

# EL REGIMEN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACION DE CONVENIOS COLECTIVOS

Por RAMON AYERRA ALONSO

35.072.23 : 331.116(46)

*Sumario:* 1. Los convenios colectivos sindicales.—2. Vicisitudes procedimentales.—3. Situaciones a que puede abocar el procedimiento.—3.1 Terminación normal.—3.2 Terminación anormal.—4. Régimen de recursos.—4.1 Resoluciones aprobatorias, desaprobatorias y rectificadoras.—4.2 Problemática de las normas de obligado cumplimiento.—4.3 Otros supuestos de recurso.

## 1. Los convenios colectivos sindicales

**L**A ley de 24 de abril de 1958 y el reglamento para su aplicación de 22 de julio del mismo año, al regular la elaboración de los convenios colectivos sindicales, determinan una trascendental innovación en la regulación de las condiciones de trabajo, regulación que hasta esa fecha se polarizaba en torno a las normas de carácter general dictadas por el Estado, de un lado, y a los contratos individuales, de otro. Por resolución de la Dirección General de Ordenación del Trabajo de 26 de junio de 1959 se confirma este criterio al establecer que los convenios deben ser considerados, en

cuanto norma relativa a la regulación de las condiciones laborales, como norma intermedia entre la reglamentación de trabajo y el contrato individual.

A través de la contratación colectiva de condiciones de trabajo se pretende dar virtualidad a la varia y compleja serie de factores que diferencian la fijación de aquellas condiciones, como son el distinto nivel de vida de las diferentes zonas del país, las características y posibilidades de las empresas, etc., de imposible solución por medio de una legislación general y de incontables dificultades si se pretendiese solventar el problema a través de una legislación casuística. De otro lado, el establecimiento pactado de tablas salariales, que constituye el objetivo más frecuente formulado por la representación profesional de los trabajadores, repercute favorablemente en el ritmo general de la producción, porque los incrementos de salarios que las partes convengan tiene como contraprestación un incremento de la productividad. En este mismo sentido, y en evitación de riesgos inflacionistas provocados por un artificial aumento de salarios sin la necesaria contrapartida en los resultados de las explotaciones, la orden de 24 de enero de 1959 modifica el reglamento para la aplicación de la ley, determinando que las partes manifestarán en el propio convenio, en cláusula especial, su opinión sobre si el pacto o alguna de sus estipulaciones pueden determinar un alza de precios. En el supuesto de una posible repercusión en los precios se preceptúa el trámite de aprobación del texto del convenio por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. La propia resolución aprobatoria de la autoridad laboral indicará de modo expreso el cumplimiento de la tramitación relativa a precios.

Los convenios colectivos se conciertan por las representaciones profesionales de empresarios y trabajadores en el seno de la Organización sindical, apareciendo así, perfectamente ensamblados pero dotados de independencia y vida propias los dos planos en los que se desenvuelve la elaboración y entrada en vigor de un convenio colectivo, el estrictamente sindical e interno, de elaboración y el que compete a la autoridad administrativa laboral a través de su intervención aprobatoria, desaprobatoria, rectificadora, o, en su caso, normativa.

El diferente ámbito de aplicación de los convenios colectivos repercute necesariamente en el nivel de autoridad sindical y administrativa que interviene en los mismos. De modo general podrían establecerse dos grupos de convenios en atención a su ámbito, interprovinciales y provinciales o cualesquiera otros de ámbito menor. En éstos intervienen las Delegaciones Provinciales de Sindicatos y del Ministerio de Trabajo y en aquellos de la Delegación Nacional de Sindicatos

y la Dirección General de Ordenación del Trabajo, repitiéndose en cualquier caso la dualidad de planos expuesta.

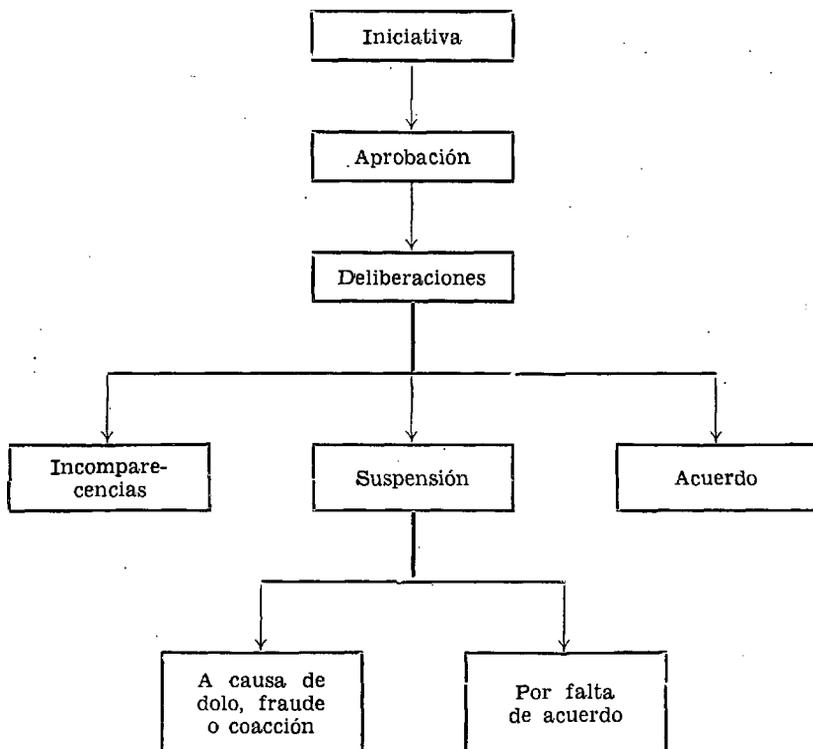
La legislación de convenios colectivos ha experimentado sucesivas transformaciones que, bien tocando aspectos puramente formales o bien modificando elementos de fondo, perfilan un conjunto normativo más adecuado a la realidad.

Reforma esencial fué la introducida por las órdenes ministeriales de 12 de abril, 18 de mayo y 1 de junio de 1960 en orden al perfeccionamiento del sistema de aplicación para aquellos supuestos en los que por incomparecencia a las deliberaciones de una de las partes, por imposibilidad de obtenerse acuerdo o por extinción del convenio a causa de cumplimiento de plazo u objetivos, rescisión o nulidad del mismo, el proceso de elaboración quedaba roto y sin solución. La fórmula utilizada para estos supuestos, normas específicas de obligado cumplimiento, es estructurada, en cuanto al régimen de competencias, por la orden de 27 de diciembre de 1962, disponiéndose que el dictado de aquéllas corresponde a los delegados provinciales de Trabajo si las normas afectan a los trabajadores de una sola provincia y a la Dirección General de Ordenación del Trabajo en otro caso, si bien esta dirección y el propio ministro pueden recabar para sí la competencia en cualquier caso que la trascendencia social del asunto así lo aconseje.

## 2. Vicisitudes procedimentales

Formulada la iniciativa para la celebración de un convenio colectivo por cualquiera de las representaciones profesionales de empresarios y trabajadores dentro de la Organización sindical, aprobada ésta por la autoridad sindical y comunicada dicha aprobación a la Delegación de Trabajo o Dirección General de Ordenación del Trabajo según el ámbito del convenio, se llevan a cabo las deliberaciones, pudiéndose producir a partir de este momento el siguiente cuadro de posibilidades: Incomparecencia de una de las partes, obtención de acuerdo por las mismas o suspensión de las deliberaciones como consecuencia de dolo, fraude o coacción ejercida por una de las partes para lograr el consentimiento de la otra o por estimarse la imposibilidad de obtener acuerdo (cuadro 1).

La imposibilidad de las deliberaciones por incomparecencia de una de las partes a las mismas da lugar al traslado de las actuaciones por la autoridad sindical a la laboral con objeto de que por ésta se dicte alguna norma específica de obligado cumplimiento. A la misma consecuencia se llega si se produce suspensión en las deliberaciones por



CUADRO 1

dolo, fraude o coacción de una de las partes para lograr el consentimiento de la otra, previa la nulidad de lo actuado decretada por la autoridad sindical o laboral.

Para el supuesto de que las deliberaciones se suspendan por imposibilidad de llegar las partes a un acuerdo, el legislador ha previsto una segunda fase presidida por la idea de la obtención de aquél. A estos efectos la autoridad laboral, de conformidad o no con el criterio sindical, y por estimar no agotadas las posibilidades de conseguir acuerdo, puede nombrar un representante del ministerio que, presidiendo las deliberaciones, intente la conciliación de las contrapuestas

posturas. El resultado negativo de la gestión del representante ministerial puede determinar el dictado de una norma de obligado cumplimiento del mismo modo que en el supuesto de que por la autoridad laboral se estime inútil su nombramiento.

Obtenido acuerdo por las partes, las actuaciones se remiten a la autoridad laboral competente a efectos de que por la misma se dicte resolución aprobando el convenio, si bien cuando su texto o alguna de las cláusulas pudiese originar un alza de precios, es preceptiva la previa conformidad de la Comisión delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

### 3. Situaciones a que puede abocar el procedimiento

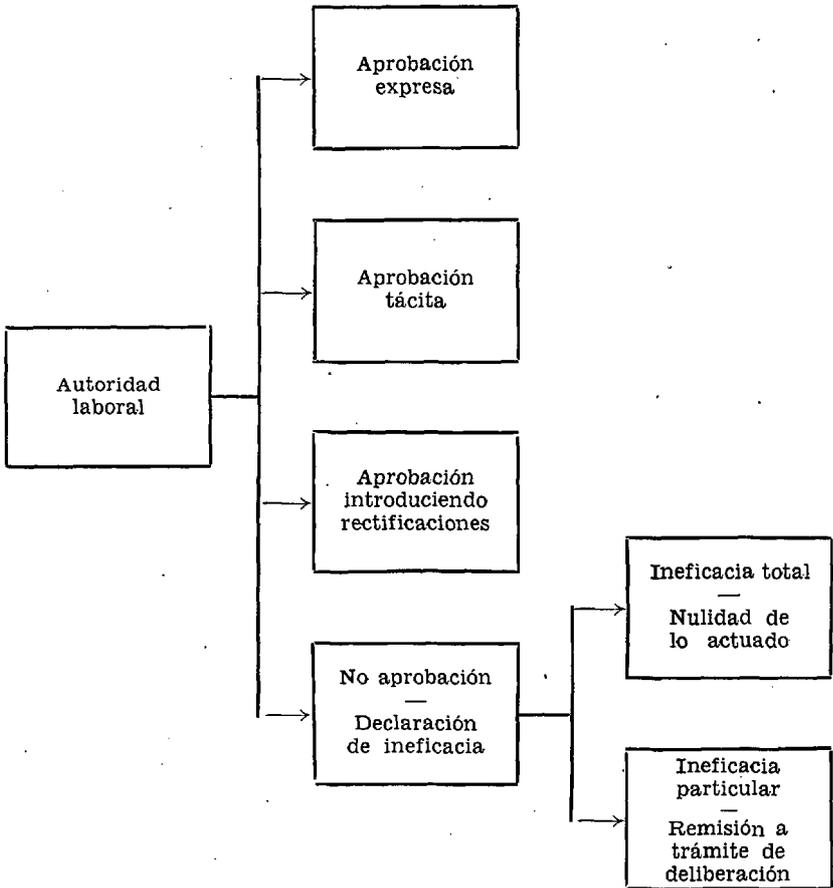
Todas las posibles variantes que pueden presentarse como situaciones límite en el procedimiento de la elaboración de convenios colectivos, se agrupan en dos ejes que aparecen presididos por la idea de normalidad o anormalidad. Cabe reconducir las hipótesis de finalización del procedimiento a las siguientes.

#### 3.1 TERMINACIÓN NORMAL

Al conseguir acuerdo las partes en primera o segunda fase, previa la conformidad de la Comisión delegada del Gobierno en los supuestos que proceda dicho trámite.

La aprobación del texto del convenio por la autoridad laboral puede efectuarse de modo expreso o tácito dejando inalterado su contenido o, por el contrario, la resolución aprobatoria puede introducir rectificaciones en el texto con objeto de adaptarlo a las disposiciones legales de rango superior. La denegación de aprobación, con la consiguiente declaración de ineficacia, puede apoyarse en la existencia de defecto subsanable o no subsanable, decretándose en este último caso la nulidad de lo actuado y reponiéndose el convenio, en el primer supuesto, a estado de deliberación (cuadro 2).

Dar cabida dentro de lo que genéricamente se denomina terminación normal a situaciones de desaprobación, responde únicamente al deseo de contraponer los casos en que la autoridad laboral acude al extremo recurso de las normas de obligado cumplimiento con cuantos otros supuestos puedan plantearse, por lo que aquella expresión debe entenderse referida a los modos de actuación de la autoridad laboral sobre los convenios, sancionando o desaprobando los mismos, pero, salvo las rectificaciones de adaptación aludidas, sin imposición de normas sustitutivas de la voluntad de las partes.



CUADRO 2

### 3.2 TERMINACIÓN ANORMAL

Por no haberse obtenido acuerdo en las deliberaciones, incluso superada la segunda etapa bajo la presidencia de un representante del ministerio, o bien porque conseguido acuerdo la Comisión delegada del Gobierno para Asuntos Económicos manifiesta su disconformidad respecto del texto del convenio como consecuencia de la influencia de las estipulaciones en los precios.

Todas las situaciones que desembocan en este planteamiento se resuelven mediante el dictado por la autoridad laboral de una norma de obligado cumplimiento, o bien de resolución inhibiéndose a dictarla. El cuadro de supuestos que se ve enfrentado con la citada alternativa, es el siguiente:

- a) Incomparecencia de una de las partes a las deliberaciones.
- b) Suspensión de las deliberaciones por dolo, fraude o coacción de una de las partes para lograr el consentimiento de la otra.
- c) Suspensión de las deliberaciones por imposibilidad de llegar a un acuerdo y habiéndose celebrado aquéllas en primera fase.
- d) El mismo supuesto de suspensión, pero habiéndose recurrido, sin éxito, a una segunda fase bajo la presidencia de un representante del ministerio.
- e) Disconformidad de la Comisión delegada del Gobierno para Asuntos Económicos respecto del texto del convenio.

#### 4. Régimen de recursos

Es ésta una de las materias que más radical transformación han experimentado desde la publicación del reglamento de 22 de julio de 1958 y que, por otra parte, dadas las características especialísimas de ciertas facetas del procedimiento, ha determinado el planteamiento de numerosos problemas.

El artículo 23 del reglamento fija, con carácter general, ciertas condiciones necesarias para la interposición de recursos. Se requiere para promoverlo unanimidad de la Sección Social o Económica que tuviera carácter de parte en el convenio o de la representación legal de la empresa, vocales del Jurado o enlaces sindicales si el convenio fuese de empresa. El acuerdo se hará constar en acta suscrita por los interesados y en la que el delegado sindical certifique que los que la suscriben son todas las personas que constituyen la parte. Esta exigencia de unanimidad tiene como base eliminar el recurso individual o de grupo que estaría en contradicción con el carácter colectivo de la voluntad elaboradora del convenio. La Dirección General de Ordenación del Trabajo en resolución de 23 de junio de 1961 justifica este criterio ante la necesidad de que en todo momento el trámite sea fiel reflejo de la voluntad pactante.

#### 4.1 RESOLUCIONES APROBATORIAS, DESAPROBATORIAS Y RECTIFICADORAS

El reglamento de 22 de julio de 1958 había previsto que contra las resoluciones aprobadas por la autoridad laboral aprobando o desaprobando un convenio podrían interponerse los recursos regulados en los reglamentos en vigor de Delegaciones de Trabajo y de Procedimiento del Ministerio. No obstante, la concisión del texto en cuanto a la existencia de recursos, el artículo 19 establecía que en caso de aprobación expresa del convenio se notificaría por escrito a la autoridad sindical, disponiendo simultáneamente lo necesario para su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* o *Boletín Oficial de la Provincia*, según su ámbito. Es evidente que entre ambos preceptos, artículos 23 y 19, hay una disparidad de criterios. El artículo 19 determina la tramitación adecuada a un supuesto de falta de recurso, por cuanto no cabe una publicación del convenio simultánea a su notificación, si por otro lado se prevé la posibilidad de recurso contra el mismo.

La orden de 24 de enero de 1959, con independencia de las prescripciones que establece con respecto al trámite sobre repercusión en precios de las estipulaciones pactadas, coordina y da un sentido unitario a aquella materia al modificar los artículos 19 y 23 del reglamento. Una vez aprobado el convenio se notificará a la autoridad sindical para que a su vez lo notifique a las partes en término de cinco días hábiles y acuse recibo. La autoridad laboral proveerá lo necesario para que, una vez firme su resolución, por no haberse interpuesto recurso en forma o haber sido desestimado, se publique el convenio colectivo. Ha desaparecido ya la contradicción en que incurría el reglamento desde el momento en que se preceptúa un plazo de recurso al servicio de las partes durante el cual no cabe la inserción del convenio en el *Boletín Oficial*. La vaga referencia del reglamento en cuanto al ejercicio del derecho de recurso se precisa ahora al decidirse el problema de los órganos y plazo. Las partes podrán interponer recurso en el término de quince días, a partir de la notificación y a través de la autoridad sindical, ante la Dirección General de Ordenación del Trabajo o ante el ministro según que la resolución proceda de una delegación provincial o de la citada dirección. La autoridad a quien corresponda resolver el recurso de alzada dictará resolución en término de otros quince días sin que contra la misma quepa recurso alguno en la vía administrativa. La inobservancia por la autoridad laboral del plazo para recurrir y consiguiente publicación del convenio en ese período, ha originado en algún caso la reposición de lo actuado al trámite de notificación. Así, la resolución de la Dire-

ción General de Ordenación del Trabajo de 21 de octubre de 1961; de conformidad con lo previsto en la orden de 24 de enero de 1959, destaca que se precisa para la firmeza y publicación de lo pactado el transcurso de quince días hábiles, contados a partir de la notificación, o bien que hayan interpuesto recursos desestimados o que las partes renuncien de manera expresa a ejercitar tal derecho. En consecuencia, concreta la resolución mencionada, se comete infracción al no haber tenido en cuenta aquellas circunstancias, puesto que el mismo día que se aprobó el acuerdo fué remitido éste al *Boletín Oficial de la Provincia* sin prevenir la posible impugnación ni el término, dentro del cual se podía usar de dicha facultad.

La modificación introducida por la orden de 24 de enero da, como hemos advertido, unidad a la materia que regula, unidad formal, externa, evitando la inconsecuente regulación prevista en el reglamento. No obstante, se sigue produciendo una grave incongruencia de fondo como es la de admitirse a las partes el ejercicio del derecho de recurso contra la resolución aprobatoria de los convenios. Los pactos celebrados libremente por las partes se someten a la aprobación de la autoridad laboral, y si ésta los estima adecuados a derecho, los aprueba sin ninguna otra intervención ni alteración del contenido de aquéllos, por lo que no cabe imaginar ni es consecuente el recurso de las partes contra un acuerdo que no hace otra cosa que revalidar y dar eficacia a sus propias estipulaciones.

Es precisamente este punto el que viene a solventar la orden de 19 de noviembre de 1962 modificando nuevamente los artículos 19 y 23 del reglamento en el sentido de reconocer la incongruencia del recurso contra el acuerdo aprobatorio de un convenio. La citada orden establece para los supuestos de resolución aprobatoria, la comunicación a la autoridad sindical simultánea a la publicación del texto, volviéndose así al primitivo criterio del reglamento, pero eliminando la posibilidad de recurso contra el acuerdo aprobatorio. La Dirección General de Ordenación del Trabajo, en resolución de 26 de febrero de 1963, refleja el espíritu de la orden modificadora al establecer que no cabe recurso en la vía administrativa contra las resoluciones aprobatorias por no ser lícito a nadie ir contra sus propios actos. El artículo 23 se estructura definitivamente reconociendo el derecho de recurso únicamente contra las resoluciones desaproatorias. Supuesto distinto sería el de la posibilidad de una intervención activa de la autoridad laboral en el texto del convenio. En tal caso sería doctrinalmente correcta la posibilidad de recurrir el acuerdo aprobatorio por cuanto, al introducir la autoridad laboral en el texto elementos extraños a los pactados por las partes, la reso-

lución aprobatoria asumiría las características del resto de las resoluciones administrativas susceptibles de recurso.

La orden de 19 de noviembre prevé una intervención de la autoridad laboral en el texto del convenio sin admitir tampoco el ejercicio del derecho del recurso. Es el supuesto de rectificación del texto con la exclusiva finalidad de adaptarlo a disposiciones legales de rango superior, por lo que si la intervención cumple tal objetivo, es inadmisibles a todas luces el recurso, ya que lo contrario sería consagrar la posibilidad de oponerse a la actuación legalizadora de la autoridad administrativa. En cualquier caso, de los dos supuestos para los que la orden exceptúa el recurso, sería este último el único jurídicamente discutible en atención, quizá, a la existencia de una rectificación efectuada por la autoridad laboral, que sea susceptible de distinta interpretación, con suficiente base legal. Excluidas de impugnación las resoluciones aprobatorias y rectificadoras, queda limitado el ejercicio del derecho de recurso a las resoluciones desaprobatorias de convenios, sin perjuicio de las que aparecen previstas en el reglamento para otros específicos supuestos a los que se alude más adelante.

Son, pues, tres las etapas en las que, desde 1958 (reglamento, orden de 24 de enero de 1959 y orden de 19 de noviembre de 1962) se ha desenvuelto el régimen de recursos contra las resoluciones de la autoridad laboral, habiéndose alcanzado con la última reforma un más avanzado grado en la perfección y construcción lógica del sistema.

#### 4.2 PROBLEMÁTICA DE LAS NORMAS DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO

Ya quedaron expuestos en el punto 3.2 los casos en que el procedimiento, por falta de acuerdo u otros motivos, queda interrumpido en su vía normal y se hace necesaria la aplicación de medidas excepcionales que permitan la consecución de un resultado sustitutivo del pacto. Asimismo se expuso cómo el régimen instaurado por la ley de 24 de abril y reglamento de 22 de julio de 1958, en orden a las normas de obligado cumplimiento, fué completado y perfeccionado por las órdenes ministeriales de 12 de abril, 18 de mayo y 1 de junio de 1960 que, presididas por la idea de evitar las consecuencias de actitudes remisas o intransigentes, concretan la aplicación efectiva de lo previsto en los artículos 13, 16 y 24 del reglamento. Finalmente, la orden de 27 de diciembre de 1962, ya citada, da ins-

trucciones precisas en cuanto a la competencia para el dictado de normas.

En los supuestos de referencia, la autoridad laboral, delegaciones de Trabajo, Dirección General de Ordenación del Trabajo o, excepcionalmente, el ministro de Trabajo procederán a dictar una norma específica de obligado cumplimiento en el plazo de treinta días, o bien se inhibirá de dictarla, dentro del mismo plazo. El acuerdo de dicha autoridad no es impugnabile en la vía administrativa, siendo éste uno de los puntos más debatidos de cuantos pueda suscitar la aplicación de la legislación de convenios colectivos.

El primer argumento contra la posibilidad del recurso está en las mismas disposiciones reguladoras que, al no prever esta circunstancia, excluyen su aplicación. Lo que difícilmente puede comprender el administrado, prescindiendo de todo otro razonamiento jurídico de fondo, es que decisiones de la Administración con la apariencia formal de resolución y con mucha frecuencia dictadas a nivel provincial, sean irrecurribles y se impongan a las partes con igual fuerza que sus propios pactos sancionados por la autoridad laboral.

La Dirección General de Ordenación del Trabajo, en reiteradas resoluciones, afirma aquel carácter y aporta ideas justificativas de tal criterio. Así se insiste en que aquellas normas, por su específica naturaleza, no pueden quedar bajo ninguna potestad revisora sobre el fondo, teniendo la misma categoría que las normas laborales dictadas al amparo de la ley de Reglamentaciones de Trabajo, de 16 de octubre de 1942, que no cabe recurso de alzada contra su contenido, salvo excepción por defecto de procedimiento o de competencia, que la imposibilidad del recurso se deriva de que las normas de obligado cumplimiento no interpretan preceptos legales, sino que los crean, tratándose de disposiciones con fuerza obligada y no de resoluciones administrativas.

Escapa a estas líneas la tarea de sistematizar y analizar los argumentos de la Dirección General de Ordenación del Trabajo, tarea que bien pudiera ser materia de un detenido estudio, reflejándose únicamente la tendencia seguida por dicha Dirección General en relación con la inimpugnabilidad de las normas de obligado cumplimiento.

#### 4.3 OTROS SUPUESTOS DEL RECURSO

Por último hacemos referencia a dos específicos recursos contenidos en el Reglamento de Convenios Colectivos. El artículo 23, después de regular lo relativo al recurso contra las resoluciones desapro-

batorias de convenios colectivos, dispone que los mismos recursos pueden ser interpuestos contra el acuerdo adoptado por la autoridad laboral suspendiendo las deliberaciones relativas a un convenio con fundamento en la existencia de dolo, fraude o coacción. Como ya vimos anteriormente, se trataba de un supuesto de suspensión de las deliberaciones originado por la conducta de una de las partes para lograr el consentimiento de la otra, y que podía acordarse tanto por la autoridad sindical como por la laboral.

La orden de 12 de abril de 1960 modifica el artículo 16 del reglamento concretando la aplicación de lo previsto en cuanto al dictado de normas de obligado cumplimiento e introduciendo la posibilidad de impugnar la decisión de la autoridad laboral denegando la petición formulada por la organización sindical de nombramiento de un representante para presidir las deliberaciones en su segunda fase. En este recurso se alteran las condiciones genéricas previstas por el reglamento para los demás supuestos al limitarlo a la decisión emanada de un delegado provincial de Trabajo, debiendo interponerse en el plazo de tres días y resolviendo la Dirección General de Ordenación del Trabajo en el plazo de otros cinco días.