

SANCION ADMINISTRATIVA Y MEDIOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS COLECTIVOS

Eduardo Román Vaca

Ayudante de Universidad. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Sevilla. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

INDICE

1. Introducción.
2. Procedimientos Autónomos de solución de los conflictos colectivos de intereses.
3. Eficacia de los acuerdos y decisiones adoptados a través de los procedimientos autónomos de solución de conflictos.
 - 3.1. Los procedimientos autónomos de solución de conflictos colectivos como fruto de la autonomía colectiva.
 - 3.2. La asimilación de los procedimientos autónomos a los legalmente previstos.
 - 3.3. Conclusión.
4. Consecuencias. La sancionabilidad del incumplimiento de lo acordado o decidido en los procedimientos autónomos de solución de conflictos colectivos.

1. INTRODUCCION

La Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social (LISOS en adelante), dispone en su artículo 1.1 que «constituyen infracciones administrativas en el orden social las acciones u omisiones de los distintos sujetos responsables *tipificadas y sancionadas en la presente Ley*». Sienta así la norma unos principios generales que obligan a delimitar con cuidado cuáles sean esas posibles infracciones, frente a las que, en consecuencia, estará facultada la Administración para ejercer su potestad sancionadora.

Pues bien, en esta comunicación pretendemos estudiar si es o no posible la sanción, con base en la LISOS, del incumplimiento empresarial de lo acordado o decidido siguiendo los procedimientos de solución de los conflictos colectivos de trabajo. Un tema tan amplio queremos ceñirlo, sin embargo, a determinados procedimientos de solución, los que componen conflictos de intereses y cuyas instancias decisorias proceden de la autonomía de las partes sociales, esto es, que hayan sido dispuestas por ellas al margen de las previsiones legales.

La LISOS, por otra parte, señala en su artículo 5 (que abre el capítulo dedicado a las infracciones laborales, a las que concretamos este estudio) que «son infracciones laborales las acciones u omisiones de los empresarios contrarias a las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en material laboral, de seguridad e higiene y salud laborales...». La respuesta que demos a la cuestión arriba planteada dependerá así de la naturaleza y valor que otorguemos a los resultados de los procedimientos autónomos de solución de conflictos, es decir, de si podemos identificar tales resultados con alguna de las categorías cuya infracción sanciona la LISOS, más concretamente con la tercera (cláusulas normativas de los convenios colectivos), pues las otras dos, por definición, han de ser desechadas.

Esa posible inserción en la categoría mencionada la estudiaremos siguiendo dos caminos distintos, que, como veremos, conducirán a una misma respuesta. Esos dos caminos serán: la relación de los procedimientos autónomos de solución con la autonomía colectiva y, en segundo lugar, la asimilación de los mismos, en punto a sus efectos, a los procedimientos legalmente establecidos.

Veamos en primer lugar cuáles pueden ser éstos que hemos denominado procedimientos autónomos de solución.

2. PROCEDIMIENTOS AUTONOMOS DE SOLUCION DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS DE INTERESES

Como se sabe, diversos preceptos, tanto de origen constitucional como de legalidad ordinaria, dan cobertura a que las partes de las relaciones laborales, para solventar los conflictos colectivos que entre ellas surjan, establezcan medios de composición, medios que podemos calificar de autónomos en tanto que dispuestos por ellas mismas, al margen y sin sujeción a los mecanismos instituidos por los poderes públicos para idéntica finalidad.

Dejando a un lado las soluciones que se basen en la negociación directa, cuyos resultados han de ser calificados de verdaderos acuerdos o convenios, que podrán o no ser considerados estatutarios, en función de que las partes que concierten reúnan o no los requisitos exigidos en el Estatuto de los Trabajadores y de que se cumplan las restantes premisas legales, los demás procedimientos autónomos podrán ser la conciliación, la mediación y el arbitraje de un tercero totalmente ajeno a las partes, y la actuación de la comisión paritaria de convenios. En lo que hace a esta última, es discutido en la doctrina si su intervención puede o no asimilarse a algunos de los otros procedimientos citados. Para un sector

de la doctrina, la comisión no es un tercero ajeno a las partes en conflicto (1), por lo que el resultado de su actuación sería en realidad una resolución acordada, diferenciable de las decisiones adoptadas a través de los otros tres mecanismos (2). Otros autores, en cambio, entienden que la función de la comisión es similar a la que puede realizar un tercero (3). De todas maneras, lo que nos interesa resaltar aquí es que la instancia de la comisión es un instrumento más que las partes, en uso de su autonomía colectiva, pueden disponer para solventar conflictos colectivos, asignándole competencias que pueden ir desde el mero intento de acercamiento hasta el dictado de una resolución vinculante.

Sentado lo anterior, la cuestión a que hemos de responder es la de cuál será la eficacia de los resultados a que se llegue a través de los citados medios autónomos.

3. EFICACIA DE LOS ACUERDOS Y DECISIONES ADOPTADOS A TRAVES DE LOS PROCEDIMIENTOS AUTONOMOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS

Para responder a esa cuestión, como dijimos en la introducción, estudiaremos el tema desde dos puntos de vista: el de la autonomía colectiva y el de la posible asimilación de los procedimientos autónomos, en sus efectos, a los mecanismos legalmente previstos.

3.1. Los procedimientos autónomos de solución de conflictos colectivos como fruto de la autonomía colectiva

Los procedimientos autónomos de solución de conflictos colectivos de intereses buscan, en definitiva, la modificación de la normativa aplicable o su creación en caso de inexistencia, esto es, cumplen la misma función que, a grandes rasgos, juega la negociación colectiva. De esta forma, conciliación, mediación y arbitraje no son más que sustitutos de la primaria negociación directa, sin intervención de tercero alguno, entre las partes de las relaciones laborales, negociación que, por unos u otros motivos, resulta infructuosa.

Así las cosas, lo primero a señalar es que tales medios reposan en la voluntad de las partes sociales, es decir, son éstas las que los crean en uso de su autonomía colectiva.

Si ello sucede en el momento inicial, cuando se prevén tales medios en convenio colectivo o se establecen *ad hoc* ante un conflicto concreto, lo mismo es predicable en orden al momento final.

En este segundo sentido, en la conciliación el tercero se limita a acercar a las partes, que son las que logran el acuerdo. En la mediación, en última instancia, son ellas mismas las que deciden aceptar, haciéndola suya, la propuesta del mediador. En el arbitraje son las propias partes las que, haciendo uso de su poder de autorregulación, delegan éste en un tercero; de este modo el acto delegado participa de la misma naturaleza de la delegación.

En consecuencia, es la propia autonomía colectiva de las partes en conflicto la que fundamenta la entrada de intermediarios en el procedimiento de conclusión del acuerdo, y, además y en lo que nos afecta, la que da eficacia al acuerdo logrado. Por lo mismo, no cabe oponerse al carácter de solución negociada que la conciliación, la mediación o el arbitraje comportan (4), solución basada en la autonomía colectiva de las partes de las relaciones laborales y que debe gozar pues, de igual eficacia que si se hubiese conseguido un acuerdo directamente entre las mismas.

3.2. La asimilación de los procedimientos autónomos a los legalmente previstos

Para este segundo enfoque debemos en primer lugar, siquiera sea brevemente, desarrollar cuáles sean los mecanismos legales de composición de conflictos y sus efectos.

Dejando aparte otros posibles medios de solución establecidos en nuestra legislación, nos centraremos en el procedimiento de conflictos colectivos que regula el Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, de Relaciones de Trabajo (DLRT en lo sucesivo), en sus artículos 17 y siguientes.

Y así, siguiendo el orden que diseña la norma, la misma indica en primer lugar que, planteado un conflicto colectivo ante la autoridad laboral, ésta «convocará a las partes de comparecencia ante ella» e «intentará la avenencia» entre las mismas (arts. 23 y 24). La doctrina ha considerado que este llamado intento de avenencia es un acto de conciliación, aunque de la propia indefinición del precepto se puede colegir que la autoridad no habrá de ceñirse al mero intento de acercar a las partes, sino que podrá formular propuestas determinadas, con lo cual nos encontraríamos ante un trámite de mediación (5).

En esa comparecencia, y sería la segunda posibilidad ofrecida por el DLRT, «las partes podrán designar a uno o varios Arbitros» (art. 24, segundo párrafo).

Si fracasa el intento de avenencia, y no produciéndose la designación de árbitros, la autoridad laboral, en el caso de que el conflicto sea de intereses, dará por concluido el procedimiento.

Los instrumentos previstos en el DLRT son, como hemos visto, la conciliación-mediación y el arbitraje. En cuanto a la eficacia que el ordenamiento concede a los acuerdos o decisiones conseguidos a través de estos procedimientos, el artículo 24 señala en su primer párrafo que el acuerdo adoptado ante la autoridad laboral «tendrá la misma eficacia que lo pactado en Convenio Colectivo», y en el párrafo segundo indica que la decisión que tomen los árbitros «tendrá la misma eficacia que si hubiera habido acuerdo entre las partes», lógica consecuencia de que en el arbitraje, si bien es un tercero el que pronuncia la decisión, la misma reposa en definitiva en la voluntad de las partes que confirieron a ese tercero tal facultad.

Dada esa eficacia de convenio colectivo, y puesto que no se regulan legalmente los procedimientos autónomos, ¿cabría predicar de ellos los mismos efectos?

A nuestro juicio, no hay razón para diferenciar entre actos de solución de conflictos logrados siguiendo el cauce expresamente previsto en la legislación y aquéllos conseguidos al margen del mismo (6). Veamos la fundamentación de esta tesis.

El procedimiento legal, cuya finalidad última es la de dar solución a controversias colectivas

entre las partes sociales, es de carácter facultativo para éstas. Ese carácter facultativo implica, entre otras cosas, que las partes podrán establecer otras vías de composición, de suerte que los procedimientos autónomos, además de sustitutos de la negociación directa, como vimos en el punto anterior, se convierten en sustitutos del procedimiento legal.

De este modo, la idéntica finalidad perseguida llevaría a dotar a ambas figuras (procedimiento legal, procedimientos autónomos) de iguales efectos. Podría argumentarse en contra que la mayor formalidad que reviste el procedimiento público está a la base de una mayor cualificación de sus resultados; pero, de un lado, el DLRT no impone formalidades especiales a seguir en el intento de avenencia o en el arbitraje, y, de otro, estimar que es la presencia de la autoridad la que concede una mayor eficacia podría considerarse, entendemos, contrario a un sistema basado en el principio de autonomía colectiva, en que son las propias partes las protagonistas de las relaciones laborales (7). En el procedimiento legal, el papel de la autoridad es similar al del tercero o la comisión paritaria en los procedimientos autónomos; de otra forma, volveríamos, en cierto modo, a tiempos pasados, en que la autoridad laboral, a través de facultades como la de homologación, por ejemplo, se convertía en un agente directo de las relaciones laborales, sin cuya sanción no se concedía eficacia a los actos de las representaciones de empresarios y trabajadores.

3.3. Conclusión

Si, por una parte, es la propia autonomía colectiva de las partes sociales la que está a la base de los medios autónomos de solución de conflictos y, por otra, se admite que los efectos de éstos pueden ser asimilados a los del procedimiento legal, la consecuencia que se sigue es que los acuerdos y decisiones obtenidos a través de aquéllos tendrán la misma eficacia que un acuerdo que se hubiese logrado, directamente, entre las partes que han participado en el procedimiento autónomo de solución.

Si esas partes cuentan con los requisitos, establecidos en el Estatuto de los Trabajadores, para representar a la totalidad de los trabajadores y empresarios a quienes afecta el conflicto colectivo de intereses, y el acuerdo cumple con las demás premisas legales, la eficacia de éste será similar a la de un convenio colectivo estatutario (8), y estará sujeto por tanto al mismo régimen que toda norma de este tipo.

4. CONSECUENCIAS. LA SANCIONABILIDAD DEL INCUMPLIMIENTO DE LO ACORDADO O DECIDIDO EN LOS PROCEDIMIENTOS AUTONOMOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS COLECTIVOS

La primera y principal consecuencia de considerar la eficacia de esos acuerdos y decisiones, conseguidos a través de los procedimientos autónomos de solución de conflictos, como la propia de un convenio colectivo estatutario es, sencillamente, la obligación de respetar su contenido, además de que por otras vías pueda sostenerse igualmente tal obligación.

Y es precisamente aquí donde queríamos llegar: ante un incumplimiento empresarial de lo acordado o decidido a través del procedimiento autónomo de solución de conflictos colectivos, ¿podrá actuar la Administración, de acuerdo con la LISOS, sancionando la conducta renuente al cumplimiento?

La respuesta no puede venir más que de una consideración de si tal acuerdo o decisión está incluido como objeto de posible infracción en el supuesto del artículo 5 de la LISOS.

Para ello, habrá de determinarse en primer lugar el carácter de lo acordado o decidido, que podrá ser normativo u obligacional en función de su contenido concreto. Supuesto el carácter normativo, y de conformidad con todo lo anteriormente expuesto, no hemos de responder a la cuestión planteada sino de forma afirmativa. Siendo la eficacia de lo acordado o decidido por medio del procedimiento autónomo de solución la de un convenio colectivo estatutario, sus consecuencias serán todas las derivadas de este tipo de normas, entre ellas la sancionabilidad por la Administración, siempre que se hallen tipificadas, de las acciones u omisiones contrarias a sus cláusulas normativas.

Recapitulando, puede sostenerse, partiendo de la identificación, en orden a su eficacia, de los resultados de los procedimientos autónomos de solución de conflictos con el convenio colectivo, que los incumplimientos empresariales de lo acordado o decidido a través de esos procedimientos pueden asimilarse a incumplimientos de lo dispuesto en convenio colectivo. Por ende, si el contenido de lo resuelto a través de la conciliación, la mediación o el arbitraje puede considerarse, atendiendo a la materia sobre la que versa, de carácter normativo, y la infracción se halla tipificada en el capítulo II de la LISOS, su incumplimiento podrá ser objeto de la sanción administrativa correspondiente.

NOTAS

- (1) Vid. Alarcón Caracuel, Manuel Ramón, «Los procesos especiales de clasificación profesional y conflictos colectivos en la Ley de Procedimiento Laboral de 1980 y normas concordantes», *Revista de Política Social* núm. 137 (1983), pág. 101. Sobre las dificultades de definir la naturaleza de la actuación de la comisión, vid. Del Rey Guanter, Salvador, «Arbitraje, Comisiones Paritarias y Proceso», *Temas Laborales* núm. 6 (1986), págs. 120-121. Con relación al sistema anteriormente vigente, vid. Valdés Dal-Re, Fernando, «Las Comisiones paritarias de los convenios colectivos», *Revista de Política Social* núm. 109 (1976), pág. 82.
- (2) Vid. Pérez-Espinosa Sánchez, Fernando, «Presente y futuro de las comisiones paritarias de los convenios colectivos», en Linares Lorente, Juan Antonio (ed.), *Jornadas sobre Derecho del Trabajo y Constitución*, «Encuentros», Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, IELSS, Madrid, 1985, pág. 434.
- (3) De «funciones o tareas semejantes» a la conciliación, la mediación o el arbitraje a cargo del Estado nos hablan Analistas de Relaciones Industriales, «El pacto para la mediación y el arbitraje», *Relaciones Laborales* núm. 9 (1985), pág. 102. Otros autores no dudan en calificar la resolución de la comisión como decisión arbitral: vid. Merino Senovilla, Henar, y Román de

la Torre, María Dolores, «Los convenios de mayo y las funciones de la Comisión Paritaria», *Relaciones Laborales* núm. 7 (1986), pág. 106, y Muñoz Campos, Juan, «La justicia en lo laboral a través del Convenio Colectivo», *Revista Española de Derecho del Trabajo* núm. 34 (1988), pág. 176. Para De la Villa Gil, Luis Enrique, «Procedimientos pacíficos para la composición de las controversias colectivas», en AA. VV., *Quince lecciones sobre conflictos colectivos de trabajo*, Universidad de Madrid. Facultad de Derecho, Madrid, 1968, pág. 82, una postura amplia permitiría calificar a las comisiones como terceros neutrales.

- (4) Como señala Borrajo Dacruz, Efrén, «Sistemas de conciliación, mediación y arbitraje en los conflictos de trabajo», *Documentación Laboral* núm. 10 (1983), pág. 14, es el carácter de pacto el que destaca en las figuras de solución autónoma de conflictos colectivos.
- (5) Vid. Borrajo Dacruz, «Sistemas...», cit., pág. 26, e «Intervención de la Administración Pública en los conflictos colectivos de trabajo en España», en AA. VV., *Jornadas sobre la solución de los conflictos laborales en Euskadi*, Publicaciones de Documentos del Consejo (Vasco) de Relaciones Laborales, 1985, págs. 93-94, y Conde Martín de Hijas, Vicente, «Conciliación y mediación en los conflictos colectivos de trabajo» (I), *Actualidad Laboral* núm. 10 (1985), págs. 537 y 541. En el sentido de que la actuación prevista es de mediación, Barrionuevo, José, «Mediación en los Conflictos Colectivos», en AA. VV., *Mediación, Conciliación y Arbitraje. El Estatuto de los Trabajadores. Productividad*, «Serie Documentos y Estudios» núm. 13. Fundación Friedrich Ebert, 1980, págs. 31-32, y Sagardoy Bengoechea, Juan Antonio, «La solución privada de los conflictos de trabajo», en AA. VV., *Jornadas sobre la solución...*, cit., pág. 102, y «La mediación de los conflictos colectivos de trabajo», *La Ley* 1-1982, pág. 933.
- (6) En otros sistemas, como el francés, los acuerdos conseguidos en conciliación gozan de los mismos efectos que lo pactado en convenio colectivo, tanto si se siguen los procedimientos establecidos contractualmente, como si se opta por la vía legalmente prevista; vid. Valdés Dal-Re, Fernando, «La reglamentación de los conflictos colectivos en Francia», en AA. VV., *Los instrumentos de solución de los conflictos colectivos*, «Estudios e Investigaciones», Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, IELSS, Madrid, 1983, págs. 77-78, 83 y 88.
- (7) En este sentido, Goerlich Peset, José María, «Los acuerdos de resolución de los conflictos colectivos», en AA. VV., *Manifestaciones de la autonomía colectiva en el ordenamiento español*, ACARL, Madrid, 1989, págs. 116-117.
- (8) Vid. en este sentido Conde Martín de Hijas, Vicente, «Conciliación y mediación en los conflictos colectivos de trabajo» (II), *Actualidad Laboral* núm. 11 (1985), pág. 582. Sobre la eficacia de la decisión arbitral, vid. Montoya Melgar, Alfredo, «El arbitraje en los conflictos colectivos de trabajo», *Revista Española de Derecho del Trabajo* núm. 5 (1981), pág. 18.