ de los conflictos planteados. Los años siguientes se mantienen en esa ratio, pues 2017 tiene un porcentaje de conflictos resueltos del 25 %², 2018 del 28,5 %³, 2019 del 26,7 %⁴ y 2020 del 22 %.

En el ámbito autonómico, los datos en materia de conflictos colectivos son bastante parecidos. En relación con el año 2020 y atendiendo a la información proporcionada por el Anuario de estadísticas del Ministerio de Empleo⁵ sobre el número de conciliaciones y/o mediaciones realizadas por los procedimientos extrajudiciales de carácter autónomo vigentes en las comunidades autónomas, el sistema que mayor proporción de conflictos resolvió fue el Tribunal Laboral de Cataluña, ante el que se presentaron 697 conciliaciones y hubo acuerdo en 284, es decir, un 40,7 %. La consulta de los datos relativos a aquellos sistemas ante los que se plantean un mayor número de conflictos⁶ nos revela una situación similar a la que indica el SIMA; así, por ejemplo, el Sistema de Solución Autónoma de Conflictos Laborales de la Comunidad de Madrid atendió 569 conciliaciones y acabaron con acuerdo 144, es decir, el 25,3 %; en Andalucía se celebraron 680 conciliaciones con acuerdo en 128, y en el País Vasco fueron 538 el número de conciliaciones

¹ Fundación SIMA. Evolución conflictos 1998-2016. <https://fsima.bouge.es/wp-content/uploads/Evoluci%C3%B3n-conflictos-1998-2016-1.pdf>.

² Anuario de estadísticas 2017, Ministerio de Trabajo y Economía Social. <https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/estadisticas/anuarios/2017/MAC/MAC.pdf>.

³ Anuario de estadísticas 2018, Ministerio de Trabajo y Economía Social. <https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/estadisticas/anuarios/2018/MAC/MAC.pdf>.

⁴ Anuario de estadísticas 2019, Ministerio de Trabajo y Economía Social. <https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/estadisticas/anuarios/2019/MAC/MAC.pdf>.

⁵ <https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>.

⁶ Según pone de manifiesto el Ministerio de Trabajo en la base de datos <http://www.mitramiss.gob.es/es/estadisticas/anuarios/2017/index.htm>, se trata de las comunidades autónomas de Andalucía, Madrid, Cataluña, País Vasco y Comunidad Valenciana. Han sido consultados los anuarios durante los años 2017, 2018, 2019 y 2020, y en todos ellos se reiteran tales sistemas como aquellos que mayor número de expedientes gestionan.

realizadas y hubo acuerdo en 102, es decir, se alcanza en ambas comunidades un porcentaje de acuerdos del 19 %.

Durante los años 2019, 2018 y 2017 no se aprecian cambios respecto a lo ya indicado, las tablas siguientes permiten afirmarlo:

Tabla 1. Porcentaje de acuerdos alcanzados en conciliación/mediación, sistemas autónomos de solución de conflictos, año 2019

	Número de conciliaciones/mediaciones	Número de acuerdos alcanzados	Porcentaje de acuerdos alcanzados
SERCLA (Andalucía)	808	204	25 %
TLC (Cataluña)	899	365	40 %
Instituto Laboral (Comunidad de Madrid)	747	222	30 %
PRECO (País Vasco)	489	129	26 %

Fuente: elaboración propia, datos tomados del Anuario de estadísticas del Ministerio de Trabajo y Economía Social. <https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>.

Tabla 2. Porcentaje de acuerdos alcanzados en conciliación/mediación, sistemas autónomos de solución de conflictos, año 2018

	Número de conciliaciones/mediaciones	Número de acuerdos alcanzados	Porcentaje de acuerdos alcanzados
SERCLA (Andalucía)	908	282	31 %
TLC (Cataluña)	759	335	44 %
Instituto Laboral (Comunidad de Madrid)	795	219	27 %
PRECO (País Vasco)	506	118	23,32 %

Fuente: elaboración propia, datos tomados del Anuario de estadísticas del Ministerio de Trabajo y Economía Social. <https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>.

Tabla 3. Porcentaje de acuerdos alcanzados en conciliación/mediación, sistemas autónomos de solución de conflictos, año 2017

	Número de conciliaciones/mediaciones	Número de acuerdos alcanzados	Porcentaje de acuerdos alcanzados
SERCLA (Andalucía)	842	256	30 %
TLC (Cataluña)	794	313	40 %
Instituto Laboral (Comunidad de Madrid)	791	205	26 %
PRECO (País Vasco)	503	146	29 %

Fuente: elaboración propia, datos tomados del Anuario de estadísticas del Ministerio de Trabajo y Economía Social. <https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>.

No obstante, conviene aclarar, desde un primer momento, que los datos reflejados no pueden ser interpretados como una baja eficiencia de los sistemas autónomos. Se ha de tener en cuenta, antes de la obtención de cualquier conclusión sobre los mismos, que muchos de los procedimientos de conciliación no se llevan a cabo, es decir, son intentados sin efecto, o son archivados; ahora bien, es evidente que sería deseable un incremento del número de acuerdos en todos los sistemas, y es que el porcentaje de conciliaciones o mediaciones que acaban sin acuerdo es bastante elevado, con carácter general ronda el 50 % (en la mayoría de las ocasiones incluso una cifra superior) de los procedimientos de conciliación o mediación que se instan. Datos ante los que conviene preguntarse si las modificaciones realizadas son adecuadas y suficientes para incrementar su efectividad. Encontrar respuestas a esas preguntas requiere de la identificación de las causas que conducen a ese elevado número de desacuerdos; profundizar un poco más en los resultados de la actividad de los sistemas autónomos probablemente ayude en su detección y en la respuesta a aquellas cuestiones.

2.2. Conflictos colectivos sobre derechos y sobre intereses, una diferenciación imprescindible

Como ya he puesto de manifiesto en otras ocasiones (Granados Romera, 2019, p. 193), antes de continuar con el análisis de los resultados, conviene recordar que la diferenciación entre conflictos sobre derechos y sobre intereses no es una creación artificiosa de la doctrina diseñada para explicar la teoría del conflicto laboral, sino que se trata de una realidad jurídica constitucionalizada: los artículos 117.3 y 24 del texto constitucional regulan el modo de solución de los conflictos sobre interpretación y/o aplicación de normas, y el artículo 37 de la Constitución prevé cómo resolver los conflictos sobre intereses. De este modo, no se reserva

la exclusividad de la solución de conflictos a los órganos jurisdiccionales, ahora bien, es irrefutable la existencia de ambos tipos de conflictos, sus distintas características, que probablemente exijan un tratamiento diverso en la configuración de los procedimientos de solución.

Los procedimientos autónomos de solución de conflictos fraguados en el ámbito estatal y en las distintas comunidades autónomas contemplan la solución de conflictos colectivos tanto de derechos como de intereses.

2.2.1. El escaso efecto «desjudicializador» de los sistemas autónomos: conflictos sobre derechos

Las consultas de las memorias de resultados de los distintos sistemas evidencian que con carácter general la mayoría de los conflictos planteados son precisamente sobre derechos.

En el ámbito estatal, entre el 70 % y el 85 % del volumen de conflictos que se plantean ante el SIMA versan sobre interpretación y/o aplicación de normas. Si de un modo más pormenorizado se bucea en los resultados de los últimos años, efectivamente se confirma ese dato. En 2018, de los conflictos que llegan hasta el SIMA versan sobre interpretación y/o aplicación de normas el 81,6 %; en 2017, el 84,7 %⁷; en 2016, el 78,3 %; en 2015, fue el 73,5 % del volumen total, que asciende a 310 conflictos; en 2014, fueron 276 los conflictos planteados sobre interpretación y o aplicación, concretamente el 72 % del volumen total de conflictos planteados; en 2013, 373 conflictos, el 70,2 % de los conflictos planteados ante el SIMA durante ese ejercicio fueron de interpretación y aplicación.

Sin embargo, los informes y memorias del SIMA revelan que el número de conflictos sobre derechos resueltos es, como indica la siguiente tabla, bajo:

Tabla 4. Conflictos sobre derechos resueltos ante el SIMA

	Porcentajes de conflictos sobre derechos planteados ante el SIMA	Porcentajes de conflictos sobre derechos resueltos en el SIMA	Porcentaje de conflictos sobre derechos que acaba en sede judicial
2013	70,2%	26,27%	43,43%
2014	72%	27,9%	56,15%



⁷ Vid. Fundación SIMA. Comparativa de seguimiento de los procedimientos de mediación tramitados (2013-2017). <https://fsima.bouge.es/wp-content/uploads/Informe-Seguimiento-de-procedimientos-2013-2017.pdf>.

	Porcentajes de conflictos sobre derechos planteados ante el SIMA	Porcentajes de conflictos sobre derechos resueltos en el SIMA	Porcentaje de conflictos sobre derechos que acaba en sede judicial
2015	73,5 %	27,41 %	54,83 %
2016	78,3 %	28 %	44,44 %
2017	84,7 %	24,86 %	50,55 %
2018	81,6 %	29,28 %	41,86 %

Fuente: elaboración propia, datos obtenidos de la Fundación SIMA. Comparativa de seguimiento de los procedimientos de mediación tramitados (2013-2017). <https://fsima.bouge.es/wp-content/uploads/Informe-Seguimiento-de-procedimientos-2013-2017.pdf> y <https://fsima.bouge.es/wp-content/uploads/Informe-Seguimiento-procedimientos-2018-definitivo.pdf>.

En este sentido, los sistemas de solución autónoma pactados en las distintas comunidades autónomas arrojan cifras un poco más elevadas en cuanto al número de conflictos resueltos, en algunos casos, pero con carácter general los resultados han de considerarse similares. Las tablas que a continuación reproduzco lo evidencian. Con objeto de que la muestra sea representativa se centra la atención en aquellos sistemas que gestionan mayor número de expedientes; se trata de los sistemas andaluz, catalán, madrileño, vasco y de la Comunidad Valenciana⁸. No obstante, no todos publican los datos de su actividad con el nivel de detalle necesario, así el Instituto Laboral de la Comunidad de Madrid⁹ y el Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco que gestiona el PRECO¹⁰ publican datos muy generales, no siendo posible analizar su actividad en el sentido pretendido; tampoco el sistema catalán proporciona datos para realizar el análisis en dicho aspecto, pues la Fundación del Tribunal Laboral de Cataluña, aunque es bastante exhaustiva, indica el número y porcentaje de conflictos atendiendo a la materia sobre la que versan, sin distinguir si es de intereses o derechos. Es por ello por lo que finalmente se opta por aportar los datos de otros sistemas como el SERLA (Servicio Regional de Relaciones Laborales), órgano que gestiona el Acuerdo sobre Procedimientos de Solución Autónoma de Conflictos Laborales de Castilla y León, cuyo III Acuerdo, que se encuentra en vigor y fue modificado en 2019, se considera que puede ser igualmente una buena muestra, pues tramita un gran número de expedientes¹¹.

⁸ Según Ministerio de Trabajo en la base de datos <http://www.mitramiss.gob.es/es/estadisticas/anuarios/2017/index.htm>.

⁹ En este sentido puede consultarse la página web del Instituto Laboral de la Comunidad de Madrid, en el apartado Memoria de actividades: <https://www.institutolabormadrid.org/memoria-de-actividades-2021/>.

¹⁰ En este sentido, *vid.* <https://www.cri-lhk.eus/que-es-el-preco/ultimos-datos-estadisticos/>.

¹¹ En este sentido, *vid.* Ministerio de Trabajo. Estadísticas. Anuarios: <https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>.

Tabla 5. Comparativa conflictos colectivos sobre derechos SERCLA

	Porcentajes de conflictos sobre derechos planteados	Porcentajes de conflictos sobre derechos resueltos en relación con los planteados
2014	61,59 %	34,48 %
2015	64,14 %	27,9 %
2016	62,92 %	30,93 %
2017	66,11 %	29,71 %
2018	62,63 %	30,65 %
2019	68,52 %	27,8 %

Las memorias con los datos estadísticos del SERCLA se encuentran en <https://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/portal/web/guest/informes-y-estadisticas1>.

Fuente: elaboración propia, datos obtenidos de las memorias de datos estadísticos del SERCLA.

Tabla 6. Comparativa conflictos colectivos sobre derechos Tribunal de Arbitraje Laboral de la Comunidad Valenciana

	Porcentajes de conflictos sobre derechos planteados	Porcentajes de conflictos sobre derechos resueltos en relación con los planteados
2016	74,9 %	20 %
2017	74 %	29,78 %
2018	72,03 %	23,4 %
2019	74,22 %	20,98 %

Fuente: elaboración propia, datos obtenidos de la Fundación del Tribunal de Arbitraje Laboral de la Comunidad Valenciana. <https://www.fundacional.org/es/estadisticas/>.

Tabla 7. Comparativa conflictos sobre derechos SERLA

	Porcentaje de conflictos sobre derechos planteados	Porcentaje de conflictos sobre derechos resueltos en relación con los planteados
2013	60,98 %	30,8 %
2014	59 %	31,8 %
2015	77,8 %	20 %
2016	63,28 %	29 %
2017 (meses I-VI)	48,32 %	23,61 %

Fuente: elaboración propia, datos obtenidos de la Fundación SERLA. <https://www.serla.es/es/memorias-anales> y <https://www.serla.es/es/estadisticas>. No es posible proporcionar datos más recientes por aún no encontrarse publicados.

Es evidente que los resultados no son del todo satisfactorios (Bodas Martín, 2018, p. 140). Es cierto que tampoco se debe afirmar el malogro de los sistemas autónomos, pues se resuelven muchos conflictos, que no llegarán al sistema judicial y que, por tanto, contribuirán a un cierto alivio de este, pero el hecho de que no se alcance la solución de al menos el 40 % de las controversias sobre derechos planteadas supone un nivel de efectividad mejorable. Y es que tratándose de una situación mantenida en el tiempo conviene analizar si existe posibilidad de mejorar tales cifras, y en qué medida la modificación de los acuerdos puede contribuir a ello, o si las vías a explorar deben ser otras, pues es evidente que, de momento, el ya antiguo objetivo de utilización de los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje, en las distintas jurisdicciones –también en la laboral–, como medio de descongestión de los órganos judiciales, que se marcó de un modo explícito en 2009 con el «Plan Estratégico de Modernización del Sistema de Justicia 2009-2012», no ha sido alcanzado (Molina Navarrete, 2020, pp. 82-83).

2.2.2. Sistemas autónomos y conflictos de intereses: ¿una efectividad «satisfactoria»?

En relación con los conflictos de intereses, la estadística revela una situación igualmente de escasa efectividad no solo por el nivel de acuerdos, que es bajo, sino porque el número de conflictos que se plantean ante tales sistemas es bastante reducido; la toma de una muestra de datos con las mismas características de la utilizada en el epígrafe anterior permite corroborarlo.

Respecto a los conflictos de bloqueo en la negociación, desde comienzo de la actividad del SIMA, en 1998, el porcentaje de conflictos que ante el mismo se planteaba oscilaba entre el 16 % y 27 %; a partir de 2005 se observa una cierta tendencia decreciente en el planteamiento de esta modalidad; el porcentaje en 2006 y 2007 es, respectivamente, del 15 % y 14 %; una tendencia decreciente que es bastante más acusada a partir de 2011, en el que tuvo un porcentaje del 6 %; en 2012, un 1 %; 2013, un 3 %; un 1 % en 2014; 3 % en 2015; 0,8 % en 2016; 1,4 % en 2017 y 0,2 % en 2018.

En cuanto a los conflictos de inaplicación, se ha de señalar que su presencia en el SIMA es prácticamente testimonial. Los datos indican que se acude de un modo muy aislado, con un máximo de un 2 % en 2013, suponiendo un total de 9 conflictos, y el resto de años muestran valores inferiores, incluso de ausencia total, como ocurre en 2015 y 2018.

Tampoco se acude al SIMA para resolver conflictos de bloqueo en la comisión paritaria (algunos de los atribuidos al citado órgano son sobre intereses, como, por ejemplo, los de inaplicación anteriormente aludidos), en este sentido, los valores con carácter general son del 0 %, y tan solo de un modo aislado llega algún conflicto. Se detecta un cierto incremento en cuanto al planteamiento de conflictos generados en periodos de consultas, si bien con valores muy bajos; por ejemplo, en 2012 fueron 14 los conflictos planteados, representando un 4 % del total; en 2013 se registró el valor un poco más alto, un 5 %; en 2014 nuevamente fue un 4 %; en 2015 desciende de modo acusado pasando a ser un 1 % el porcentaje de conflictos planteados; en 2016 vuelve a descender el valor pasando a ser un 0,5 %, y 0,2 % con 1 solo conflicto planteado durante los ejercicios de 2017 y 2018.

La consulta de los datos estadísticos de los sistemas autonómicos revela una situación similar.

Ante el SERCLA (Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía)¹², el porcentaje de conflictos sobre bloqueo de la negociación de convenios planteados es: en 2012 del 7 %; 2013 experimenta un pequeño incremento, asciende a un 13 %; en 2014 vuelve a bajar, 10,45 %; en 2015 continúa bajando, 8,36 %; en 2016 se recupera nuevamente, 10,91 %; en 2017 el porcentaje fue del 11,06 %; durante 2018 del 11,53 % y del 9,96 % en 2019. Ahora bien, en justicia se ha de decir que el nivel de acuerdos alcanzados en esta modalidad de conflictos es mayor que cuando se trata de conflictos interpretativos, ronda la cifra del 50 %.

En cuanto a los conflictos sobre inaplicación, la actividad del SERCLA es más baja, a pesar del abultado número de procesos de inaplicación que tienen lugar, especialmente los años posteriores a la reforma laboral de 2012. Sin embargo, entre los años 2013 a 2019, el porcentaje de conflictos de esta naturaleza, resueltos en el SERCLA, no llega en

¹² Sobre los resultados del SERCLA, *vid.* <https://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/portal/web/guest/informes-y-estadisticas1>.

la mayoría de las ocasiones al 1 %; solamente en el año 2012 alcanza el 4 %. Los conflictos de inaplicación se resuelven en el periodo de consultas en un 98 % de las ocasiones¹³, y solo se plantean ante el SERCLA de un modo testimonial.

Los resultados del Tribunal Laboral de Cataluña muestran que los conflictos sobre negociación de convenios se incrementan de un modo leve a partir de 2012, los valores son: 2012, 8,35 %; 2013, 10,15 % (es el valor más alto durante el periodo de 2012-2019); 7 % en 2014; 6,32 % en 2015; 7 % durante 2016; un 5 % en 2017; un 6 % en 2018 y, por último, un 5 % en 2019. Si se comparan con los resultados del quinquenio 2007-2011, se observa que no existen cambios significativos, siendo el valor más alto el de 2007 con un 7,82 % y el más bajo 4,86 % en 2010¹⁴.

El Tribunal Laboral de la Comunidad Valenciana obtiene resultados parecidos. Así, en los supuestos de bloqueo en la negociación del convenio, el número de conflictos fue: 0 en 2012; 3 en 2013; 4 en 2014; 2 en 2015; 3 en 2016; 0 en 2017; 1 en 2018 y en 2019. Sobre bloqueo en la comisión paritaria: 2 en 2012; 2 en 2013; 5 en 2014; ninguno en 2015; 1 en 2016 y ninguno en 2017. Y, finalmente, sobre inaplicación: 6 en 2013; 7 en 2014; 2 en 2015; ninguno durante los ejercicios 2016 y 2017 y 5 tanto en 2018 como en 2019¹⁵.

Las memorias del SERLA revelan datos en la misma línea que los ya comentados¹⁶. Durante los años inmediatamente posteriores a la reforma, los conflictos sobre bloqueo en la negociación colectiva que se plantearon ante el SERLA fueron aproximadamente el 10 % del total (2012: 7,85 %; 2013: 11,9 %; 2014: 10,89 %; 2015: 9,88 %) y los conflictos de descuelgue no alcanzan ni el 1 % (2012: 0,68 %; 2013: 0,2 %; 2014: 0,78 %). La consulta de los años precedentes refleja un leve incremento con relación a los conflictos sobre bloqueo en la negociación del convenio¹⁷, tan solo 2 puntos, el 8 % de los conflictos planteados (2008: 4,6 %; 2009: 3,89 %; 2010: 11,74 %; 2011: 12,14 %), pero no implica un incremento sustancial de llegada de tales conflictos al sistema castellanoleonés.

La muestra de datos evidencia que los procedimientos autónomos no son la vía de solución de conflictos de intereses más demandada, especialmente para determinada modalidad de conflictos, a pesar de los intentos del legislador por remitir expresamente a los mismos. Y es que en un momento histórico en el que es suficientemente conocido el

¹³ Sobre tal cuestión, *vid.* las memorias de actuaciones del SERCLA: <https://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/portal/web/guest/informes-y-estadisticas1>.

¹⁴ En cuanto a los resultados del Tribunal Laboral de Cataluña, *vid.* <http://www.tribulab.cat/estadistiques/>.

¹⁵ Sobre los datos estadísticos del Tribunal de Arbitraje Laboral de la Comunidad Valenciana, *vid.* <https://www.fundacional.org/es/estadisticas/>.

¹⁶ <https://www.serla.es/es/memorias-anales>.

¹⁷ No se alude a los conflictos sobre descuelgue, por no aparecer tales datos desagregados en las memorias de tales ejercicios.

elevado número de controversias de tal naturaleza que tuvieron lugar en nuestro país, y que además se resolvieron mediante negociación colectiva, no se optó por la mediación y/o arbitraje autónomos. En este sentido, y con relación a los conflictos de inaplicación, la memoria del Consejo Económico y Social es muy expresiva:

Tabla 8. Resolución de los conflictos sobre inaplicación de convenios

	Número de inaplicaciones	Resueltas por acuerdo alcanzado en periodo de consultas	Resueltas en la comisión paritaria	Resueltas por mediación o arbitraje autónomos	Resueltas por la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC) o arbitraje obligatorio
2012	748				
2013	2.512				1,07 %
2014	2.073	95,8 %	2 %	1,6 %	0,6 %
2015	1.437	90 %	4,9 %	2,6 %	1,5 %
2016	1.326	90,6 %	5,8 %	2,8 %	0,8 %
2017	1.076	89 %	6 %	4 %	1 %
2018	987	90,9 %			1,4 %

Datos tomados de *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España*. Vid. <http://www.ces.es/memorias>.

Fuente: elaboración propia.

No cabe duda de que los conflictos sobre inaplicación se resuelven mediante negociación, pero la sede natural no es la de los sistemas autónomos.

Ahora bien, la muestra de datos proporcionada no debe conducirnos a pensar que los medios autónomos de solución son un fracaso en cuanto a la solución de conflictos de intereses se refiere, considero que su utilización es satisfactoria y que su eficacia es razonable (Molina Navarrete, 2020, p. 117); no obstante, no cabe duda de que sería deseable un incremento del nivel de acuerdos, especialmente porque se trata de sistemas totalmente consolidados en el ordenamiento jurídico, con gran apoyo económico e institucional de los poderes públicos (Miñarro Yanini, 2014, p. 48), y, sin duda, ello permitiría que la negociación colectiva se erija como instrumento principal en la gestión del conflicto laboral, objetivo buscado por los interlocutores sociales cuando se crearon los procedimientos autónomos y muy deseable en un sistema democrático de relaciones laborales.

3. La renovación de los acuerdos de solución autónoma de conflictos: ¿mejora técnica o transformación sustancial?

Ante la reciente renovación del ASAC, y las relativamente actuales modificaciones de otros acuerdos como el sistema andaluz, SERCLA (la última modificación de su reglamento tuvo lugar en 2018), o el Acuerdo de Solución Autónoma de Conflictos Laborales de la Comunidad Valenciana, modificado en 2017, el acuerdo gallego, que ha sido renovado por segunda vez en 2019, o el acuerdo murciano (ASECMUR), cuya última renovación data de finales de 2020 (es su tercera edición), obligan a cuestionarse los objetivos y la naturaleza jurídica de tales modificaciones.

En los preámbulos y exposiciones de motivos de los acuerdos se indica, con carácter general, que el objetivo de tales reformas es introducir mejoras técnicas para adaptarse a los cambios normativos, a la nueva realidad social o ampliar ámbitos de aplicación. En ningún caso las renovaciones parecen apuntar a una modificación que provoque una alteración sustancial. Es decir, en esencia, y a pesar de las sucesivas modificaciones, sin querer desmerecer el esfuerzo técnico realizado por los interlocutores sociales, y la trascendencia que tienen tales cambios, los acuerdos mantienen el mismo objetivo inicial para el que fueron creados, que no es otro que garantizar un canal de negociación para la resolución de conflictos laborales, principalmente de naturaleza colectiva.

Así, por ejemplo, en cuanto a las modificaciones introducidas en el ASAC-VI (Olarte Encabo, 2020, pp. 60 y ss.), cabe indicar que se amplía el ámbito de aplicación incluyendo los conflictos de las personas empleadas públicas, o personal laboral, con la Administración General del Estado, agencias u organismos dependientes de la misma (art. 4.4. ASAC-VI), y los conflictos colectivos de personas trabajadoras económicamente dependientes (art. 4.5 ASAC-VI). Mejoras técnicas bastante interesantes son también las realizadas respecto a aquellos conflictos que generan una convocatoria de huelga. Con la nueva regulación, solamente la solicitud de mediación tiene que realizarse antes de convocar la huelga, no la mediación en sí misma, como se establecía en el acuerdo anterior, incluso ahora las partes, de mutuo acuerdo, tienen potestad para alargar los plazos de celebración de la misma, siendo posible que se inicie la huelga y durante esta se celebre la mediación (art. 19 ASAC-VI); o la relativa a la imprescindible formación de los mediadores (art. 7 y disp. adic. segunda ASAC-VI). Quizá lo más llamativo de los cambios introducidos en esta sexta edición del ASAC sea el relativo a la mediación preventiva (art. 4.2 ASAC-VI), pero, en ningún caso, ello implica un cambio de naturaleza jurídica del acuerdo, porque en esencia sigue siendo un sistema que garantiza la existencia de espacios de negociación para la resolución de conflictos.

Las modificaciones de los acuerdos autonómicos apuntan en la misma dirección, ampliación de ámbito funcional dando cobertura a nuevos tipos de conflictos, ello es lo que ocurrió con el IV Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos de Aragón, de 2 de mayo de

2013¹⁸, que introdujo los conflictos individuales, los conflictos de las personas trabajadoras autónomas económicamente dependientes y la función preventiva del conflicto. En el mismo sentido, el sistema andaluz SERCLA ha experimentado varias modificaciones para la ampliación del ámbito funcional, así la modificación introducida por el Acuerdo de 4 de marzo de 2005 preveía la posibilidad de solución de determinados conflictos de tipo individual, o la más reciente realizada sobre el Reglamento de 18 de julio de 2018¹⁹, que fue de mayor calado, pero, especialmente, porque introducía mejoras de tipo técnico en cuanto a la redacción de la norma, indicando de un modo más detallado y preciso los conflictos objeto de tratamiento y el funcionamiento de los distintos procedimientos, aunque también ampliaba el ámbito objetivo, indicando que la mediación en relación con conflictos sobre régimen disciplinario laboral (que no implicara sanción por despido) tendría lugar en el SERCLA.

El III Acuerdo Interprofesional sobre Procedimientos de Solución Autónoma de Conflictos Laborales y Determinados Aspectos de la Negociación Colectiva en Castilla y León también ha sido renovado, y su última modificación, de 2017, es mínima: se dispone la eficacia general del acuerdo sin posibilidad de desvinculación (art. 2), se establecen algunas matizaciones respecto al ámbito de aplicación en relación con los conflictos individuales (art. 8); no obstante, las precedentes que fueron de una mayor dimensión se encuentran igualmente en la línea de las anteriormente comentadas. El AGA ha sido renovado en dos ocasiones, la última en 2019²⁰, que supondría un cambio de mayor profundidad, pues se incluyeron los conflictos individuales en su ámbito de aplicación (a excepción de los despidos y reclamaciones de cantidad que no vengan derivadas de los conflictos incluidos, art. 7) (Martínez Barbero, 2020, p. 359); y se reconoce la posibilidad de la mediación intrajudicial (incluso en fase de ejecución de sentencia, art. 10), algo pionero entre los sistemas autónomos de solución de conflictos.

Entre las renovaciones más recientes también se encuentra la referida al acuerdo de Murcia, ya en vigor desde el 28 de enero de 2021²¹. Se trata del III Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales de la Región de Murcia (ASECMUR-III), donde se introducen modificaciones similares a las ya señaladas: se suprime el requisito de la adhesión o ratificación (art. 2.3 ASECMUR-III), se incluyen algunos conflictos individuales (extinción de contrato, reclamaciones de cantidad, tutela de derechos fundamentales y sanciones quedan excluidos) y nuevos conflictos colectivos (discrepancias en el seno de las comisiones paritarias o conflictos de inaplicación).

Los cambios producidos van todos en la misma línea: ampliación de ámbitos de aplicación y mejoras técnicas, pero, en ningún caso, se puede considerar que se trate de medidas que tengan un impacto de consideración sobre la eficiencia de los sistemas. Y es que

¹⁸ Boletín Oficial de Aragón de 11 de junio de 2013.

¹⁹ Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 3 de agosto de 2018.

²⁰ Diario Oficial de Galicia de 12 de febrero de 2020.

²¹ Boletín Oficial de la Región de Murcia de 27 de enero de 2021.

los datos estadísticos reflejados en el epígrafe anterior evidencian que durante décadas los resultados son similares, tan solo se observan pequeñas oscilaciones, y tales renovaciones de acuerdos se han venido produciendo desde su creación, unos de un modo más rápido y otros a un ritmo más pausado, pero, actualmente, las diferencias o peculiaridades entre los mismos son prácticamente anecdóticas.

Es evidente que, si se quiere provocar un cambio radical en las cifras incrementando de un modo notable su eficacia, las medidas tomadas hasta ahora son insuficientes en este sentido. Sería necesario un cambio de mayor calado que afectara a la estructura de los sistemas.

4. El incremento de la eficacia de los sistemas autónomos de solución de conflictos laborales: algunas propuestas

4.1. Arbitraje vinculante y resolución de conflictos sobre intereses

En epígrafes anteriores se ha puesto de manifiesto que el número de conflictos de intereses que se plantean ante los sistemas autónomos es reducido. Y en este sentido es especialmente llamativo el escaso número de conflictos sobre inaplicación, precisamente al tratarse de una modalidad que ha de resolverse vía extrajudicial, y que su número es, desafortunadamente, elevado como consecuencia de la crisis económica. Han sido muchos los supuestos de inaplicación que han tenido lugar en la última década. Lo cierto es que la solución de estos conflictos se ha realizado mediante un procedimiento autónomo y negociado –de modo abrumadoramente mayoritario– en periodo de consultas²², en una proporción muy reducida ante la comisión paritaria, para dejar la intervención de los procedimientos autónomos con carácter testimonial.

Los conflictos sobre inaplicación de convenios son especialmente espinosos, implican la modificación de condiciones de trabajo previstas en convenio, sobre temas de carácter sustancial como la cuantía salarial, la jornada y el horario, que afectan a la esencia de la relación laboral; la modificación de cualquiera de estos aspectos y la fijación de las nuevas condiciones es una cuestión compleja; resulta insólito que el 90 % de los conflictos se resuelvan mediante negociación en la primera instancia. Entiendo que es lógico un alto nivel de acuerdos, pues la proximidad al conflicto es un factor que, con carácter general, favorece su solución, ya que nadie mejor que los propios sujetos afectados para conocer el origen y consecuencias del conflicto; no obstante, no se puede obviar que también en otras muchas ocasiones la cercanía del litigio puede convertirse en un inconveniente, pues se carece de

²² Vid. tabla 8.

la perspectiva necesaria para obtener el grado de neutralidad adecuado que le permita el alcance de la solución del conflicto y, por tanto, superar el *impasse*.

A mi juicio, ese alto nivel de acuerdo alcanzado en periodo de consultas se debe en buena medida a la inexorable intervención de la CCNCC, u órgano homólogo de las comunidades autónomas; y es que, si el conflicto no se resuelve de modo autónomo, las partes son conscientes de que habrá un tercero que dará contenido al nuevo acuerdo; tercero que puede ser imparcial, pero que las partes no tendrán la posibilidad de intervención alguna en su designación; o, incluso, la controversia podrá ser resuelta directamente por el órgano consultivo, resolución con claros tintes intervencionistas, a pesar de la argumentación mantenida por la oportunista Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 119/2014, de 16 de julio²³, que justifica la intervención de la Comisión Consultiva²⁴ y, por ende, una cierta limitación, en mi opinión, de los derechos constitucionales de negociación colectiva y de libertad sindical, por la difícil situación económica que atravesaba nuestro país en 2012²⁵.

No quiero decir con ello que el modo de incrementar los acuerdos de los sistemas autónomos de solución de conflictos sea establecer un arbitraje obligatorio para cualquier conflicto de intereses como *ultima ratio* ante la falta de acuerdo de las partes; nada más lejos de mi intención. Creo que la perversión del proceso negociador, estableciendo un procedimiento obligatorio, supone un ataque directo a la autonomía colectiva y un mayor número de acuerdos solo sería la consecuencia de ese juego maléfico, que indudablemente debilitaría el derecho a la negociación colectiva. Ahora bien, considero totalmente necesario prestar atención a la situación generada por la regulación de los conflictos sobre inaplicación, porque ese elevado número de acuerdos puede ser alegado por el legislador en cualquier

²³ BOE de 15 de agosto de 2014.

²⁴ «[...] resolver eficazmente el desacuerdo entre empresa y trabajadores en las medidas de flexibilidad interna que aquella pretende adoptar para hacer frente a una situación de dificultad económica o necesidad de adaptación, con la finalidad de ajustar la regulación a la situación y defender la productividad; se evitaría así la extinción de puestos de trabajo, máxime en un contexto sociolaboral en el que la reducción de la elevada tasa de desempleo constituye un objetivo prioritario para los poderes públicos. Son pues intereses constitucionales vinculados a la salvaguarda de la competitividad y viabilidad empresarial como mecanismo para favorecer el mantenimiento del empleo, los que permiten concluir que la intervención decisoria o arbitral diseñada en el art. 82.3 goza de justificación legítima» (STC 119/2014, FJ 5.º).

²⁵ Canon de constitucionalidad del que discrepa totalmente el profesor Valdés Dal-Ré, magistrado del Alto Tribunal; en el momento de la elaboración de la STC, considera que la «salvaguardia de la competitividad y viabilidad empresarial como mecanismo para favorecer el mantenimiento del empleo» no es una argumentación legítima en un Estado social y democrático de derecho, se están protegiendo intereses privados «como son la competitividad y viabilidad de cada empresa en particular», y ello de ningún modo puede «terminar erigiéndose en la legítima restricción al ejercicio de derechos constitucionales al pretendido amparo de la libertad de empresa» [Vid. voto particular a la STC 119/2014, «I.B. La vulneración del derecho de negociación colectiva (art. 37 CE) por el art. 82.3 ET, en la nueva redacción establecida por el art. 14.1 de la Ley 3/2012, que establece la sumisión a un laudo obligatorio en caso de desacuerdo en el procedimiento de inaplicación de un convenio colectivo estatutario»].

momento para establecer la intervención de la Comisión Consultiva o de árbitro designado por la misma, en otras situaciones. De hecho, ya se apuntó por el Gobierno de 2016 como forma de acabar con el problema de la ultraactividad de los convenios, y poder prescindir de la sustitución del convenio colectivo por aquel de ámbito superior cuando haya transcurrido más de 1 año desde su denuncia, como prevé el artículo 86.3 del Estatuto de los Trabajadores (ET). Desde mi punto de vista, los acuerdos de solución autónoma de conflictos pueden ocupar ese espacio reforzando la negociación colectiva e incrementando la eficacia de los sistemas autónomos, además de evitar que lo haga el legislador a través de medios con claros tintes intervencionistas debilitadores de la autonomía colectiva. El modo en el que ocuparían ese espacio sería con un arbitraje de carácter vinculante que estaría previsto y regulado en los distintos acuerdos de solución autónoma estatal y de las comunidades autónomas y garantizaría la solución de conflicto de intereses. Ahora bien, es necesario determinar cómo debería configurarse ese arbitraje vinculante para que en ningún caso suponga la limitación de la autonomía colectiva; tema que se tratará a continuación.

4.1.1. Configuración jurídica del arbitraje vinculante: la opción jurídicamente viable

La voluntariedad de los medios extrajudiciales de solución de conflictos es una exigencia constitucional. Tanto el artículo 37.1 como el 37.2 de la Constitución de 1978, reguladores del derecho a la negociación colectiva y el derecho a la adopción de medidas de conflicto, respectivamente, enuncian el principio básico sobre el que se sustenta el modelo democrático de relaciones laborales: la autonomía colectiva. El artículo 37.2 constitucionaliza el derecho al planteamiento y solución de conflictos colectivos de intereses a través de medios autónomos. Así lo ha declarado en numerosas ocasiones el TC²⁶. Es cierto que la interpretación de este precepto generó en un primer momento una cierta polémica (Granados Romera, 2009, pp. 172 y ss.), pero en la actualidad podría afirmarse que, con independencia de las dificultades técnicas que encontró el poder constituyente en la redacción, el artículo 37.2 de nuestro texto constitucional contempla una manifestación específica del derecho a la negociación colectiva, es decir, el derecho de los representantes de los trabajadores y empresarios a establecer sus propios sistemas de solución de conflictos colectivos de intereses, y resolverlos a través de procedimientos de base autónoma; una interpretación en otro sentido rompería el principio de coherencia interna del ordenamiento jurídico.

Los convenios y tratados ratificados por España y demás compromisos jurídicos internacionales adquiridos por nuestro país exigen igualmente la voluntariedad de los medios de solución de conflictos laborales. Así, es un principio básico de la doctrina de la Organización Internacional del Trabajo, que en su Recomendación número 92 «sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios», de 1951, apuesta por la voluntariedad de los medios

²⁶ Por todas, STC 217/1991, de 14 de noviembre (FJ 6.º) (BOE de 17 de diciembre de 1991).

extrajudiciales de solución de conflictos, conciliación y arbitraje, con objeto de prevenir y resolver los conflictos de trabajo entre empleadores y trabajadores. El Convenio número 98 «sobre la aplicación de los principios del derecho de sindicación y negociación colectiva», de 1949, ratificado por España el 13 de abril de 1977, en su artículo 4 establece la obligación de los Estados de adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria. En esta línea, el Convenio 154 «sobre negociación colectiva», de 1981, ratificado por nuestro país el 11 de septiembre de 1985, establece que un modo de fomentar la negociación colectiva es favorecer la participación voluntaria de los representantes de los trabajadores y empresarios en instituciones de conciliación y arbitraje.

El Comité de Libertad Sindical, a raíz de las quejas sobre violaciones del derecho de libertad sindical presentadas por las organizaciones de empleadores y trabajadores contra los Estados miembros, ha puesto de manifiesto a través de distintos informes que la utilización del arbitraje obligatorio para la resolución de conflictos de intereses es contraria al derecho de huelga y a la negociación colectiva²⁷. No obstante, se ha de señalar que, excepcionalmente, el propio Comité ha aceptado el arbitraje obligatorio, considerando lícita la restricción de los derechos de huelga y de negociación colectiva ante conflictos colectivos, de intereses, con las siguientes características: a) cuando el conflicto afecte al funcionariado público que ejerce autoridad en nombre del Estado²⁸; b) cuando el conflicto afecte a servicios esenciales en sentido estricto del término, o sea, a servicios esenciales cuya interrupción podría poner en peligro la vida o la seguridad de las personas en toda o parte de la población²⁹; o, por último, c) si el conflicto puede generar una crisis nacional aguda³⁰.

²⁷ «Las disposiciones que establecen que a falta de acuerdo entre las partes los puntos en litigio de la negociación colectiva serán decididos por arbitraje de la autoridad no están en conformidad con el principio de negociación voluntaria contenido en el artículo 4 del Convenio núm. 98. En la medida en que el arbitraje obligatorio impide el ejercicio de la huelga, dicho arbitraje atenta contra el derecho de las organizaciones sindicales a organizar libremente sus actividades». En este sentido, Informe del Comité de Libertad Sindical 236.º, caso núm. 1140, párrafo 144, e Informe 248.º, casos núms. 1363 y 1367, párrafo 169.

«Una disposición que permite que una de las partes del conflicto pueda, unilateralmente, solicitar la intervención de la autoridad del trabajo para que se aboque a la solución del mismo presenta un riesgo contra el derecho de los trabajadores a declarar la huelga y es contraria al fomento de la negociación colectiva». Vid. Informe del Comité 265.º, casos núms. 1478 y 1484 (Perú), párrafo 547, e Informe 295.º, caso núm. 1718 (Filipinas), párrafo 296.

²⁸ Vid. Informe 256.º del Comité, caso núm. 1430 (Canadá), párrafo 181.

²⁹ Vid. Informes 270.º, 275.º, 284.º del Comité, casos núms. 1434, 1477, 1631 (Colombia), párrafos 256, 199 y 398, respectivamente. También, entre otros, Informe 292.º, caso núm. 1625 (Colombia), párrafo 73, e Informe 295.º, caso núm. 1718 (Filipinas), párrafo 297.

³⁰ Vid. Informe 275.º del Comité, casos núms. 1434 y 1477 (Colombia), párrafo 197.

Por su parte, la Carta Social Europea revisada recoge en su artículo 6 el compromiso de los Estados parte de fomentar la utilización de procedimientos de conciliación y arbitraje voluntarios para la solución de conflictos laborales, como modo de manifestación y garantía del derecho a la negociación colectiva. La Carta también permite la restricción de dicho derecho cuando, en una sociedad democrática, sea imprescindible para garantizar «el respeto de los derechos y libertades de terceros o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres». No obstante, pese a la amplitud y aparente ambigüedad que evoca la última expresión, el Comité de Expertos Independientes de la Carta condenó en varias ocasiones a países miembros al imponerse por el propio Estado arbitrajes obligatorios para la solución de conflictos de intereses. Esto, por ejemplo, es lo que le ha ocurrido a Noruega en varias ocasiones al imponer un arbitraje obligatorio para poner fin a una huelga, y resolver un conflicto de intereses, sin que concurrieran las previsiones del artículo 31.1 de la Carta³¹. Ante situaciones similares fueron condenados otros países, como Dinamarca, por regular fórmulas de arbitraje obligatorio³²; Malta, por contemplar la posibilidad de un arbitraje obligatorio para la resolución de conflictos de intereses a petición de una de las partes afectadas³³; y Austria, al prever un sistema de arbitraje obligatorio para conflictos que se generan en los procesos de negociación colectiva de ámbitos concretos (acuerdos de empresa), y además también cuando tales acuerdos tienen lugar en sectores determinados (agrícolas y forestales)³⁴. También España ha sido condenada, y precisamente en relación con la reforma laboral de 2012, el Comité Europeo de Derechos Sociales –órgano con competencia para controlar el cumplimiento de la Carta por parte de los Estados, que sustituyó al Comité de Expertos–, a través de las Conclusiones XX-3 (2014), condena al Estado español por no negociar con los sindicatos la reforma que introdujo la Ley 3/2012; las reformas sobre negociación colectiva deben adoptarse mediante diálogo social, de lo contrario se vulnera el derecho de negociación colectiva reconocido en el artículo 6.2 de la Carta; igualmente considera que no es respetuosa con dicho precepto la modificación del artículo 41 del ET³⁵.

En definitiva, la solución de los conflictos sobre intereses debe tener lugar a través de sistemas de carácter autónomo para ser respetuosa con el derecho a la negociación colectiva.

³¹ Vid. *Charte sociale européenne, Comité d'experts indépendants, Conclusions XIII-1, 1990-1991*, Estrasburgo, Editions du Conseil de l'Europe, 1994, p. 163; y *Charte sociale européenne, Comité d'experts indépendants, Conclusions XIV-1, 1994-1996, Tome 2*, Estrasburgo, Editions du Conseil de l'Europe, 1998, p. 657.

³² Vid. *Charte sociale européenne, Comité d'experts indépendants, Conclusions XIV-1, 1994-1996, Tome 1*, Estrasburgo, Editions du Conseil de l'Europe, 1998, pp. 187-188.

³³ Vid. *Charte sociale européenne, Comité d'experts indépendants, Conclusions XIII-3*, Estrasburgo, Editions du Conseil de l'Europe, 1996, pp. 133-134.

³⁴ Vid. *Charte sociale européenne, Comité d'experts indépendants, Conclusions XV-1, 1997-1998, Tome 1*, Estrasburgo, Editions du Conseil de l'Europe, 2000, pp. 46-47.

³⁵ Vid. Carta Social Europea, Comité Europeo de Derechos Sociales, Conclusiones XX-3, 2014, <http://portal.ugt.org/actualidad/2015/abril/boletin21/001-europa.pdf>.

La viabilidad técnica de un arbitraje obligatorio se reduce a supuestos muy concretos y excepcionales como los ya señalados, en los que se genera una situación de colisión de derechos de máximo rango y en los que uno actúa como límite del otro.

Es decir, el arbitraje obligatorio debe descartarse en nuestro ordenamiento jurídico incluso aunque la situación económica sea desastrosa. Ahora bien, mi propuesta para el incremento de la efectividad de los medios de solución es el arbitraje vinculante, es decir, un arbitraje voluntario decidido por los agentes sociales, pactado en los acuerdos autónomos de solución extrajudicial de conflictos. Por consiguiente, se trataría de un arbitraje voluntario, que tanto el ASAC como los acuerdos autonómicos preverían para la solución de conflictos de intereses, con lo que no perdería el carácter de voluntario, porque lo han pactado los agentes sociales, si bien el consentimiento se ha prestado antes de que el conflicto se exteriorice. Quizá se objetaría a esta propuesta, desde un punto de vista técnico, que los sujetos afectados por el conflicto no son los que optan por el arbitraje, sino que les viene impuesto por la negociación colectiva sectorial el acuerdo sobre materias concretas que sea de aplicación; ahora bien, conviene aclarar que forma parte del contenido del derecho a la negociación colectiva y, concretamente, del derecho a la adopción de medidas de conflicto el establecimiento por parte de los interlocutores sociales de procedimientos de solución de conflictos colectivos de intereses. La previsión de un arbitraje para determinada modalidad de conflictos en ningún caso lesionaría el derecho a la negociación colectiva de unidades inferiores; precisamente la negociación colectiva implica la disposición de derechos de carácter individual y colectivo del ámbito en cuestión.

Es cierto que podría considerarse que es un tanto agresivo con las unidades inferiores de negociación, pero la configuración de un arbitraje vinculante, como *ultima ratio*, que actuaría únicamente cuando ha transcurrido un tiempo prudencial de negociación directa, esta se encuentra bloqueada, se han utilizado otras instancias elegidas por las partes en conflicto previamente y han fracasado, entiendo que permitiría una configuración no solo técnicamente irreprochable, sino también totalmente respetuosa con las unidades de negociación de ámbitos menores, y permitiría incrementar la eficacia de los sistemas autónomos, o al menos tendría un efecto potenciador de la autonomía colectiva como gestora del conflicto, ya que favorecería el alcance de acuerdos entre las partes afectadas si rechazaban el arbitraje como institución compositiva del conflicto.

4.2. Sistemas autónomos de solución de conflictos y desjudicialización de las relaciones laborales

Como se ha indicado anteriormente, nuestra Constitución diferenció medios distintos de solución para los conflictos sobre derechos, indicando que serían los órganos jurisdiccionales los que tenían la competencia para interpretar y aplicar las normas con carácter vinculante (art. 117.3). El reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva garantiza

a toda persona, física o jurídica, el libre acceso a los órganos jurisdiccionales para obtener de estos la protección de derechos subjetivos e intereses legítimos a través de una resolución fundada en derecho.

Es suficientemente conocido que tales garantías constitucionales no implican el monopolio jurisdiccional de la solución de conflictos sobre derechos, pero las posibilidades de un arbitraje vinculante cuando los conflictos son colectivos se desvanecen, y es que en el ámbito laboral existe la peculiaridad de que sobre un mismo conflicto se pueden iniciar de modo simultáneo acciones judiciales individuales y colectivas. Por esa razón, aunque los sujetos colectivos decidieran no ejercer el derecho a la tutela judicial y someterse a un procedimiento autónomo, tal desistimiento en ningún caso podría afectar a cada una de las personas trabajadoras singulares por los mismos representados y en ellos integrados, pues el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho subjetivo de carácter personal, intransmisible e indisponible, cuyo ejercicio corresponde a cada titular.

Además, en este caso, no es posible aducir la existencia de un contenido colectivo y otro individual de la tutela judicial efectiva, como puede ocurrir, por ejemplo, en el derecho de huelga, contenido colectivo del que sí disponen los sindicatos, sino que se trata de derechos con contenidos coincidentes para sujetos de distinta naturaleza. Tampoco existen fundamentos jurídicos que permitan otorgar preferencia al ejercicio del derecho por parte de los sujetos colectivos respecto de los individuales. Y no aniquila tal argumentación el hecho de que los sujetos colectivos –y en virtud del derecho de negociación colectiva– tengan capacidad para disponer de los derechos individuales, porque dicha potestad deberá ejercerse con escrupuloso respeto al derecho necesario absoluto, a los mínimos de derecho necesario y al orden público, del que el derecho a la tutela judicial efectiva forma parte.

Es decir, el razonamiento planteado conduce de modo inexorable a la siguiente conclusión: el derecho a la tutela judicial efectiva es un límite del derecho de negociación colectiva en virtud del cual los sistemas autónomos de solución de conflictos no pueden impedir el acceso a los órganos jurisdiccionales a los sujetos individuales inmersos en un conflicto colectivo sobre derechos, so pena de vulneración del derecho a la tutela de estos. Y ello incluso a pesar del control judicial posterior del acuerdo o laudo que resuelva el conflicto colectivo, pues, en tales casos, la impugnación solo procede por incumplimiento de las normas de procedimiento (en cuanto al laudo, también, en los supuestos de extralimitación de la actuación arbitral, laudo *extra petita*, o en la que no resuelva sobre todo lo pedido, *infra petita*), o porque sean contrarios a normas de rango superior, pero no se cuestiona el sentido de la solución dada (Sáez Lara, 2020, p. 371). Es decir, no queda garantizado con el recurso judicial del laudo el derecho a la tutela judicial, ya que el mismo permite el libre acceso a los órganos jurisdiccionales para obtener, de estos, la protección de derechos subjetivos e intereses legítimos a través de una resolución fundada en derecho que, en su caso, se pronuncie sobre el fondo de la cuestión.

Con la argumentación precedente no quiero decir que los procedimientos autónomos tengan posibilidades de actuación muy limitada ante conflictos colectivos sobre derechos, ahora bien, sí que creo que, en general, los sistemas autónomos han partido de una concepción errónea, y es la de «competir» con el sistema judicial. Así, por ejemplo, el preámbulo del ASAC VI establece que el cambio de denominación del acuerdo en 2012, sustituyendo la terminología «extrajudicial» en la denominación del acuerdo por «autónoma», responde precisamente al objetivo de convertirse en un medio alternativo de solución a la vía judicial. A mi juicio, la descongestión del sistema judicial por un mayor uso de los medios autónomos debe ser un efecto colateral y no un objetivo en sí misma; personas trabajadoras y empresarias acudirán a los sistemas autónomos porque confíen en ellos y opten por un modo diferente de resolver los conflictos, pero no si se configura como un sucedáneo de la vía jurisdiccional, respecto de la que se destaquen sus «ventajas».

En este sentido, entiendo que el error del que parten los interlocutores sociales al diseñar los procedimientos de solución autónomos es asignarse a sí mismos una función que, aunque puedan realizar, no les corresponde desde un punto de vista competencial, en lugar de fomentar la que el constituyente les otorgó: la capacidad normativa creadora. Considero que esta debe ser la perspectiva que hay que adoptar.

La propuesta que realizo consiste en tratar cada conflicto de derechos como un conflicto de intereses, precisamente porque los interlocutores sociales tienen reconocida capacidad normativa creadora y no funciones interpretativas y aplicativas vinculantes. Así, planteada una duda interpretativa sobre cualquier precepto jurídico, ya sea de carácter estatal o bien de carácter convencional, la intervención de la mediación y el arbitraje voluntario previstos en el ASAC, o en cualquiera de los acuerdos autonómicos, debe consistir en la creación de una norma nueva que sustituya a la que ha generado el problema interpretativo y/o aplicativo. Es cierto que la problemática técnica de la propuesta es distinta si la controversia interpretativa se plantea sobre una norma de origen estatal o convencional. Este análisis se realizará en el epígrafe siguiente.

4.2.1. La apuesta por un sistema dinámico de negociación colectiva: ¿una vía para la desjudicialización de las relaciones laborales?

La solución de un conflicto interpretativo sobre una norma estatal mediante la negociación colectiva, en los términos anteriormente propuestos, supondría la modificación de las condiciones previstas en aquella. Las posibilidades que la negociación colectiva tiene de modificar lo previsto en la norma estatal vienen marcadas por el principio de jerarquía y por las relaciones funcionales existentes entre ambas fuentes del derecho. Evidentemente, la negociación colectiva no puede entrar a resolver un conflicto sobre normas que tengan carácter de derecho necesario absoluto, ahora bien, si la norma sobre la que se plantea el conflicto es de derecho necesario relativo o dispositivo, no habría inconveniente

alguno, siempre y cuando mejorara la regulación prevista en la norma estatal si la norma era de derecho necesario relativo, o en el sentido que se considere, si la norma es de derecho dispositivo, ya que para tales supuestos la autonomía colectiva tendrá total capacidad reguladora.

Realmente no se trata de resolver el conflicto sobre derechos, sino de crear una norma nueva, convencional, para aplicarla al supuesto de hecho, en lugar del precepto estatal cuya interpretación y/o aplicación se discute.

Podría pensarse que dicho mecanismo generaría vulneración del principio de irretroactividad de las normas, por el solo hecho de que la norma sea expresamente creada para resolver un conflicto. Pero no tiene tales efectos, ya que el artículo 9.3 de la Constitución, ciertamente, consagra el principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, pero como el TC ha matizado, para que proceda invocar dicho principio, debe tratarse de situaciones jurídicas «agotadas» o consolidadas (Díaz Aznarte, 2002, p. 111), no aplicándose aquel precepto sobre «situaciones jurídicas actuales y no concluidas» (STC 197/1992, de 19 de noviembre³⁶). El ET regula también con carácter dispositivo la entrada en vigor del convenio colectivo y sus posibilidades retroactivas. Por ello nada impide que, aunque el convenio colectivo no existiese en el momento en el que se planteara el conflicto y hubiera una norma estatal aplicable, se utilice aquel para resolverlo, ya que, evidentemente, en virtud del principio de norma más favorable, prevalece respecto de aquella, si establece un mínimo, y si se trata de una norma dispositiva, igualmente tiene preferencia de aplicación. No se puede alegar en este caso que se afecten derechos adquiridos, pues con independencia del contenido material de la norma sobre la que versa el conflicto, dado que la controversia está aún vigente, no se pretende producir efectos sobre una situación jurídica consolidada, sino que la nueva norma se aplicará, en todo caso, sobre una situación jurídica anterior, pero cuyos efectos no se han consumado.

La iniciación simultánea de un proceso de conflicto colectivo tampoco plantea problema técnico alguno. El juez/la jueza deberá dictar sentencia interpretando la norma estatal, pero si se pactara norma convencional en la que se regule el mismo supuesto de hecho, la sentencia va a perder toda virtualidad, ya que únicamente se aplicará a los derechos adquiridos; para todas las situaciones presentes y futuras en el ámbito del acuerdo, se aplicará este. Pero ello no supone la afectación del derecho a la tutela judicial, este queda totalmente salvado con el acceso a los tribunales y el pronunciamiento judicial sobre la cuestión.

Cuando el conflicto se plantea sobre la interpretación y/o aplicación de normas convencionales, la resolución de la controversia mediante la creación de una nueva norma realmente supone una negociación *ante tempus*. Opción perfectamente viable según el

³⁶ BOE de 23 de diciembre de 1992.

artículo 86.1, párrafo segundo, del ET, siempre y cuando se realice en la misma unidad de negociación y por la propia comisión negociadora. Es cierto que la negociación antes de que expire la vigencia del convenio podría afectar a las expectativas de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del convenio, pero, en ningún caso, a derechos consolidados; por ello, dicha técnica no merece reproche alguno.

Ahora bien, la posibilidad de renegociar un convenio cada vez que se plantee una duda interpretativa supone apostar por un modelo de negociación dinámico, o cuando menos híbrido, ya que el proceso de negociación no se cerraría cuando se firme el convenio, sino que solo se suspende para activarse cuantas veces sea necesario y solucionar las distintas dudas interpretativas o aplicativas que puedan surgir. Entiendo que ello no supone afectación del artículo 37 de la Constitución, ya que el citado precepto no ordena un modelo determinado de negociación. Tampoco se afecta el carácter normativo del convenio. Es cierto que pierde estabilidad, pero es el coste ineludible de la solución autónoma, del ejercicio de otro derecho constitucional, el de adopción de medidas de conflicto colectivo, pero en ningún caso menoscaba el derecho de negociación, sino todo lo contrario, lo redimensiona, ya que se desarrolla de un modo evolutivo adquiriendo una funcionalidad que hasta ahora no se le había reconocido, y, sobre todo, se acentúan los rasgos del convenio como institución gestora del conflicto.

Esta propuesta sí puede generar problemas técnicos si el conflicto se plantea en un ámbito inferior al geográfico del convenio. Lo que puede ocurrir cuando la controversia se inicie como consecuencia de unos rasgos propios de un centro de trabajo, empresa, provincia, sector, que hagan especialmente problemática la aplicación de la norma, por las circunstancias fácticas del lugar origen del conflicto. En tales situaciones, legitimar que los sujetos afectados por el conflicto sean los que lo resuelvan creando una nueva norma para ese ámbito en cuestión supondría poder desvincularse del convenio ante cualquier problema aplicativo, y eso sí implicaría un ataque directo al contenido del derecho de negociación colectiva. De modo que, ante conflictos de este tipo –salvo que se trate de un supuesto de prioridad de aplicación previsto en el art. 84.2 ET, porque la controversia se circunscriba al ámbito de la empresa y afecte a las materias en el mismo señaladas, o bien del art. 84.3 ET–, la solución autónoma del conflicto aplicativo en el ámbito geográfico inferior al convenio podrán llevarla a cabo los sujetos afectados mediante renegociación si el propio convenio lo permite y, posteriormente, la comisión negociadora hace suyo tal acuerdo.

Considero que es en este sentido en el que deben actuar los interlocutores sociales artífices de los distintos acuerdos de solución de conflictos. Como decía al inicio del epígrafe, no se trata de buscar un sistema análogo al judicial, el objetivo debe ser que la negociación colectiva, y, concretamente, el derecho a la adopción de medidas de conflicto, alcance su máxima expresión, y los procedimientos de mediación y/o conciliación previstos en los acuerdos estatal y autonómicos dejen de ser meros «bancos de pruebas» para medir la correlación de fuerzas y se conviertan en verdaderas comisiones de negociación.

5. Conclusiones

Los procedimientos de solución de conflictos creados por los acuerdos estatal y autonómicos son un éxito de la negociación colectiva; han hecho posible, durante los últimos 25 años, la solución de numerosos conflictos laborales, principalmente colectivos, garantizando un espacio de negociación y reduciendo considerablemente los efectos perniciosos derivados de su planteamiento a través de procedimientos ineficaces.

No obstante, la lectura de los datos estadísticos sobre la efectividad de los sistemas revela que, si bien los resultados son razonablemente buenos, podrían mejorarse. Estimo que, ahora, alcanzado este grado de consolidación y madurez, es el momento para plantearse no simples mejoras técnicas, sino una transformación del sistema. La introducción de las figuras del arbitraje vinculante para la resolución de conflictos colectivos sobre intereses, en los términos indicados, y el tratamiento de los conflictos sobre derechos con técnicas negociadoras, exclusivamente, obviando la posibilidad de reclamación vía judicial, pueden considerarse unas ideas un tanto subversivas, pero están formuladas desde el más absoluto rigor técnico, y entiendo podrían mejorar el nivel de eficiencia de los procedimientos autónomos.

No cabe duda de que llevar a efecto cualquiera de las propuestas planteadas requiere de un gran esfuerzo y voluntariedad por parte de los interlocutores sociales; no va a ser fácil, ahora bien, está a su alcance y de ellos depende seguir avanzando en la construcción de un modelo de relaciones laborales en el que los sujetos colectivos sean absolutos protagonistas de la gestión del conflicto laboral.

Referencias bibliográficas

- Bodas Martín, Ricardo. (2018). La incidencia de los sistemas extrajudiciales de solución de conflictos colectivos en los procedimientos judiciales. En Ana de la Puebla Pinilla y Beatriz Losada Crespo (Coord.^{as}), *Diálogo Social y Solución Autónoma de Conflictos Laborales: II Congreso Universitario. Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje y Universidad Autónoma de Madrid* (pp. 133-157). Bomarzo.
- Díaz Aznarte, María Teresa. (2002). *Teoría general de la sucesión de normas en el tiempo*. Tirant lo Blanch.
- Granados Romera, María Isabel. (2009). *La solución de conflictos colectivos laborales: especial referencia a los sistemas autónomos*. Tirant lo Blanch.
- Granados Romera, María Isabel. (2019). Mediación y arbitraje en la gestión del conflicto

laboral ante el nuevo modelo de negociación colectiva. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 52, 183-220.

Martínez Barbero, Verónica. (2020). Capítulo XVIII. El Consello Galego de Relacións Laborais: gestión y prevención del conflicto colectivo laboral. En María Isabel Granados Romera y Rosa María González de Patto (Dir.^{as}), *Procedimientos alternativos de solución de conflictos. Una perspectiva interdisciplinaria* (pp. 351-362). Aranzadi.

Miñarro Yanini, Margarita. (2014). Capítulo I. Introducción. En Antonio Sempere Navarro (Dir.), *La solución extrajudicial de los conflictos laborales* (pp. 37-56). Eolas Ediciones.

Molina Navarrete, Cristóbal. (2020). Procedimientos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos laborales: balance de convergencias y divergencias 30 años después. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 154, 79-120.

Olarte Encabo, Sofía. (2020). El VI Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales: consolidación y avances. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 154, 55-78.

Sáez Lara, Carmen. (2020). Control judicial de los procedimientos autónomos de solución de conflictos. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 154, 367-398.