

LA DESJUDICIALIZACIÓN DEL CONFLICTO LABORAL INDIVIDUAL: ¿ES POSIBLE UNA PROPUESTA CONSTITUCIONALMENTE GARANTISTA?

THE DEJUDICIALIZATION OF INDIVIDUAL LABOUR DISPUTE: IS A CONSTITUTIONALLY GUARANTEED PROPOSAL POSSIBLE?

M^a ISABEL GRANADOS ROMERA

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Granada

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7882-5067>

EXTRACTO

Palabras clave: Conciliación, mediación, procedimientos extrajudiciales; tutela judicial efectiva, conflicto laboral

El estado de saturación en el que se encuentra nuestro sistema judicial precisa de acciones que agilicen la tramitación de los procedimientos y mejoren la eficacia de la Administración de Justicia. Una de las medidas que se ha considerado especialmente adecuada, por parte de nuestros dirigentes políticos, para el alcance de tales objetivos, es la implantación de procedimientos de mediación o conciliación, reduciendo de este modo el número de litigios, y consiguientemente acortar los tiempos de espera, evitando así la dilación de los procesos judiciales. No obstante, intentar acabar con la sobrecarga de la Administración de Justicia, reduciendo el número de ciudadanos que recurren a la misma, encauzándolos hacia un procedimiento extrajudicial configurado como requisito de procedibilidad, obliga a cuestionarse sobre la indemnidad del derecho a la tutela judicial efectiva. Precisamente con este estudio se pretende determinar cuáles son las posibilidades técnicas para obligar a los ciudadanos a la utilización de procedimientos alternativos a la vía judicial, sin lesionar el derecho a la tutela judicial, es decir, la realización de una propuesta garantista para la desjudicialización del conflicto laboral individual.

ABSTRACT

Key words: Conciliation, mediation, extrajudicial proceedings, effective judicial protection, labour dispute

The saturated state of our judicial system requires actions to speed up the proceedings and improve the efficiency of the Administration of Justice. One of the measures that has been considered particularly appropriate to achieve these objectives is the implementation of mediation or conciliation procedures, with the aim of reducing the number of disputes and to avoid delaying other legal proceedings. However, to try to put an end to the overburdening of the Administration of Justice, reducing the number of citizens who resort to it through an extrajudicial procedure configured as a procedural requirement, forces us to question the indemnity of the right to effective judicial protection. The purpose of this study is exactly to determine the technical possibilities for forcing citizens to use alternative procedures to the judicial process, without harming the right to judicial protection, that is, the realization of a guaranteeing proposal for the de-judicialization of the individual labor conflict.

ÍNDICE

1. LA IMPLANTACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCILIACIÓN Y MEDIACIÓN COMO REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD: MECANISMOS PARA LA DESCONGESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y DE EFICIENCIA PROCESAL
2. EL TRÁMITE DE CONCILIACIÓN O MEDIACIÓN PREVIA A LA VÍA JUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD: ¿UNA NUEVA DIMENSIÓN DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA?
3. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA: UNA RECAPITULACIÓN SOBRE SU CONTENIDO Y LÍMITES
4. PROCEDIMIENTOS DE SOLUCIÓN OBLIGATORIOS PREVIOS A LA VÍA JUDICIAL: ¿LIMITACIÓN O DESARROLLO DE DERECHOS CONSTITUCIONALES?
 - 4.1 Antecedentes normativos: el origen de la solución extrajudicial
 - 4.2 Solución de conflictos colectivos: la autonomía colectiva instrumento clave en la configuración del trámite preprocesal
 - 4.3 La autonomía colectiva garante de derechos también en los procedimientos extrajudiciales preprocesales de conflictos individuales
5. UNA PROPUESTA PARA LA DESJUDICIALIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS LABORALES INDIVIDUALES
 - 5.1 La eficiencia como fin y medio para hacer justicia
 - 5.2 La solución autónoma de conflictos individuales: balance y perspectivas
 - 5.2.1 Tratamiento de la solución de conflictos individuales en los sistemas autónomos actualmente vigentes
 - 5.2.2 Los procedimientos de solución de conflictos individuales creados por negociación colectiva como mecanismo preprocesal: instrumento de garantía de la tutela judicial efectiva

1. LA IMPLANTACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCILIACIÓN Y MEDIACIÓN COMO REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD: MECANISMOS PARA LA DESCONGESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y DE EFICIENCIA PROCESAL

El intento de modernización y mejora de nuestro sistema judicial es un objetivo que los dirigentes políticos del país se marcaron hace más de dos décadas. En el año 2001 se firmó por parte del Gobierno de la nación y los partidos políticos mayoritarios del arco parlamentario, partido popular y socialista, el «Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia». Manifestaron en aquel momento, la necesidad de una transformación del sistema que posibilitara una Administración de Justicia de calidad, más ágil y eficaz¹ pues como consecuencia del aumento de la litigiosidad, debido, a su vez, al mayor dinamismo y complejidad de nuestra sociedad se acrecentaba la lentitud del sistema², factores, que unidos a otras carencias que tradicionalmente arrastraba, dificultaba considerablemente el

¹ Estos son los términos utilizados por la «Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia», tramitada como proposición no de Ley en abril de 2002.

² En este sentido RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “Derecho, proceso y solución de conflictos de trabajo”, R.L., 13/2005, p 1.

ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva y se cuestionaba su garantía. Sin embargo, la situación no sólo no ha cambiado sustancialmente, sino que continúa precisando de una eficaz labor de transformación, debiendo afrontar nuevos retos ante la aparición de otros déficits.

Según el plan de Justicia 2030³, establecido por el Gobierno de España, los problemas de la Administración de Justicia, en la actualidad, no derivan de la escasez de recursos económicos, ni humanos. El propio Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, publica (y utilizando para ello datos proporcionados por la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia, en adelante, CEPEJ), que el gasto que España realiza en Justicia, es de 79,1 Euros por habitante, es decir, por encima de la media europea que es 64 Euros por habitante; en relación a los medios informáticos, el informe elaborado por la CEPEJ señala que España lidera, junto con Estonia y Austria, el ranking del índice de equipamiento en tecnologías de la información en el sistema judicial, y el gasto por habitante en dichas tecnologías está por encima de la media europea, ahora bien, también se indica que los sistemas utilizados son distintos en cada Comunidad Autónoma, y no son interoperables entre sí, he aquí por tanto un factor de ineficacia.

En cuanto a los recursos humanos, se ha de señalar que en los últimos veinte años el número de jueces, en España, ha aumentado considerablemente, ha pasado de 3748 a 5593. Sin embargo, ese mayor número de jueces no ha conllevado un mayor número de asuntos resueltos en los órganos judiciales, sino lo contrario, ha descendido en un 5%⁴. Por último, en cuanto a la suficiencia de personal auxiliar, el número de personas que trabaja en la Administración de Justicia, que no son jueces, es casi el doble que la media europea. Así se indica en el último informe del CEPEJ al situarse España con 105,7 auxiliares por cada 100.000 habitantes, frente a los 55,7 de media.

Por tanto, la ineficiencia del sistema no se debe a escasez de recursos humanos o económicos, sino que deriva de una casuística distinta, a juicio del Ministerio de Justicia los factores serían: “Ineficiente asignación de recursos,

³Vid. Justicia 2030, Punto de partida, disponible en: <https://www.justicia2030.es/punto-de-partida> (consultado el 9 de diciembre de 2024).

⁴A pesar de haber descendido el número de pleitos planteados en un 34%, entre 2009 y 2019. (*Ibid*).

Organización compartimentada y poco flexible. Modelo de gobernanza poco efectivo. Normas y procedimientos desactualizados”⁵.

Entre las distintas medidas que establecía el “Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia” de 2001, como mecanismo de agilización del sistema judicial, se preveía el impulso de “fórmulas [...] de arbitraje, mediación y conciliación”.

El Plan Justicia 2030 con la finalidad de transformar el Servicio Público de Justicia “para hacerlo más accesible [y] eficiente”, se estructura en tres objetivos específicos que para cuya consecución a su vez configura una serie de programas y subprogramas. Uno de esos tres objetivos básicos es “Eficiencia del servicio público de Justicia”, y precisamente, de los distintos programas y subprogramas definidos para el alcance del mismo, se dispone: “La implantación de medios adecuados de solución de controversias” (MASC)⁶, como mecanismo de eficiencia procesal⁷, es decir, se trata de impulsar el desarrollo de los procedimientos de mediación y conciliación, para incrementar su utilización y eficiencia, que hasta ahora se había evidenciado escasa, para reducir el número de conflictos que llega a la jurisdicción, y en consecuencia se acortarán también los tiempos para la resolución del conflicto. Para ello, se prevé la organización del servicio de tales medios de solución de controversias, incorporándolos físicamente a los tribunales y a las oficinas de justicia, acometiendo su financiación y homologando sus funciones⁸.

También el Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ), ha considerado que para avanzar en la modernización, agilización y calidad de justicia, es imprescindible potenciar la mediación intrajudicial y otros medios extrajudiciales de solución de controversias, por ello se ha apostado principalmente por el uso de la mediación desde la publicación del Libro Blanco de la Justicia en 1997, con los Consejos de 2001 y 2008, y especialmente se ha de destacar el trabajo realizado por el Consejo de 2013-2018, que ha prorrogado sus funciones hasta 2024, diez años y medio en los que el citado órgano ha realizado una política muy activa a favor de la mediación como una de sus acciones prioritarias. Destacando su presencia relevante en el conjunto de medidas organizativas y procesales

⁵ Vid. Justicia 2030, Punto de partida, disponible en: <https://www.justicia2030.es/punto-de-partida> (consultado el 9 de diciembre de 2024).

⁶ Vid. Justicia 2030, Plan de trabajo, disponible en: <https://www.justicia2030.es/eficiencia-del-servicio-p%C3%ABlico-de-justicia> (consultado 10 de diciembre de 2024).

⁷ Vid. Justicia 2030. Plan de Trabajo. Proyectos, disponible en: <https://www.justicia2030.es/-/la-justicia-en-espana> (consultado el 10 de diciembre de 2024).

⁸ Vid. Justicia 2030. Plan de Trabajo. Proyectos, disponible en: <https://www.justicia2030.es/-/la-justicia-en-espana> (consultado el 10 de diciembre de 2024).

aprobadas por el CGPJ en la sesión plenaria del 16 de junio de 2020, dentro del Plan de Choque para la Administración de Justicia tras el Estado de Alarma.

Son numerosas las iniciativas adoptadas por el Consejo General del Poder Judicial para potenciar el uso de la mediación: la creación de una sección especializada y orientada al fomento de la mediación en el servicio de estudios e informes, habiendo constituido, incluso, un grupo de trabajo por la mediación, integrado por cuatro vocales; también se puso en marcha una red de coordinadores provinciales de mediación y equipos volantes de expertos, se incrementó la dotación presupuestaria a favor de la mediación, se intensificaron las actividades de formación en mediación, y las campañas de información sobre la mediación, e igualmente destacable es la renovación de los convenios de colaboración e impulso de la mediación con las Administraciones Públicas, el Ministerio de Justicia, las Comunidades Autónomas o la Fiscalía General. Otras aportaciones importantes, en este sentido, han sido la aprobación de la nueva Guía para la práctica de la mediación intrajudicial en 2016, actualizada durante 2024, y la inclusión en la página web del Poder Judicial de contenidos sobre la mediación (mapa de la Mediación, guías, convenios, resoluciones judiciales y artículos doctrinales de interés etc.). Todo ello solo evidencia el compromiso del poder judicial con el desarrollo de la mediación, que se hace extensible a la carrera judicial, pues se detecta un incremento notable del número de órganos judiciales que derivan a mediación⁹.

La defensa a ultranza del procedimiento de mediación como pieza clave para la mejora de la calidad y la eficiencia del servicio público de justicia, no impide que el CGPJ proscriba, en todo caso, la afectación del derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos o de sus garantías procesales¹⁰, en virtud de la implantación de los denominados MASC (medios adecuados de solución de controversias), para afirmar a continuación que la mediación es una nueva dimensión del derecho a la tutela judicial efectiva¹¹.

El establecimiento de los MASC ha tenido lugar con la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia¹² (en adelante LO 1/2025), de momento sólo para el ámbito civil y

⁹ Vid. CGPJ, Guía para la práctica de la mediación intrajudicial, 2024, disponible en: [file:///C:/Users/migra/Downloads/20240918%20Gu%C3%ADa%20para%20la%20pr%C3%A1ctica%20de%20la%20mediaci%C3%B3n%20intrajudicial%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/migra/Downloads/20240918%20Gu%C3%ADa%20para%20la%20pr%C3%A1ctica%20de%20la%20mediaci%C3%B3n%20intrajudicial%20(2).pdf) (consultada el 8 de enero de 2025).

¹⁰ Vid. CGPJ, Guía para la práctica de la mediación intrajudicial, 2024, p. 1, disponible en: [file:///C:/Users/migra/Downloads/20240918%20Gu%C3%ADa%20para%20la%20pr%C3%A1ctica%20de%20la%20mediaci%C3%B3n%20intrajudicial%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/migra/Downloads/20240918%20Gu%C3%ADa%20para%20la%20pr%C3%A1ctica%20de%20la%20mediaci%C3%B3n%20intrajudicial%20(2).pdf) (consultada el 10 de enero de 2025).

¹¹ Vid. CGPJ, Guía para la práctica de la mediación intrajudicial, 2024, p. 3, disponible en: [file:///C:/Users/migra/Downloads/20240918%20Gu%C3%ADa%20para%20la%20pr%C3%A1ctica%20de%20la%20mediaci%C3%B3n%20intrajudicial%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/migra/Downloads/20240918%20Gu%C3%ADa%20para%20la%20pr%C3%A1ctica%20de%20la%20mediaci%C3%B3n%20intrajudicial%20(2).pdf) (consultada el 10 de enero de 2025).

¹² BOE de 3 de enero.

mercantil, incluidos conflictos transfronterizos, según dispone el art. 2 de la citada norma. Quedando excluidos los ámbitos: laboral, penal, concursal y también todos aquellos “asuntos de cualquier naturaleza, con independencia del orden jurisdiccional ante el que deban ventilarse, en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público” (art. 3.2 LO 1/2025). Entre los medios adecuados de solución de controversias no establece únicamente la mediación, sino que también considera como tales: la conciliación, la opinión neutral de una persona experta independiente, la formulación de una oferta vinculante confidencial por una de las partes, o cualquier otra actividad negociadora prevista en la propia ley o en leyes autonómicas, siempre que respeten los principios establecidos en aquella. Para garantizar la utilización de tales procedimientos, con carácter previo a la iniciación del proceso judicial, se establece como requisito de procedibilidad en el orden civil, para poder admitir la demanda, haber recurrido previamente a alguno de los procedimientos ya señalados (art. 5.1 LO 1/2025).

Con la introducción de estos procedimientos el legislador pretende aportar calidad al servicio de Administración de Justicia, considera que la vía de la negociación puede ser más adecuada para la resolución de determinados conflictos, evitando, además, de este modo, la sobrecarga de los tribunales¹³. En el preámbulo de la ley señala que el servicio público de justicia debe proporcionar al ciudadano la vía más adecuada para la resolución de la controversia en la que se ve implicado, vía esta que no siempre es la jurisdiccional.

2. EL TRÁMITE DE CONCILIACIÓN O MEDIACIÓN PREVIA A LA VÍA JUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD: ¿UNA NUEVA DIMENSIÓN DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA?

Es cuestión indiscutible que la utilización de procedimientos basados en la negociación inter partes, ya sean conciliación o mediación, permiten alcanzar soluciones justas del conflicto¹⁴. Por lo que al ámbito laboral se refiere, son muchos los años de experiencia (especialmente desde la creación de los sistemas autónomos de solución de conflictos estatal y autonómico), que evidencia su beneficiosa labor, de modo que es posible considerar que la justicia no es una cualidad predicable en exclusiva de la actividad de los órganos jurisdiccionales, sino que también un laudo, o los acuerdos alcanzados en conciliación o mediación

¹³ “[Se] cumple la máxima de la Ilustración y del proceso codificador: antes de entrar en el templo de la Justicia se ha de pasar por el templo de la concordia”, preámbulo (apartado IV), de la Ley Orgánica 1/2025.

¹⁴ Sobre esta cuestión véase ARASTEY SAHÚN, L. “Medidas alternativas de solución de conflictos laborales, estado de la cuestión y perspectivas de futuro”, en VV.AA., *Procedimientos alternativos de solución de conflictos. Una perspectiva interdisciplinar*, (dir. GRANADOS ROMERA/GONZÁLEZ DE PATTO), Aranzadi, Cifur Menor (Navarra), 2020, pp. 31-47.

pueden resolver el conflicto de un modo justo. Ahora bien, considero que ello no nos debe llevar a concluir que, también cuando los sujetos afectados por un conflicto inician un procedimiento de mediación o conciliación, están ejerciendo el derecho a la tutela judicial efectiva, si se trata de un requisito de procedibilidad, o se han visto conducidos a tales procedimientos por decisión de un órgano judicial¹⁵. Ideas estas que subyacen tanto en la guía de mediación elaborada por el CGPJ y en la reforma de la LO 1/2025, citadas en el epígrafe anterior.

Estimo que las intenciones del legislador y del órgano de gobierno de los jueces son sin duda loables, mejorar la calidad del servicio de la Administración de Justicia es una cuestión muy urgente, es un problema con el que llevamos conviviendo más de un cuarto de siglo, y la necesidad de adoptar medidas eficaces es sin duda acuciante. Ahora bien, el objetivo a alcanzar no justifica cualquier medio, cuando se encuentra en juego un derecho fundamental como es el derecho a la tutela judicial efectiva, su afán de protección no puede “cegarnos” en el proceso y conducirnos a su limitación o a su restricción.

Es cierto que el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias ha declarado la compatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva de la exigencia de trámites previos al proceso, como son los de conciliación o de reclamación administrativa previa¹⁶ y ello lo fundamenta por un lado, en el hecho de que dichos trámites no excluyen el conocimiento jurisdiccional de la cuestión controvertida, pues únicamente suponen un aplazamiento de la intervención de los órganos judiciales, y por otro lado, porque dichos trámites han de considerarse justificados ya que *“su fin no es otro que procurar una solución extraprocesal de la controversia, lo cual resulta beneficioso tanto para las partes, que pueden resolver así de forma más rápida y acomodada a sus intereses el problema, como para el desenvolvimiento del sistema judicial en su conjunto que ve aliviada su carga de trabajo”*¹⁷. Ahora bien, también exige el máximo garante constitucional que dichos trámites previos que retrasan la iniciación del proceso deben *“obedecer a razonables finalidades de protección de bienes e intereses constitucionales”*¹⁸. Desde ese punto de vista se considera que el bien constitucional que se protege con los trámites de conciliación o mediación previos al proceso no es otro que la

¹⁵ En este sentido PEITEADO MARISCAL, P., manifiesta: “Resolver conflictos no es hacer justicia, sino alcanzar acuerdos sobre derechos e intereses particulares” y añade a continuación “el Estado debe garantizar como derecho fundamental, no cualquier tutela ni cualquier Justicia, sino las que se desprenden de la aplicación de la norma jurídica por órganos jurisdiccionales”. *Vid.* “Consideraciones sobre la relación entre el derecho a la tutela judicial efectiva y la mediación obligatoria”, *Estudios de Deusto*, vol. 66, núm. 2/ 2018, p. 317.

¹⁶ Entre otras vid. STC 217/1991, de 14 de noviembre (f.j. 5º), STC 60/1989, de 16 de marzo (f.j. 5º), STC 162/1989 (f.j. 4º).

¹⁷ *Vid.* STC 217/1991, *cit.*, (f.j. 5º).

¹⁸ *Vid.* STC 158/1987, de 20 de octubre (f.j. 4º), STC 206/1987, de 21 de diciembre (f.j. 5º)

propia tutela judicial efectiva, al aliviar la carga de la Administración de Justicia evitamos la dilación de otros procesos judiciales. A mi juicio es esta una interpretación un tanto tendenciosa¹⁹, porque el derecho a la tutela judicial que se protege es el de la ciudadanía en general, pero no el de la persona o personas directamente afectadas, por la controversia, a las que se les pretende “extraer del sistema”; por ello entiendo que la obligatoriedad de trámites de conciliación o mediación debe tener un mayor soporte técnico argumental, y no exclusivamente político jurídico, esos procedimientos extrajudiciales previos deben a su vez garantizar derechos o proteger intereses de los sujetos que se ven inmersos.

También la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante), apunta en la misma dirección que el Tribunal Constitucional. Precisamente en la Sentencia de 18 de marzo de 2010, asuntos acumulados C317/08, C318/08, C319/08 y C320/08, caso Alassini a raíz de la posible vulneración del art. 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el que se reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, establece que: “los derechos fundamentales no constituyen prerrogativas absolutas, sino que pueden ser objeto de restricciones, siempre y cuando éstas respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la medida en cuestión y no impliquen, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados”, en los mismos términos se pronunció en la Sentencia de 14 de junio de 2017, asunto C 75/16, caso Menini y Rampanelli. Quizá el Tribunal Constitucional español sea más estricto en cuanto a la exigencia de que los límites impuestos a un derecho fundamental vengán a satisfacer otros bienes o intereses protegidos por la Constitución, pero el TJUE también exige que la limitación o restricción no comprometa la esencia del derecho garantizado.

Desde mi punto de vista la sobrecarga de la Administración de Justicia, por terrible que sea, no justifica la limitación de un derecho fundamental, y no cabe duda de que, si los ciudadanos se ven obligados a la utilización de estos

¹⁹ Más contundente es PEITADO MARISCAL, P. “El argumento consistente en que una de las mejores cosas que puede hacer el Estado para que funcione adecuadamente aquello que está en su propia esencia mantener, la administración de Justicia, es precisamente obligar a los ciudadanos a que traten de evitarla, me parece una falacia. Y una falacia no neutra, no inocua, sino potencialmente dañina. [...]entiendo que la obligación del Estado no es mantener un sistema de justicia cualquiera, sino uno específico, que está en la Constitución y que se caracteriza por dos elementos: que se funda exclusivamente en la norma jurídica y que ésta es aplicada por órganos independientes servidos por profesionales independientes. Los ciudadanos no tenemos derecho, y un derecho fundamental, a exigir del Estado cualquier forma de tutela, sino a una muy concreta, a una tutela judicial”. *Vid.* “Consideraciones sobre...”, *Op. Cit. Estudios de Deusto*, 2/2018, pp. 316-317.

procedimientos, y ello a su vez no les permite la realización de intereses o derechos, considerarán que se está retrasando el inicio del proceso judicial.

No quiero expresar con la anterior argumentación, que esté en contra de una solución negociada, nada más lejos de mi intención, en lo que a los conflictos laborales se refiere, he defendido la utilización de los sistemas autónomos como evidencian muchos de mis trabajos publicados sobre la materia, pero creo que la construcción de un sistema alternativo de solución de conflictos debe realizarse con absoluto respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto a pilar básico de nuestro Ordenamiento, basándose en la garantía y realización de otros derechos que deben ser igualmente atendidos, y no puede ser la única causa la necesidad de reducir el número de litigios que se plantean ante los órganos judiciales porque el Estado se ha mostrado ineficaz para su gestión.

La solución negociada no ha de ser tratada como un “sucedáneo” de una sentencia judicial, es evidente que poner fin a un conflicto a través de un pacto que puede ser justo, incluso en muchos casos más justo que una resolución judicial, la mediación y la conciliación permiten alcanzar la justicia, pero siempre y cuando la configuración de tales sistemas se realice sobre la base de derechos constitucionales protegidos al más alto nivel, de lo contrario no se justificaría su imposición.

Considero que la imposición de un procedimiento de conciliación o mediación, como requisito preprocesal, y como alternativa a la vía judicial, y para descarga de ésta, requiere de una argumentación realizada desde el más estricto rigor técnico, para lo que es necesario, en primer lugar, la delimitación precisa de la dimensión del derecho a la tutela judicial efectiva y la argumentación jurídica de a qué derechos, principios o intereses responde la restricción que provoca la utilización de tales procedimientos. Sólo ello nos permitirá responder a la pregunta que se planteaba en el epígrafe.

3. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA: UNA RECAPITULACIÓN SOBRE SU CONTENIDO Y LÍMITES

Como anteriormente indicaba es imprescindible partir del contenido y perfiles delimitadores del derecho a la tutela judicial efectiva para la construcción de cualquier sistema alternativo al mismo.

El derecho a la tutela judicial, sin perjuicio de ser un derecho de contenido complejo -lo que sin duda dificulta cualquier disertación sobre el mismo-, se define como el derecho de toda persona física o jurídica, al libre acceso a los órganos jurisdiccionales para obtener de éstos la protección de derechos subjetivos

e intereses legítimos, a través de una resolución fundada en Derecho. Es decir, el contenido básico del derecho a la tutela judicial es el acceso a la jurisdicción.

Por ello, en virtud del art. 24 de la Constitución la protección de cualquier derecho subjetivo o interés legítimo, a través de los Tribunales de Justicia, necesariamente ha de ser viable. De modo que la norma que excluyera del acceso a los órganos judiciales a cualquier persona ante cualquier posible lesión jurídica sería claramente inconstitucional²⁰. Por supuesto, no se puede hacer una interpretación simplista, considerando que basta con permitir el acceso a los Juzgados y Tribunales. Será necesario que los órganos judiciales emitan una resolución sobre el fondo de la cuestión que ha sido planteada²¹, y que ésta esté fundada en Derecho²². Es decir, la interpretación y/o aplicación de la norma que conduce a la solución del conflicto tendrá carácter vinculante, y es llevada a cabo por los órganos judiciales, potestad ésta reservada en exclusiva a los Juzgados y Tribunales, y ello en virtud del art 117.3 de la Constitución.

Es obligado matizar que el derecho a una resolución de fondo no significa, en ningún caso, que haya de ser favorable²³, y por supuesto dicho derecho tampoco excluye la introducción, por parte del legislador, de requisitos procesales de acceso a la misma. Ahora bien, como en numerosas ocasiones ha manifestado el Tribunal Constitucional²⁴, y se apuntaba en el epígrafe anterior, tales requisitos no podrán ser arbitrarios, absurdos o desproporcionados, sino que tendrán un carácter instrumental para una adecuada administración de la justicia,

²⁰ Vid. DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I. “Artículo 24. Garantías Procesales”, en VV.AA., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dir. por O. ALZAGA VILLAAMIL, tomo III, Madrid, EDERSA, 1996, p. 37.

Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional declaró derogados en virtud del art. 24.1 CE y la disposición derogatoria tercera, aquellos preceptos legales [art. 40 d) y f) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956] que impedían el control por los Tribunales contencioso-administrativos de la legalidad de determinados actos administrativos (ATC 60/1980, de 22 de octubre y STC 39/1983, de 17 de mayo, f.j. 2º). También se consideró inconstitucional una norma legal que imponía a las partes de una relación jurídica, salvo pacto en contrario de éstas, recurrir al arbitraje y no a la jurisdicción (STC 174/1995, de 23 de noviembre sobre el artículo 38.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres).

²¹ Vid. BORRAJO INIESTA, I., DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., FERNÁNDEZ FARRERES, G., *El Derecho a la tutela judicial y el recurso de amparo*, Madrid, Civitas, 1995, p. 31.

²² En este sentido STC 123/1997, de 1 de julio (f.j. 3º); 8/1998, de 13 de febrero (f.j. 3º); 115/1999, de 14 de junio (f.j. 2º); 122/1999, de 28 de junio (f.j. 2º); 157/1999, de 14 de septiembre (f.j.2º); 167/1999, de 27 de septiembre (f.j.2º); 108/2000, de 5 de mayo (f.j.3º); STC 196/2005, de 18 de julio (f.j. 3º).

²³ Así lo ponen de manifiesto: STC 114/1990, de 21 de junio (f.j. 3º); STC 269/2005, de 24 de octubre (f.j. 2º), entre otras.

²⁴ En este sentido, por todas, SSTC 22/1985, de 15 de febrero (f.j. 6º); 32/1991 de 14 de febrero (f.j. 4º); 48/1995, de 14 de febrero (f.j.2º); 76/1996, de 30 de abril (f.j. 2º) y 230/2001, de 26 de noviembre (f.j. 3º).

y preservación de otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos²⁵. Es más, la interpretación que se haga de tales requisitos procesales habrá de ser la más favorable para posibilitar que exista una resolución judicial sobre el fondo de la cuestión, existiendo en este aspecto la regla de la subsanabilidad²⁶, con objeto de asegurar la efectividad del derecho a la tutela judicial²⁷.

Evidentemente el derecho a la tutela judicial efectiva también implica el derecho a que la resolución judicial se cumpla²⁸, es decir, la ejecución de los

²⁵ Vid. SSTC 206/1987, de 21 de septiembre (f.j.5º); 147/1989, de 21 de septiembre (f.j. 6º); 114/1992, de 14 de septiembre (f.j. 3º), entre otras.

²⁶ “Es decir, aunque hay que cumplir los presupuestos procesales que no pueden dejarse al arbitrio de las partes, no toda irregularidad meramente formal puede convertirse en un obstáculo insalvable para la prosecución del proceso, de forma que no es lo mismo un rigor formal justificado que un exceso de formalismo. Criterios orientadores para distinguir uno y otro, son el de estabilidad y fuerza intrínseca de los hechos y, especialmente, el de proporcionalidad, que impone un tratamiento distinto para los diversos grados de defectuosidad de los actos”, STC 123/1986, de 22 de octubre (f.j. 2º).

Sobre este tema la profesora SAEZ LARA se pronuncia en este sentido: “Este derecho impone al órgano judicial los correlativos deberes de control de oficio, de dar ocasión y facilitar la subsanación de todos los defectos subsanables y, en su caso, de dictar una decisión inadmisoria de la demanda motivada y proporcionada a la efectividad del derecho de acceso al proceso”, *vid. La tutela judicial efectiva y el proceso laboral*, Madrid, Civitas, 2004, p.41.

²⁷ SSTC 1/1989, de 16 de enero (f.j. 3º); 201/1992, de 19 de noviembre, (f.j. 2º); 220/1993, de 30 de junio (f.j. 4º); 322/1993, de 8 de noviembre (f.j. 3º); 191/1997, de 10 de noviembre, (f.j. único); 215/1997, de 27 de noviembre (f.j. único); 89/1999, de 26 de mayo (ff.jj. 3 y 4); y 133/2000, de 16 de mayo (f.j. 3º), entre otras muchas.

²⁸ En este sentido STC 32/1982, de 7 de junio: “El derecho a la tutela efectiva que dicho artículo consagra no agota su contenido en la exigencia de que el interesado tenga acceso a los Tribunales de justicia, pueda ante ellos manifestar y defender su pretensión jurídica en igualdad con las otras partes y goce de la libertad de aportar todas aquellas pruebas que procesalmente fueran oportunas y admisibles, ni se limita a garantizar la obtención de una resolución de fondo fundada en derecho, sea o no favorable a la pretensión formulada, si concurren todos los requisitos procesales para ello. Exige también que el fallo judicial se cumpla y que el recurrente sea repuesto en su derecho compensado, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido; lo contrario sería convertir las decisiones judiciales y el reconocimiento de los derechos que ellas comportan en favor de alguna de las partes, en meras declaraciones de intenciones” (f.j. 2º).

pronunciamientos de juzgados y tribunales²⁹, y el derecho a la invariabilidad e intangibilidad de las resoluciones judiciales³⁰.

El análisis realizado nos permite afirmar que cuando se activa un procedimiento de conciliación o mediación, no se está ejerciendo el derecho a la tutela judicial efectiva, pues la controversia no se resuelve por un órgano judicial, requisito este imprescindible como se acaba de indicar, aunque no hay duda de que se pueda alcanzar un pacto justo, se trata de actividades distintas que no conviene confundir.

De modo que procede plantearse qué derechos o intereses se protegen cuando se posibilita que las partes en conflicto puedan acudir o se les obligue a someterse a un proceso de conciliación o mediación con carácter previo al inicio del proceso judicial. Pues como anteriormente indicaba la descarga que la utilización de estos procedimientos puede tener sobre la Administración de Justicia entiendo debe ser considerado un efecto colateral, pero desde mi parecer insuficiente para justificar el efecto restrictivo sobre el derecho a la tutela judicial de las personas que se ven sometidos a los mismos.

Cuando la utilización de un procedimiento de mediación o conciliación se debe a una decisión de los afectados, la justificación técnica no es otra que la renuncia al ejercicio de un derecho fundamental, se opta por una vía de solución distinta a la judicial, ya que todo titular de un derecho puede decidir ejercerlo o no, nada impide que los sujetos afectados por el conflicto opten por una vía de solución distinta a la judicial. En cambio, cuando la imposición viene impuesta por el Estado, es evidente que sobre los afectados por la controversia provoca el efecto de retraso sobre el acceso a la jurisdicción, es en esa obligación que ha de cumplir, en el propio trámite a seguir en el que se habrá de proteger otros derechos o intereses constitucionales que a mi juicio no debe ser exclusivamente la tutela judicial efectiva, pues considerarlo supondría una cierta privatización o

²⁹ Lo que incluye igualmente la denominada tutela cautelar, es decir, “el derecho a que la ley prevea y los órganos judiciales adopten medidas cautelares tendentes al aseguramiento de la eficacia eventual sentencia estimatoria de la pretensión formulada que se pueda dictar en el proceso principal”, *vid.* DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., “Artículo 24. Garantías procesales”, *Op. Cit.*, p. 47.

También la jurisprudencia del Tribunal Constitucional pone de manifiesto esta idea: STC 14/1992, de 10 de febrero (f.j. 7º); STC 238/1992, de 17 de diciembre (f.j. 3º); STC 218/1994, de 18 de julio (f.j. 3º).

³⁰ En el art. 24 de la Constitución se reconocen además toda una serie de garantías procesales con el rango de derechos fundamentales como el derecho a no padecer indefensión, el derecho al juez predeterminado por la ley, el derecho a un proceso público, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes y otra serie de derechos que son propios de la jurisdicción penal y en algunos caso y con matices de la administrativa sancionadora como: el derecho a ser informado de la acusación, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a no declarar contra sí mismo... Sin embargo, esta es una dimensión del precepto que no tiene relevancia para el análisis que se pretende, por ello no ha sido tratada.

subcontratación de la administración de justicia, algo absolutamente impropio de un Estado de Derecho.

Lo cierto es que se generan problemáticas distintas, si son conflictos colectivos los que deben someterse al trámite previo de mediación o conciliación, o si en cambio se trata de conflictos individuales. A continuación, se procede a su análisis.

4. PROCEDIMIENTOS DE SOLUCIÓN OBLIGATORIOS PREVIOS A LA VÍA JUDICIAL: ¿LIMITACIÓN O DESARROLLO DE DERECHOS CONSTITUCIONALES?

4.1. Antecedentes normativos: el origen de la solución extrajudicial

Los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos han sido un rasgo constante del Ordenamiento Jurídico laboral. Fue a mediados del siglo XIX cuando se crearon los primeros sistemas de solución extrajudicial. En este sentido se ha de mencionar la Circular del Gobernador civil de Barcelona, Cirilo Franquet de 25 de marzo de 1855, donde literalmente se dispone la creación de varias comisiones para “poner fin a las disidencias fabriles”³¹, se resolvían aquellas controversias, de carácter colectivo, generadas en relación a la determinación del precio de la mano de obra. No obstante, sería durante la primera década del siglo XX cuando el Legislador proporcionaría un tratamiento especializado de los procedimientos de solución del conflicto colectivo para todo el territorio estatal, a través de la Ley de Consejos de Conciliación y Arbitraje de 1908³².

Sin embargo, fue en el ámbito individual donde se estableció la conciliación como requisito preprocesal, la Constitución de 1812 generalizó la conciliación como acto previo al proceso³³ y la estableció, por primera vez en nuestro Derecho como actividad previa de carácter obligatorio para todo tipo de procesos tanto de carácter civil como mercantil³⁴. En el ámbito laboral fue la Ley de 19 de mayo de

³¹ Es en el bando de 30 de abril de 1855, a través del cual el Gobernador Franquet establece la obligación de constituir con carácter permanente tales comisiones en cada localidad manufacturera. No obstante, siendo Gobernador de Barcelona Francisco Fulgosio y mediante el Bando de 21 de octubre de 1844, puso de manifiesto la necesidad de proporcionar un tratamiento específico a la solución de conflictos laborales, creándose las denominadas Juntas. No obstante, estos órganos no estaban formadas por “operarios” y “fabricantes”, sino por “personas de conocida probidad, inteligencia y arraigo” (Disposición 7ª del Bando), las cuáles eran nombradas por el “el señor jefe superior político”.

³² Gaceta de 20 de mayo.

³³ En este sentido MONTERO AROCA, J. “Bosquejo histórico de la conciliación hasta la Ley de enjuiciamiento civil de 1885”, *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, núm. 4, oct-dic, 1971, p. 869.

³⁴ A semejanza de lo hecho en Francia por la Asamblea Constituyente mediante Ley de 24 de agosto de 1790”, *vid.* GONZÁLEZ ENCABO, J., “Perspectivas de la conciliación judicial”, *R.P.S.*,

1908, creadora de los Tribunales Industriales (primeros órganos especializados en la resolución de conflictos de trabajo), a los que se les atribuyó competencia para la resolución de conflictos laborales de carácter individual, y la que reguló por primera vez el acto de la conciliación para tal modalidad de conflictos³⁵. Tales Tribunales se componían de un presidente, juez de Primera Instancia, que intentaba la conciliación entre las partes y, en caso de que no se alcanzase acuerdo, ante el propio órgano, se nombraba a varios representantes de los trabajadores y empresarios por las propias partes afectadas por el conflicto que intentaban el acuerdo³⁶, a los que se denominaba jurados, finalmente tras un nuevo fracaso se continuaba el juicio ante el juez de Primera Instancia.

Que la solución extrajudicial haya sido una constante en el Ordenamiento Jurídico Laboral no significa que no hayamos de hacer una revisión crítica sobre la misma, y ello por dos razones fundamentales, la primera de técnica jurídica: está en juego un derecho constitucional; y la segunda de política jurídica: el sistema vigente no es especialmente efectivo.

4.2. Solución de conflictos colectivos: la autonomía colectiva instrumento clave en la configuración del trámite preprocesal

Como se indicaba en el epígrafe anterior la obligatoriedad del procedimiento de conciliación o mediación como requisito preprocesal quedará técnicamente justificada si el propio procedimiento posibilita el ejercicio de otros derechos o intereses como manifestó el Tribunal Constitucional a través de distintas sentencias, ya citadas, pues de este modo el retraso en el acceso a la tutela judicial no sería arbitrario, sino que pretendería la realización de esos otros derechos o intereses constitucionalmente protegidos. Procede analizar si es técnicamente posible esa construcción garantista.

La Constitución de 1978 reconoce en el art. 37.1 el derecho a la negociación colectiva mediante el que se garantiza a trabajadores y empresarios capacidad normativa creadora para la regulación de las relaciones de trabajo a través del

núm. 68, 1965, p. 14. También DE NIEVES NIETO, Nuria, “La evolución de la conciliación como medio de solución de conflictos laborales hasta la Constitución de 1978”, *Revista de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense, Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en homenaje al profesor Sagardoy Bengoechea*, 1999, p. 255.

³⁵ No obstante, hubo textos normativos anteriores que establecieron la obligatoriedad de la conciliación para todo tipo de procesos civiles y mercantiles, así el Reglamento Provisional de 1835, el Reglamento para la Administración de Justicia de 1837, o la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855. *Vid.* DE NIEVES NIETO, Nuria, “La evolución de la conciliación...”, *Op. Cit.*, p. 255.

³⁶ En un primer momento si no se conseguía conciliar se disponía que las partes nombraran a seis jurados (art. 18), los representantes de los patronos los elegía el litigante trabajador, y a los representantes obreros los elegía el litigante patrono. Sin embargo, este sistema fracasó porque personas no peritas en Derecho debían resolver sobre temas muy técnicos que no conocían llegando a soluciones absurdas. Y por ello hizo que se modificara el sistema de elección de jurados.

convenio colectivo. El artículo 37.1 CE no limita las materias que pueden ser objeto de tratamiento por parte de la negociación colectiva, al contrario, consagra el principio de libertad de contratación, conclusión que permite alcanzar, no solo el tenor literal del citado precepto que reconoce “el derecho a la negociación colectiva laboral”, sino también los convenios ratificados por España en esa materia, que apuntan en la misma dirección. Así el Convenio 154 de la OIT de 19 de junio de 1981, sobre fomento de la negociación colectiva, ratificado el 26 de julio de 1985³⁷, en su art. 2 establece, que objeto de negociación a través de convenio colectivo serán “*las condiciones de trabajo y empleo*”, la regulación de “*las relaciones entre empleadores y trabajadores*”, o ambas cosas a la vez, es decir, un ámbito tan amplio que no se puede considerar excluido, desde un punto de vista material, ningún aspecto de las relaciones laborales.

Consecuentemente, dada la libertad de contratación de que dispone el derecho de negociación colectiva, la regulación de procedimientos de solución de controversias laborales mediante convenio colectivo no solo es posible, sino que tal regulación supondrá el ejercicio y consecuentemente la manifestación del citado derecho constitucional.

Por otro lado, el art. 37.2 del texto constitucional reconoce el derecho a la adopción de medidas de conflicto colectivo. Considero imprescindible recordar su contenido, dimensión e implicaciones, pues quizás pueda ser una pieza clave en la construcción de un sistema de solución de conflictos alternativo a la vía judicial.

Es suficientemente conocido que la determinación del sentido del citado precepto no ha sido pacífica, y en este aspecto los debates constitucionales no son especialmente clarificadores, evidencian que las razones por la que el precepto se aprobó fueron distintas para cada grupo parlamentario³⁸. De todos modos, aunque la interpretación auténtica fuera especialmente clarificadora, la intención del legislador (en este caso constituyente) no puede ser el único elemento determinante del sentido de la norma, para llevar a cabo una interpretación rigurosa es imprescindible la puesta en práctica de los distintos métodos que la dogmática ofrece³⁹.

La puesta en práctica del método filológico gramatical permite afirmar que la expresión “medidas de conflicto colectivo” se ha de identificar con el conjunto de

³⁷ BOE de 9 de noviembre.

³⁸ Sobre esta cuestión véase in extenso mi trabajo “Desmantelamiento del sistema autónomo de solución de conflictos: vulneración de un mandato constitucional”, *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad de relaciones laborales*, núm. 110, 2024.

³⁹ Según prof. RODRÍGUEZ PANIAGUA «éstos pueden reducirse a cuatro: el literal, filológico o gramatical, el lógico sistemático, el histórico y el teleológico». (*Vid. Métodos para el conocimiento del Derecho*, Madrid, Universidad Complutense, 1987, p. 26).

medios dirigidos a resolver el conflicto, y no con las medidas de presión como el cierre patronal o la huelga, es ese el sentido que se ha de asignar a los términos en opinión de BAYÓN CHACÓN, autoridad doctrinal sobre la materia. También es la interpretación que realizó el Tribunal Constitucional en la sentencia 217/1991, de 14 de noviembre, afirmando de modo rotundo que la adopción de medidas de conflicto reconocida en el art. 37.2 CE no sólo implica el derecho a plantear el conflicto sino también a “crear medios propios y autónomos para solventarlo”⁴⁰.

En este proceso interpretativo es necesario citar también la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional en la que se establece que tanto la negociación colectiva, como el ejercicio del derecho de huelga y el planteamiento de conflictos colectivos, forman parte del contenido esencial del derecho de libertad sindical, y ello en virtud de la interpretación en conexión del art. 28.1 del texto constitucional con los preceptos 7, 28.2 y 37 del citado cuerpo normativo. Se trata esta de una doctrina que comenzaría con las Sentencias del Tribunal Constitucional 70/1982, de 29 de noviembre, y 37/1983, de 11 de mayo, y que se encuentra absolutamente consolidada como lo evidencia el gran número de resoluciones en este sentido⁴¹, que afirman que el art. 37.2 del texto constitucional contempla el derecho al planteamiento de conflictos y a la intervención en su solución a través de medios pacíficos, bien sólo con la intervención en los procedimientos o incluso en el diseño de estos, y todo forma parte del contenido del derecho de libertad sindical.

La argumentación precedente permite afirmar que en el art. 37.2 se contempla el derecho a la autotutela colectiva, es decir, la posibilidad de que trabajadores y empresarios resuelvan los conflictos colectivos en los que se ven inmersos a través de medios autónomos. En el art. 37 de la Constitución se reconoce el principio de autonomía colectiva, en el apartado primero se regula la autonomía normativa, y en el apartado segundo la autotutela colectiva: la capacidad para establecer procedimientos de solución de conflictos colectivos⁴² mediante negociación colectiva, esos son los procedimientos alternativos que prevé el propio texto constitucional cuando la negociación directa regulada en el número uno del

⁴⁰ *Vid.* Fundamento Jurídico 5º.

⁴¹ Entre otras muchas: STC 118/1983, de 13 de diciembre (BOE de 11-1-1984); STC 94/1995 de 19 de junio (BOE de 24 de julio); STC 145/1999, de 22 de julio (BOE de 26 de agosto); STC 103/2004, de 2 de junio (BOE de 23 de junio).

⁴² Hay que considerar que también los conflictos sobre derechos reciben el mismo tratamiento cuando se utilizan procedimientos autónomos para resolverlos, es decir, se crea una nueva norma que sustituye a aquella cuya interpretación o aplicación se discute. Como ya es suficientemente conocido, y se ha puesto de manifiesto, la interpretación y/o aplicación vinculante de las normas es competencia exclusiva de los órganos judiciales, de modo que la solución autónoma del conflicto colectivo se encuentra constitucionalizada en el art. 37.2 CE no sólo para los conflictos sobre derechos sino también para los de intereses.

citado precepto no fue posible, lo cierto es que una conclusión en otro sentido rompería el principio de coherencia del Ordenamiento Jurídico⁴³.

Por último y atendiendo al criterio de interpretación teleológico, el reconocimiento del derecho de huelga como fundamental, que viene a acabar con el tradicional desequilibrio entre obreros y patronos, y la condición de social que la Constitución atribuye al Estado español conduce necesariamente a la interpretación ya apuntada, es decir, garantizar la participación de la clase trabajadora en la gestión del conflicto colectivo⁴⁴.

El análisis realizado evidencia que la creación de sistemas autónomos de solución de conflictos laborales es fruto de la negociación colectiva y manifestación del derecho a la adopción de medidas de conflicto. De modo que si los procedimientos de solución previos a la vía judicial tienen carácter autónomo, el sometimiento a los mismos antes de iniciar un proceso judicial, en ningún caso supondría vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, pues el posible retraso en el acceso al procedimiento judicial que el sujeto afectado pueda experimentar estará en absoluta sintonía con el texto constitucional, ya que implicará la protección, ejercicio y realización de otros derechos constitucionales: el de negociación colectiva y el de derecho a la adopción de medidas de conflicto. El establecimiento de sistemas autónomos de solución de conflictos previos a la vía judicial posibilita no solo descargar la Administración de Justicia y de este modo mejorar la eficiencia del sistema judicial, sino que además que otros derechos, y no solo el de tutela judicial, protegidos al más alto nivel se vean realizados en tales trámites preprocesales obligatorios.

Podría considerarse que debido a que el art. 37.2 CE alude exclusivamente a la adopción de medidas de conflicto colectivo, cuando la controversia resuelta es de naturaleza individual la solución negociada no tiene lugar en virtud de la autonomía colectiva, sino exclusivamente de la autonomía privada, y en tal caso, la utilización de procedimientos autónomos previos a la vía judicial no estaría justificada por los ejercicios constitucionales de negociación y autotutela colectivas. Creo que esa conclusión es errónea porque no tiene en cuenta la dimensión

⁴³ El legislador y el aplicador del Derecho como principales operadores jurídicos se ven vinculados por el deber de coherencia. (*Vid.* BOBBIO, N., *Teoría General del Derecho*. Trad. Esp. E. Roza Acuña, Madrid, Debate, 1996, pp. 189 y ss.).

⁴⁴ *Vid.* CASCAJO CASTRO, J.L. “La configuración del Estado Social en la Constitución Española”, en VV.AA., *Estudios sobre el Estado Social*. Coord. CÁMARA VILLAR, G. y CANO BUESO, J., Madrid, Tecnos, 1993, p. 41.

completa de la configuración del trámite previo a la vía judicial. Este tema se analizará en el siguiente epígrafe.

4.3. La autonomía colectiva garante de derechos también en los procedimientos extrajudiciales preprocesales de conflictos individuales

Si el trámite de conciliación o mediación previo a la vía judicial ha sido diseñado y creado por los interlocutores sociales a través de un convenio colectivo, no cabe la menor duda de que tales procedimientos, aunque estén previstos para conflictos individuales, también son manifestación del derecho a la negociación colectiva. Como se ha señalado anteriormente, el convenio colectivo no tiene límite alguno en cuanto a las materias a tratar, pudiendo ser sin duda una de ellas los sistemas de solución de conflictos individuales, de modo que la autonomía colectiva asuma el protagonismo en la gestión y creación de los sistemas de solución de conflictos individuales es algo connatural y propio de un sistema democrático de relaciones laborales⁴⁵.

Pero, además considero que ante la resolución de conflictos individuales, y la obligatoriedad del trámite extrajudicial previo, sólo si los procedimientos de solución son diseñados por la negociación colectiva quedará indemne el derecho a la tutela judicial de los sujetos individuales afectados por la controversia, pues ante el carácter imperativo de aquél y la situación de máxima de vulnerabilidad -como son todas aquellas que obligan a litigar-, únicamente la negociación colectiva garantizará un procedimiento justo.

De modo que también el procedimiento de conciliación o mediación obligatorio previo a la vía judicial, si es de configuración autónoma, es manifestación del derecho a la negociación colectiva estando en tal caso justificada la limitación del derecho a la tutela judicial efectiva que supondría el retraso en el acceso a la jurisdicción, al posibilitar en virtud de dicho trámite la realización de otro derecho constitucional como es el de negociación colectiva.

El análisis anterior permite concluir que el modo de compatibilizar el derecho a la tutela judicial efectiva con el procedimiento de solución extrajudicial con carácter vinculante y como requisito de procedibilidad es que este sea de carácter autónomo.

Ahora bien, considero que estos procedimientos también han de reunir otro rasgo para asegurar la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, y es el de la eficiencia, es decir, difícilmente se justificaría el carácter obligatorio de los mismos, si finalmente queda reducido a un mero trámite, y no pretendo poner el

⁴⁵ En este sentido vid. BAZ RODRÍGUEZ, J. et. alt.: “El sistema de solución autónoma de conflictos laborales. Balance y perspectivas de desarrollo en Castilla y León”, Informe técnico 1/2023 elaborado por el Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2023, p. 155.

foco exclusivamente en los resultados, sino principalmente en el hecho de que su configuración posibilite un acuerdo. Es esta una cuestión en la que conviene detenerse.

5. UNA PROPUESTA PARA LA DESJUDICIALIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS LABORALES INDIVIDUALES

5.1. La eficiencia como fin y medio para hacer justicia

En nuestro país, para poder iniciar un procedimiento judicial por despido o reclamación de cantidad, en la mayoría de los órganos judiciales⁴⁶, es obligatorio intentar una conciliación previa en el órgano administrativo laboral autonómico que corresponda, regulado este trámite por el art. 5 del Real Decreto-Ley 5/1979, de 26 de enero, sobre creación del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación y los artículos 4 a 11 del RD 2756/1979. Ciertamente, esta conciliación también se utiliza para otro tipo de procesos, pero en muchas Comunidades Autónomas a través de los Acuerdos Interprofesionales que han creado sistemas autónomos de solución de conflictos laborales que han habilitado procedimientos de conciliación y/o mediación para la solución de conflictos individuales y con efectos preprocesales, es lo que ocurre por ejemplo en Islas Baleares, Cataluña, Aragón o Andalucía⁴⁷, y por ello no siempre que se pretenda iniciar un proceso judicial, aunque se debe realizar una conciliación previa se ha de acudir a los servicios administrativos sucesores del IMAC.

La creación de este sistema se remonta más de cuarenta años y responde a un momento histórico muy concreto, se aprobó por el Gobierno pocos días después de que entrase en vigor la Constitución Española, se estaban dando los primeros pasos en democracia, se avecinaban cambios muy profundos, el futuro aún era incierto, y el Gobierno quería tener un sistema completo de respuesta al conflicto laboral. Sin embargo, las características de este procedimiento no satisfacen, ni de lejos, los rasgos que se han señalado anteriormente, que debiera reunir un procedimiento de solución de conflicto con carácter obligatorio y previo a la vía judicial, para ser respetuoso con el derecho a la tutela judicial efectiva.

El retraso en el acceso a la jurisdicción que implica el sometimiento a este procedimiento, que lo acota la norma en un plazo máximo de hasta 30 días hábiles desde su presentación (art. 65.2 LRJS), es de difícil justificación. Pero es

⁴⁶ Por ejemplo, en las Islas Baleares el intento de conciliación previo a la vía judicial de reclamaciones por despido o cantidad se han de plantear en el Tribunal de Arbitraje y Mediación de las Islas Baleares (TAMIB), según establece el art. 6.1.c) del el II Acuerdo Interprofesional sobre la renovación y potenciación del Tribunal de Arbitraje y Mediación de las Islas Baleares (TAMIB), BOIB de 3 de febrero de 2005. También hay otras Comunidades Autónomas que cuentan con una regulación similar, *vid. infra*.

⁴⁷ *Vid. Infra*.

aún menos explicable que se mantenga en vigor cuarenta y cinco años después, atendiendo a sus características, pues puede afirmarse que la propia regulación y la práctica diaria revela que se trata de un mero trámite. El art. 10 del RD 2756/1979, establece que dicha conciliación tendrá lugar en un solo acto, en el que el conciliador invitará a las partes a que intenten alcanzar un acuerdo asistidos en su caso “por los hombres buenos”, es decir, la labor del conciliador es más bien la de un fedatario público de la existencia de acuerdo o no, pues difícilmente puede hablarse de conciliación o de procedimiento de mediación⁴⁸ -aunque pueda sugerirles soluciones equitativas-, si el acto tiene una duración muy breve (en la práctica unos quince minutos), y no existe posibilidad alguna de volver a celebrar otra sesión. Cuando se alcanza un pacto, se debe, de un modo abrumadoramente mayoritario, a la negociación previamente realizada por las partes, que suelen haber acordado antes de iniciar el acto de conciliación, limitándose el conciliador a reflejarlo en el acta.

Entiendo que un trámite obligatorio con estas características no permite la realización de ningún derecho o interés protegido al más alto nivel. Su eficacia, extremadamente reducida -y ello no debido a la impericia del personal de los servicios administrativos-, sino a las nulas posibilidades que el procedimiento ofrece, obliga a cuestionarse si este procedimiento es respetuoso con la tutela judicial efectiva y ello no solamente porque sea obligatorio y genera un retraso en el acceso a la jurisdicción, sino porque tales rasgos van acompañados de una gran ineficacia. Es cierto que las partes deben hacer un ejercicio de responsabilidad y madurez intentando llegar a un acuerdo como exige el art. 63 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social⁴⁹, pero es necesario que el diseño técnico del procedimiento se corresponda con la denominación asignada y la naturaleza que del mismo se predica.

Como ya se ha indicado anteriormente, la viabilidad jurídica de un procedimiento extrajudicial como requisito de procedibilidad exige la configuración de un sistema autónomo de solución de conflictos individuales, diseñado por los interlocutores sociales en virtud del derecho de negociación colectiva y gestionado igualmente por representantes de los trabajadores y empresarios como garantes de derechos individuales de los sujetos afectados por el conflicto. Pero también es imprescindible que el procedimiento previo a la vía judicial que se impone tenga un diseño orientado hacia la solución del conflicto, que materialice un proceso de conciliación o mediación, con los tiempos, medios y profesionales adecuados a dicho fin, de lo contrario podría pensarse que se trata de una

⁴⁸ Vid. GONZÁLEZ DE PATTO, R., “Mediación y proceso social: expectativas, realidades y perspectivas de futuro”, en VV.AA., *Procedimientos alternativos...* Op. Cit., pp. 80-81.

⁴⁹ En este sentido GARCÍA QUIÑONES, Juan Carlos, *La conciliación*, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 314.

filfa, con un solo efecto: obstaculizar el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Y es que difícilmente es posible hablar de que también los procedimientos alternativos a la vía judicial permiten alcanzar la justicia si su configuración técnica no favorece el alcance del acuerdo.

En lo que se refiere a la solución de conflictos colectivos nuestro ordenamiento jurídico dispone de un consolidado sistema de procedimientos autónomos fruto de un proceso largo y complicado de más de dos décadas, en el que fue necesario la realización de un gran esfuerzo y tenacidad por parte de los interlocutores sociales, y un importante apoyo institucional y económico de la Administración Pública⁵⁰. Ciertamente los datos estadísticos publicados por los distintos sistemas (estatal y autonómicos) evidencian los numerosos efectos positivos de su actividad⁵¹: millones de horas de trabajo no perdidas por haber alcanzado una solución antes de iniciar una huelga; la consecución de acuerdos de difícil alcance que han beneficiado a millones de trabajadores y han contribuido sobremanera a una gestión eficaz de la empresa y, en definitiva, la rápida solución de numerosos conflictos sobre derechos con un efecto positivo, y tan buscado, de descongestión de la Administración de Justicia. Que han tenido un efecto de sustitución absoluta desplazando a los servicios administrativos de conciliación, por ello es posible afirmar, que actualmente los procedimientos autónomos de solución de conflictos no sólo se encuentran totalmente asentados en nuestro sistema jurídico, sino que son una institución fundamental del mismo⁵².

Sin embargo, respecto a los conflictos individuales ese efecto no se ha producido, como indicaba al inicio del epígrafe, la conciliación previa de los servicios administrativos autonómicos como SMAC/CEMAC/SEMAC continúa utilizándose mayoritariamente en aquellos conflictos que son los más frecuentes en los juzgados: despidos y reclamaciones de cantidad. Como evidencia el anuario de estadísticas del Ministerio de Trabajo, del total de 296.689 asuntos judiciales

⁵⁰ Sobre el papel fundamental de la Administración para garantizar el éxito de los sistemas autónomos de solución de conflictos véase OLARTE ENCABO, S. (2021), “El papel de la administración autonómica andaluza a través del CARL en la resolución de conflictos colectivos de trabajo del SERCLA”, *Temas Laborales*, núm. 160, pp. 189-215.

⁵¹ En este sentido vid. CRUZ VILLALÓN, J. (2020), “Balance general de la mediación y el arbitraje en los conflictos laborales”, *Temas laborales*, núm. 154, p. 19.

⁵² “[E]l grado de madurez y civilización, también de productividad, de un sistema de relaciones de trabajo viene marcado, en gran medida, por el modo en el que hace frente a esta necesidad de canalización pacífica, institucionalizada, de los numerosos y muy diversos conflictos desarrollados en su seno. A mayor autonomía en el gobierno de la solución [...] mayor justicia sociolaboral”, MOLINA NAVARRETE, C. (2020), Procedimientos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos laborales: balance de convergencias y divergencias 30 años después”, *Temas Laborales*, 154, p. 81.

que se plantearon en el año 2022, 115.085 fueron despidos y en 2021 de un total 267.097 conflictos individuales 135.361 fueron despidos⁵³.

Muchos de los acuerdos interprofesionales que han creado los sistemas autónomos de solución de conflictos en las distintas Comunidades Autónomas también contemplan la solución de algunos conflictos individuales, sin embargo, la plena sustitución no se ha producido por razones económicas y de infraestructura, los sistemas autónomos de solución de conflictos laborales no tienen los medios para poder gestionar tal volumen de conflictos. Considero que la experiencia demostrada por los sistemas autónomos debe ser un aval para proceder al cambio respecto a la totalidad de los conflictos individuales. Conviene repasar los resultados alcanzados en aquellos sistemas que sí contemplan la solución de conflictos de naturaleza individual.

5.2. La solución autónoma de conflictos individuales: balance y perspectivas

5.2.1. Tratamiento de la solución de conflictos individuales en los sistemas autónomos actualmente vigentes

Son muchos los Acuerdos interprofesionales sobre solución extrajudicial de conflictos laborales que regulan procedimientos de solución de conflictos individuales. Conviene hacer un recorrido por los sistemas actualmente vigentes en las distintas Comunidades Autónomas para conocer el estado de la cuestión.

El II Acuerdo Interprofesional sobre renovación y potenciación del Tribunal de Arbitraje y Mediación de las Islas Baleares firmado en enero de 2005, contempla la resolución de cualquier conflicto individual, incluidos despidos y reclamaciones de cantidad, excluyendo únicamente aquellos que versen sobre pretensiones derivadas de las elecciones a órganos de representación unitaria. Los resultados evidencian una alta efectividad, pues la consulta de las memorias correspondientes a los tres últimos años que han sido publicadas (años 2020, 2021 y 2022)⁵⁴, ponen de manifiesto un nivel de acuerdos superior al 55%⁵⁵, siendo aún más alto en materia de extinciones, en el ejercicio de 2021 del 70%, pero en todo caso superior al 60% en el arco temporal referido. Configura el

⁵³ Vid. Ministerio de Trabajo y Economía social, Anuario de Estadísticas, disponible en: <https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/estadisticas/anuarios/2022/AJS/AJS.pdf> (consultado el 28 de enero de 2024).

⁵⁴ Vid. Tribunal de Arbitraje y Mediación de las Islas Baleares, *Memorias de actividad del TAMIB*, disponible en <https://www.tamib.es/> (consultado el 28 de enero de 2025).

⁵⁵ En 2022 fue del 58%, en 2021 del 55% y en 2020 del 57%.

Véanse respectivamente Memoria anual de 2022, de 2021 y 2020 disponibles en https://www.tamib.es/wp-content/uploads/2023/05/MemoTamib_2022.pdf, <https://www.tamib.es/wp-content/uploads/2022/04/Memoria-actividad-2021.pdf> y <https://www.tamib.es/wp-content/uploads/2021/05/memotamib2020.pdf> (consultadas el 28 de enero de 2025).

trámite como preceptivo para aquellos conflictos individuales que la legislación procesal laboral exige conciliación previa para iniciar un procedimiento judicial.

También el IV Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales en Aragón (IV ASECLA)⁵⁶ prevé la solución de cualquier conflicto individual salvo reclamaciones de cantidad que no se planteen en relación con la materia de otro conflicto para la que sí tiene competencia, según dispone el art. 3.3 del citado acuerdo. La consulta de los datos estadísticos del funcionamiento del sistema pone de manifiesto un alto nivel de acuerdos, alrededor del 70%, lo que supone una gran eficiencia del sistema, especialmente en materia de despidos. Así el número total de acuerdos alcanzados en mediación en el ejercicio 2023 fue de 71,40%; en 2022 fue del 70,25%⁵⁷ y 67,37% en 2021⁵⁸.

El Organismo de Resolución Extrajudicial de Conflictos Laborales de Cantabria (ORECLA), regulado actualmente por el VI Acuerdo Interprofesional de Cantabria sobre Resolución Extrajudicial de Conflictos Laborales, suscrito el 22 de junio de 2010⁵⁹, contempla en su ámbito objetivo la resolución autónoma de conflictos individuales, incluyendo, con carácter preceptivo, a todos aquellos en los que el art. 63 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social exija conciliación previa para iniciar un procedimiento judicial, también los que conlleven la extinción de la relación laboral (art. 5.1 a) II). Las memorias disponibles sobre los resultados de la actividad solamente alcanzan hasta el año 2016, pero en el arco temporal comprendido entre 2012 a 2016 (años con datos disponibles), revelan un nivel de eficiencia del 45% de media, pues el porcentaje oscila desde el 40,34% en 2012, hasta el 49,16% en 2016, evidenciando una clara tendencia ascendente⁶⁰.

El Tribunal Laboral de Conciliación, Mediación y Arbitraje de La Rioja tiene entre sus competencias la resolución de conflictos individuales, según el art. 10 del reglamento de funcionamiento podrá conocer de todos aquellos que las partes sometan voluntariamente, salvo los que versen sobre tutela de derechos fundamentales (disposición adicional primera del reglamento). La memoria de

⁵⁶ Boletín Oficial de Aragón de 25 de mayo de 2022.

⁵⁷ Vid. Servicio Aragonés de Mediación y Arbitraje, *Memoria 2023*, p. 56, disponible en: <https://www.fundacionsama.com/wp-content/themes/sama/memorias/memoria-2023.pdf> (consultado el 30 de enero de 2025).

⁵⁸ Vid. Vid. Servicio Aragonés de Mediación y Arbitraje, *Memoria 2023*, p. 55, disponible en: <https://www.fundacionsama.com/wp-content/themes/sama/memorias/memoria-2021.pdf> (consultado el 30 de enero de 2025).

⁵⁹ Boletín Oficial de Cantabria de 14 de julio de 2010.

⁶⁰ Vid. ORECLA Fundación para las relaciones laborales de Cantabria, *Memoria de la fundación para las relaciones laborales de Cantabria 2016*, p. 12, disponible en: https://orecla.com/memoria_anual.pdf (consultado el 30 de enero de 2025).

actividad de 2023 manifiesta igualmente un porcentaje de avenencias bastante satisfactorio pues asciende al 54% de los conflictos tramitados de modo efectivo⁶¹.

El Tribunal Laboral de Navarra contempla la solución de conflictos individuales cualesquiera que sean estos, excluyendo sólo (según el art. 2 del Acuerdo Interprofesional sobre Procedimientos Extrajudiciales de Solución de Conflictos Laborales de La Comunidad Foral de Navarra de 25 de noviembre de 2013⁶²) los sometidos a reclamación administrativa previa y los que versen sobre materia electoral, no obstante, no proporciona datos desagregados para conocer el porcentaje de acuerdos en conflictos individuales.

La disposición adicional primera del Reglamento de Funcionamiento del Tribunal Laboral de Cataluña⁶³, en cuanto a conflictos individuales excluye de su ámbito de tratamiento los que versen sobre régimen disciplinario (despidos y sanciones), reclamaciones de cantidad y tutela de derechos fundamentales, esta última exclusión tiene pocos efectos prácticos porque para iniciar un proceso sobre la vulneración de derechos fundamentales no es preceptiva la conciliación previa⁶⁴, pero la exclusión de despidos y reclamaciones de cantidad sí es relevante porque son los temas que generan un mayor número de procedimientos judiciales, como ya se ha indicado.

Los resultados del Tribunal Laboral Catalán también son bastante satisfactorios en materia de conflictos individuales, en el ejercicio 2023 se alcanzó acuerdo en un 67,3% de las ocasiones sumando el total de procedimientos de conciliación y mediación que se tramitaron de modo efectivo. En los años 2021 y 2020, los resultados son bastante similares, en 2021 sumando el total de acuerdos de tramitaciones efectivas tanto en conciliación como en mediación se alcanza un total de 86,32⁶⁵% y en 2020 de 78,07%⁶⁶, es evidente que los resultados muestran una alta eficiencia de tales procedimientos, ahora bien se trata de procedimientos que tienen carácter voluntario, quizás ese rasgo puede favorecer una mayor

⁶¹ Vid. Tribunal Laboral de la Rioja, *Balance Tribunal Año 2023*, p. 2, disponible en: <file:///C:/Users/migra/Downloads/BALANCE%20TRIBUNAL%20LABORAL%20A%C3%91O%202023.pdf> (consultado el 30 de enero de 2024).

⁶² Boletín Oficial de Navarra de 23 de enero de 2014.

⁶³ Reglamento de funcionamiento del Tribunal Laboral de Catalunya, suscrito en fechas 24 de julio de 2019 y 22 de octubre de 2019 (DOGC de 28 de noviembre de 2019).

⁶⁴ Vid. Artículo 64.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social.

⁶⁵ Vid. Estadísticas del Tribunal Laboral Catalán disponible en: <https://www.tribulab.cat/wp-content/uploads/docs/tlc/estadistiques/any-2021.pdf> (consultado el 28 de enero de 2025).

⁶⁶ Vid. Estadísticas del Tribunal Laboral Catalán disponible en: <https://www.tribulab.cat/wp-content/uploads/docs/tlc/estadistiques/any-2020.pdf> (consultado el 28 de enero de 2025).

efectividad, en tanto los sujetos que inician el procedimiento tienen una mayor voluntad de acuerdo.

El Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía (SERCLA), gestionado por el CARL, tiene un ámbito de aplicación similar al sistema catalán en cuanto a los conflictos individuales. Según establece el art. 4.3 del Reglamento de funcionamiento y procedimiento del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía de 25 de enero de 2022⁶⁷, también queda fuera de su ámbito de aplicación extinciones contractuales y despidos, si bien incluye el resto de sanciones, e igualmente deja fuera de su ámbito aquellas reclamaciones de cantidad genéricas que no estén vinculadas con las materias incluidas en el citado precepto (clasificación profesional, movilidad funcional, modificación sustancial, excedencias o permisos, vacaciones entre otras). La consulta de los datos estadísticos del SERCLA revela una eficiencia menor a los sistemas anteriormente aludidos, en cuanto al porcentaje de acuerdos próximo al 30%, (26,33% en 2023⁶⁸; 30,18% en 2022 ; 28,70% en 2021⁶⁹). Sin embargo, en aquellos conflictos en los que es voluntario acudir al procedimiento -pues se trata de conflictos excluidos de conciliación preceptiva previa a la vía judicial-, el nivel de efectividad es mayor, alcanzando niveles superiores al 50% de acuerdo, cuando el conflicto versa sobre materias como vacaciones, o del 66,67% si trata de traslados o desplazamientos (datos del ejercicio 2023); en 2022, el porcentaje de acuerdos en tales procedimientos, no obligatorios, es del 37,56%; y en 2021 del 36,34%, alcanzando el 47,14% en conflictos sobre modificación sustancial, o el 61,64% en materias de traslados y desplazamientos.

Son varios los sistemas de solución autónoma de conflictos que han extendido recientemente su ámbito de aplicación para incluir la solución de conflictos individuales. En el año 2023 y con la aprobación del III Acuerdo Interprofesional del Sistema de Solución Autónoma de Conflictos Laborales en la Comunidad de Madrid, suscrito entre UGT-Madrid, CC. OO. Madrid y CEIM-CEOE, el día 29 noviembre de 2022, incluyó en su ámbito de aplicación los conflictos individuales, si bien la entrada en vigor no se produjo hasta el 10 de junio de 2023 una vez aprobado y publicado oficialmente el Reglamento de funcionamiento del sistema. Como el sistema andaluz y catalán, deja fuera de su ámbito las extinciones contractuales, excluye completamente los conflictos sobre régimen disciplinario,

⁶⁷ BOJA de 9 de febrero de 2022.

⁶⁸ Vid. Consejería de Empleo y Trabajo Autónomo, *Memoria de actuaciones del CARL 2024*, disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2024-06/Memoria%202023.pdf> (consultado el 28 de enero de 2025).

⁶⁹ Vid. Consejería de Empleo y Trabajo Autónomo, *Memoria de actuaciones de 2021 del CARL. Informes anuales de negociación colectiva y SERCLA*, disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2023-05/Memoria%20CARL%202021.pdf> (consultado el 28 de enero de 2025).

en este aspecto difiere del andaluz, y los conflictos sobre reclamaciones de cantidad sólo son objeto de tratamiento sin no son superiores a 6000 euros. La configuración de la mediación tiene carácter voluntario (art. 5.11]Reglamento de Funcionamiento del Sistema de Solución Autónoma de Conflictos Laborales y del Instituto Regional de Mediación y Arbitraje de la Comunidad de Madrid), aún no es posible conocer los resultados de tales procedimientos pues no existen datos publicados al respecto.

El II Acuerdo Interprofesional sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales de Asturias de 15 de mayo de 2023⁷⁰, igualmente amplió su ámbito de aplicación a los conflictos individuales, en el Reglamento, que se firmó un año después, se especifica que podrá someterse cualquier conflicto individual para los que sea preceptivo conciliación o mediación previa a la vía judicial, no obstante, aún no ha empezado el Servicio Asturiano de Solución Extrajudicial de Conflictos (SASEC), a resolver conflictos individuales, pues si bien el Reglamento entró en vigor el seis de junio de 2024, la disposición final segunda de la citada norma retrasaba la tramitación de tal modalidad de conflictos a la fecha que determinase el Patronato de la Fundación gestora.

Anteriormente, en los años 2019 y 2020 se había procedido a la ampliación del ámbito objetivo de los Acuerdos Gallego y de la Región de Murcia, respectivamente.

El artículo 7 del Acuerdo interprofesional gallego sobre procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos de trabajo (AGA), prevé la resolución de aquellos conflictos individuales para los que la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social no exige conciliación previa, añadiendo aquellos que originan la aplicación de sanciones, excepto que se trate de despido⁷¹. Configura el trámite en términos de voluntariedad. No es posible reflejar datos de la actividad del AGA en relación a conflictos individuales, pues las memorias disponibles en la página web del Consejo Gallego de Relaciones Laborales desde 2020 a 2024, no muestran los datos desagregados⁷², pero si es posible apreciar un incremento de los expedientes resueltos y del porcentaje de acuerdos, frente a un total de 108 expedientes tramitados en 2021, alcanzando un 68% de acuerdos⁷³, en 2022 se

⁷⁰ BOPA 11 de octubre de 2023.

⁷¹ Señalar que el AGA ha sido pionero introduciendo la posibilidad de realizar también mediación intrajudicial incluso en el trámite de ejecución de sentencia. Sobre el proceso de negociación y contenido del nuevo AGA vid. MARTÍNEZ BARBERO, V., “El Consello Galego de Relacións Laborais: gestión y prevención del conflicto laboral”, en VV.AA., Procedimientos alternativos de solución de conflictos..., Op. Cit., p. 359 y ss.

⁷² Disponible en <https://www.cgri.gal/publicacions-2/memoria/> (consultado el 30 de enero de 2025)

⁷³ Vid. Consejo Gallego de Relaciones Laborales, *Memoria de actividades de 2021*, p. 33. Disponible en <https://www.cgri.gal/wp-content/uploads/2022/04/Memoria-de-actividades-2021>.

tramitaron 141 expedientes, con un 75,29% de acuerdos⁷⁴, y en 2023 se tramitaron 164 expedientes alcanzando acuerdo en un 73%⁷⁵.

Fue en el año 2020, cuando el III Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales de la Región de Murcia (ASACMUR-III)⁷⁶, procedió a la ampliación del ámbito de aplicación, incluyendo determinados conflictos individuales. El procedimiento quedaba configurado con carácter de voluntario y se extendía a cualquier tipo de conflicto salvo los que versen sobre resolución del contrato de trabajo, tutela de la libertad sindical y demás derechos fundamentales, régimen disciplinario y reclamaciones de cantidad, cualquiera que fuera su cuantía, según dispone el art. 6 del citado acuerdo. No obstante, la consulta de las memorias de los ejercicios 2021 y siguientes evidencian una muy escasa utilización del sistema⁷⁷, imputable según consideran los gestores a su carácter voluntario.

El Acuerdo Interprofesional Canario por el que se modifican y refunden los Acuerdos sobre procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos de trabajo firmado el 21 de mayo de 2004⁷⁸, previó, en el art. 3, la inclusión de cualquier conflicto individual para el que se requiera conciliación previa según la regulación procesal laboral, e incluso se establecía la posibilidad de plantear ante el sistema la solución de conflictos que afecten al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias, excluyendo en este caso los relativos a las sanciones que lleven aparejadas la extinción de la relación laboral. Sin embargo, en la disposición transitoria del propio Acuerdo deja en suspenso esa previsión salvo para los conflictos que afectan al personal laboral de la Comunidad Canaria, es decir, un ámbito de aplicación muy reducido. Situación que permanece en la actualidad.

En una situación similar se encuentra la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. El II Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales de Castilla-La Mancha firmado en junio de 2009, amplió su ámbito de aplicación a los conflictos individuales siempre que no trataran sobre despido o reclamación de cantidad, sin embargo, razones nuevamente de tipo económico obligaron a

[pdf](#) (consultado el 30 de enero de 2025).

⁷⁴ Vid. Consejo Gallego de Relaciones Laborales, *Memoria de actividades de 2022*, p. 37. Disponible en <https://www.cgrl.gal/wp-content/uploads/2023/05/Memoria-de-actividades-2022.pdf> (consultado el 30 de enero de 2025).

⁷⁵ Vid. Consejo Gallego de Relaciones Laborales, *Memoria de actividades de 2023*, pp. 45 y 46. Disponible en https://www.cgrl.gal/wp-content/uploads/2024/04/Memoria2023_dixital_definitiva.pdf (consultado el 30 de enero de 2024).

⁷⁶ BORM de 27 de enero de 2021.

⁷⁷ Vid. Fundación de Relaciones Laborales de la Región de Murcia, Memoria de actividades correspondientes a los años 2021, 2022 y 2023. La memoria de actividades de 2023 p. 24, señala que solamente se ha planteado un conflicto individual durante ese ejercicio (disponible en: https://www.fundacionrlm.org/wp-content/uploads/2024/11/FRL_memoria_2023_w.pdf, consultada el 30 de enero de 2025) y en las Memorias anteriores no se plantea ninguno.

⁷⁸ Boletín Oficial de Canarias de 30 de julio de 2004.

dejar en suspenso dicha actividad con la aprobación del III Acuerdo (III ASAC–CLM) firmado el 9 de diciembre de 2013⁷⁹ (disposición adicional primera), situación que aún se mantiene.

El III Acuerdo Interprofesional sobre Procedimientos de Solución Autónoma de Conflictos Laborales y determinados Aspectos de la Negociación Colectiva de Castilla y León (ASACL) de 29 de septiembre de 2015⁸⁰ incluyó dentro de su ámbito de aplicación la solución de conflictos individuales, excluyendo los relativos a las reclamaciones de cantidad y derechos fundamentales, no obstante, la experiencia solamente se puso en marcha en la provincia de Valladolid a partir del 3 de noviembre de 2016 como se indica en la disposición transitoria cuarta del acuerdo de modificación del III Acuerdo Interprofesional sobre Procedimientos de Solución Autónoma de Conflictos Laborales y Determinados Aspectos de la Negociación Colectiva en Castilla y León, suscrito con fecha 6 de abril de 2017⁸¹, y hay que decir que continúa en la misma situación.

Conviene señalar que la vigencia de este sistema autónomo ha estado comprometida en los últimos años debido a que en noviembre del año 2022 las Cortes de Castilla y León retiraron la subvención de la Fundación SERLA, fundación que gestiona los procedimientos de solución de conflictos previstos en el Acuerdo Interprofesional. Finalmente, las presiones recibidas por parte del Gobierno de la nación⁸², por la OIT⁸³, por el Consejo Económico y Social de Castilla y León⁸⁴, y por las propias organizaciones sindicales y patronales⁸⁵ han

⁷⁹ Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 20 de marzo de 2014.

⁸⁰ Boletín Oficial de Castilla y León de 23 de noviembre de 2015.

⁸¹ Boletín Oficial de Castilla y León de 12 de abril de 2017.

⁸² *Vid.* “El Gobierno presenta un requerimiento judicial para que Castilla y León recupere la solución de conflictos laborales”, el Diario.es, 13 de marzo de 2023 (disponible en https://www.eldiario.es/castilla-y-leon/politica/gobierno-presenta-requerimiento-judicial-junta-castilla-leon-reponga-serla_1_10028269.html, consultado el 25 de julio de 2023).

⁸³ “La OIT advierte que suprimir el Serla sería una «decisión sin precedentes»”, Diario de León, 3 de junio de 2023 (disponible en <https://www.diariodeleon.es/articulo/castillayleon/oit-advierde-que-suprimir-serla-seria-decision-precedentes/202306030333262341587.html>, consultado el 25 de julio de 2023). “El Gobierno tomará medidas ante la situación del Serla tras una nueva advertencia de la OIT”, EFE, 2 de junio de 2023 (disponible en <https://efe.com/castilla-y-leon/2023-06-02/el-gobierno-adoptara-medidas-sobre-el-serla-tras-la-carta-de-la-oit/>, consultado el 25 de julio de 2023).

⁸⁴ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN, *El sistema de solución autónoma de conflictos laborales de Castilla y León*, Op. Cit.

⁸⁵ *Vid.* “Patronal y sindicatos se unen para salvar un Serla en “peligro de extinción” y alertan del impacto de su cierre”, SORIANoticias.com, 28 de febrero de 2023 (disponible en <https://sorianoticias.com/noticia/2023-02-28-patronal-y-sindicatos-se-unen-para-salvar-un-serla-en-peligro-de-extincion-y-alertan-del-impacto-de-su-cierre-98219>, consultado el 25 de febrero de 2023).

parado el proceso de desmantelamiento del sistema, que era el objetivo pretendido⁸⁶. Pero no cabe duda, que su grado de desarrollo, aunque pueda ser parecido al existente en otras Comunidades Autónomas, responde a causas bien distintas, el proceso que se desencadenó fue inverso. Frente a la apuesta consensuada del crecimiento de otros sistemas autónomos, en esta Comunidad se pretendió su demolición desde la propia Administración, que puso en juego la viabilidad del sistema especialmente para los conflictos individuales. No obstante, no es posible valorar los resultados en relación a tal modalidad de conflictos ya que no hay datos disponibles posteriores a 2015⁸⁷.

No contemplan la solución de conflictos individuales ni el Sistema de Solución Extrajudicial de Conflictos de Extremadura, creado mediante Acuerdo Interprofesional sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales de Extremadura (ASEC-EX)⁸⁸, aunque en la disposición adicional segunda se plantea la posibilidad de ampliación a dicho ámbito, una vez analizados los resultados de la actividad del sistema. Y tampoco incluye en su ámbito de aplicación los conflictos individuales el sistema valenciano, el VII acuerdo de solución autónoma de conflictos laborales de la Comunidad Valenciana (ASAC-CV)⁸⁹, actualmente en vigor, los excluye expresamente en su artículo 6.2 c).

El análisis precedente pone de manifiesto que la solución de conflictos individuales no es ajena al sistema de solución autónoma actualmente vigente en nuestro país. Aunque el espacio que ocupe sea menor, ello no viene motivado por falta de voluntad de sus artífices, ni por impericia de sus operadores, creo que las experiencias reflejadas acreditan lo contrario, y manifiestan unos resultados muy satisfactorios.

El alto volumen de conflictos individuales exige infraestructura y un mayor presupuesto económico, que no siempre es fácil conseguir, esas son las causas por las que muchos sistemas no acaban de ampliar su ámbito objetivo para incluir las controversias individuales o para incluir cualquier modalidad de conflicto, y por las que no se ha producido el efecto de sustitución de los procedimientos

⁸⁶ Sobre este tema véase *in extenso* GRANADOS ROMERA, M.I., “Desmantelamiento del sistema autónomo de solución de conflictos: vulneración de un mandato constitucional”, *Trabajo y Derecho*, 110/2024, pp.

⁸⁷ En este sentido véase FUNDACIÓN SERLA, Memorias anuales, sólo publicadas hasta el ejercicio 2015 disponible en: <https://www.serla.es/es/memorias-anuales> (consultado el 31 de enero de 2025).

⁸⁸ DOE de 16 de abril de 1998.

⁸⁹ Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 21 de marzo de 2023.

autónomos respecto al sistema administrativo, que en cambio sí ha tenido lugar respecto a los conflictos colectivos.

5.2.2. Los procedimientos de solución de conflictos individuales creados por negociación colectiva como mecanismo preprocesal: instrumento de garantía de la tutela judicial efectiva

El estudio realizado evidencia que los sistemas autónomos de solución de conflictos laborales no sólo son instancias perfectamente habilitadas para llevar a cabo la solución de conflictos individuales, sino que además sus artífices consideran que tal actividad es una manifestación más del derecho de negociación colectiva, por ello, que formen parte del ámbito objetivo de los diferentes acuerdos sobre solución extrajudicial vigentes en las Comunidades Autónomas no debe considerarse como un contenido insólito o extraño, sino al contrario, connatural a tales sistemas.

Conviene igualmente destacar que la búsqueda de la eficiencia como mecanismo de justicia no debe conducirnos a fijar la atención exclusivamente en el nivel de acuerdos alcanzados. Es evidente, que lo pretendido, en todo caso, es que el conflicto se resuelva con la puesta en práctica de los procedimientos autónomos, y el objetivo último ha de ser alcanzar el mayor número de pactos, ahora bien, lo verdaderamente exigible desde el punto de vista técnico, para evitar la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, es que el procedimiento establecido, haya sido creado por la negociación colectiva, y posibilite de facto un procedimiento autónomo de solución de conflictos, que se trate de una mediación o una conciliación real, es ese el modo de proteger otro bien o derecho constitucional que justifica la limitación de la tutela judicial efectiva. Actualmente sólo los procedimientos creados a través de los interlocutores sociales proporcionan tales garantías. En cambio, si el procedimiento obligatorio y previo a la vía judicial, ha sido diseñado por el Estado, y no es propiamente una conciliación ni una mediación, a pesar de que esa sea la denominación, y las partes tienen que intentar acordar por sus propios medios -que es lo que en la práctica viene ocurriendo-, no está justificado el retraso de acceso a la jurisdicción y considero que sí se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

A tenor de la argumentación precedente estimo que la conciliación o mediación previa administrativa no atiende la protección de esos intereses o bienes constitucionalmente protegidos a los que alude el Tribunal Constitucional. Para que el retraso en el acceso a la jurisdicción sea legítimo y deje indemne el derecho a la tutela judicial efectiva, sería conveniente la modificación del artículo 63 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social de modo que la conciliación o mediación previa a la vía judicial a la que remita, como trámite preprocesal ineludible, sea exclusivamente la regulada en los Acuerdos interprofesionales fruto de la

negociación colectiva. A mi juicio este sería el único modo de garantizar un acomodo constitucional de dicho requisito de procedibilidad.