

La intervención de la administración en el proceso laboral

por

Rafael Martínez Emperador*

SUMARIO: I. Introducción. II. Proceso ordinario y procesos especiales. II.1. Tipología procesal en el ordenamiento aún vigente. II.2. Tipología procesal en la ley de bases. III. La intervención de la administración en el proceso laboral. III.1. Procedimientos de oficio. III.2. Procesos de impugnación de convenios colectivos. III.3. Procesos de conflictos colectivos. III.4. Procesos para la impugnación de los estatutos de los sindicatos o de su modificación.

I. Introducción

La nueva organización territorial del Estado había de producir los correspondientes efectos en el sistema judicial, para acomodar sus estructuras a las exigencias de aquella. El art. 152 de la Constitución (C.E.) anunciaba la instauración de unos Tribunales Superiores de Justicia que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, habrían de culminar la organización judicial en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas. Por su parte, el art. 122 de la misma Ley Suprema ordenaba la promulgación de una Ley Orgánica que determinara la constitución y funcionamiento de los Juzgados y Tribunales. Para cumplir tales mandatos fue dictada la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio. Esta ley establecía importantes modificaciones en la estructura de los órganos que integraban cada Orden Jurisdiccional. Por lo que al Orden Social se refiere, su sistema organizativo, que descansaba en las Magistraturas de Trabajo, como únicos órganos de instancia, y en el Tribunal Central de Trabajo y en la Sala VI, de lo Social, del Tribunal Supremo, encargados de conocer, respectivamente, de los recursos de suplicación o de casación que pudieran interponerse contra las sentencias dictadas en la instancia, se transforma en otro que

queda integrado por los Juzgados de lo Social, Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia, Sala de lo Social de la Audiencia Nacional y Sala IV, de lo Social, del Tribunal Supremo. La competencia en la instancia ya no será exclusiva de los Juzgados de lo Social, pues la Ley Orgánica del Poder Judicial (L.O.P.J.) también confiere esta, respecto a determinados procesos, a las citadas Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia y Sala de lo Social de la Audiencia Nacional.

Tan importante transformación hacía necesario el establecimiento de reglas sobre competencia objetiva —hasta ahora innecesarias por la existencia de una sólo clase de órganos de instancia—, que, mediante la clasificación de la materia litigiosa atribuida al ámbito jurisdiccional del Orden Social, vinieran a determinar el área de conocimiento en la instancia de los distintos órganos con competencia en esta.

Estas reglas ya figuraban en la LOPJ, pero han sido completadas por la Ley de Bases de Procedimiento Laboral (LBPL), 7/1989, de 12 de abril.

De manera resumida cabe decir que los Juzgados de lo Social son los órganos de instancia por excelencia; su conocimiento abarcará sobre todos los asuntos que por razón de la materia sean propios del Orden Social, con excepción de aquellos que vengán atribuidos a las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia o a la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional. Las primeras únicamente actuarán en la instancia respecto de aquellos procesos que a continuación se concretarán, cuando el ámbito de afectación de la pretensión interpuesta rebasara el territorio del Juzgado de lo Social y no excediere del de la Comunidad Autónoma. Estos procesos son los de impugnación de convenios colectivos, conflictos colectivos, tutela del derecho de libertad sindical e impugnación de los Estatutos de un Sindicato o de su modificación.

La Sala de lo Social de la Audiencia Nacional se configura con competencias exclusivas en la instancia, para conocer de los mencionados procesos, siempre que el ámbito de afectación rebasara el territorio de una Comunidad Autónoma.

Pero es más, las expuestas reglas sobre competencia habrán de contemplar también el supuesto que consagra la Ley de Demarcación y Planta Judicial, 38/1988, de 28 de diciembre, de Tribunales Superiores de Justicia que cuenten con más de una Sala de lo Social; es el caso de Andalucía, donde existirán Sala de lo Social en Sevilla, Granada y Málaga. También el de Castilla-León que contará con Sala de lo Social en Valladolid y Burgos. Finalmente el de Canarias, por haberse creado Sala de lo Social en Las Palmas y Tenerife. Ninguna de éstas Salas extenderá su competencia sobre todo el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma. Por ello, habrán de dictarse reglas que determinen cual de estas Salas será competente para conocer de los procesos ya expuestos cuando el ámbito de afectación rebase su propio territorio y no exceda del de la Comunidad Autónoma. Así lo anuncia la base 2.ª, apartado 3 de la LBPL.

La nueva estructura judicial que consagró la LOPJ, así como la asunción por los órganos que la integran de sus respectivas competencias, no habría de ser de aplicación inmediata. Precisaba la aprobación de la Ley de De-

* Magistrado de la Sala IV, de lo Social, del Tribunal Supremo.

marcación y Planta. Pero es que, además, tan importantes modificaciones habían de producir lógicas consecuencias procesales. Se hacía necesario, por tanto, la promulgación de un nuevo marco procesal.

No es del caso exponer las vicisitudes acaecidas en el proceso de elaboración de los indicados textos legales. Más si he de resaltar que dicho marco procesal ha sido aprobado bajo la forma de una Ley de Bases. Es necesario, por ello, para que el nuevo sistema quede plenamente implantado, que se apruebe el Decreto Legislativo que articule dicha Ley de Bases. Y una precisión más, la LBPL incluye también un artículo 2, con efectos transitorios, que modifica la competencia funcional de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, ampliando el ámbito de la suplicación.

Esta modificación rige desde la misma fecha de promulgación de la LBPL (el 13 de abril). Por todo ello se ha de tener presente que se abren períodos sucesivos en la esfera operativa del Orden Social.

Uno primero que se inició el 13 de Abril y que terminará cuando entren en funcionamiento las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia y la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional. Durante este período, subsistirá el T.C.T. y seguirá rigiendo el aún vigente Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral. Los Juzgados de lo Social continuarán siendo los únicos órganos con competencia en la instancia; el TCT seguirá conociendo del recurso de suplicación, cuantitativamente ampliado como se ha dicho, y el Tribunal Supremo, su Sala IV, del recurso de casación en sus actuales modalidades de infracción de Ley y de quebrantamiento de forma.

Una segunda etapa comenzará con la puesta en funcionamiento de las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia y la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, y paralela supresión del TCT. Parece ser que esto ocurrirá el próximo día 23 de mayo. También en este segundo período mantendrá vigencia la Ley de Procedimiento Laboral de 1980. Los Juzgados de lo Social seguirán siendo los únicos órganos de instancia. Las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán de los recursos de suplicación que se interpongan contra las sentencias de los Juzgados de lo Social, salvo cuando éstas versaren sobre conflictos colectivos o impugnación de convenios colectivos, con ámbito de afectación superior al territorio de la Comunidad Autónoma, ya que de tales recursos conocerá la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional.

La tercera y última etapa se iniciará con la entrada en vigor del futuro texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral. En tal momento se implantará en plenitud el nuevo sistema. El plazo máximo para que ello suceda expirará el 12 de abril de 1990, pues la LBPL, en su artículo 1.º, autoriza al Gobierno para que, a propuesta del Ministro de Justicia, con audiencia de los sindicatos y asociaciones empresariales más representativos y previo informe del Consejo General del Poder Judicial y dictamen del Consejo de Estado, apruebe, en el plazo de un año, el texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral que derogará el vigente texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 1568/1980, de 3 de junio.

Me corresponde desarrollar un tema que lleva como rúbrica «la intervención de la Administración en el proceso laboral». Advierto que voy a hacerlo bajo la perspectiva del futuro marco procesal y no desde el que aún rige. En cualquier caso, haré frecuentes alusiones al ordenamiento procesal aún vigente, aunque no más sea para poner de relieve las novedades que va a introducir el texto articulado que en su día se promulgue.

II. Proceso ordinario y procesos especiales de trabajo

II.1. Tipología procesal en el ordenamiento aún vigente

La todavía vigente Ley de Procedimiento Laboral (LPL) distingue entre proceso ordinario y procesos especiales. Lo cierto, sin embargo, es que éstos segundos, en su gran mayoría, no tienen en realidad tal carácter; más bien, constituyen modalizaciones del procedimiento ordinario para conseguir su mejor adecuación a las singularidades que presentan determinadas pretensiones «en razón al derecho material en que encuentran fundamento». Rige, pues, respecto a estas modalidades, no sólo el principio de oportunidad, sino también los que configuran el trámite del proceso ordinario. Hay otros, sin embargo, principalmente los procesos de oficio, en los que la tipología especial resulta más clara, pues, aún tributarios del indicado principio de oportunidad, tal principio no luce con igual intensidad, dada su específica forma de iniciación. No son estos, por tanto, verdaderos procesos de oficio, ya que su iniciación no la decide por sí sólo el Magistrado para reestablecer una legalidad aparentemente conculcada, sino que requiere la previa instancia de la Autoridad Laboral. No obstante, rigentambién, respecto a estos últimos, los mismos principios procedimentales que los que configuran el proceso ordinario. De ahí que, tanto en unos como en otros, el procedimiento sea sustancialmente análogo, lo que justifica la disposición general que contiene el artículo 96 de la LPL, según la cual «en todo lo que no está expresamente previsto en este Título regirán las disposiciones contenidas en el título anterior para el proceso ordinario».

La instauración de procesos especiales, como antes se apuntaba, ha obedido, en los más de los casos, a la finalidad de modalizar el procedimiento al objeto de la pretensión; se ha considerado, por tanto, el derecho material en que se fundamenta y su «petitum». Es el caso de los procesos especiales por despido, sanciones, vacaciones, elecciones, seguridad social, clasificación profesional y responsabilidad en el trabajo.

Otras veces, la conceptualización de proceso especial procede de la singularidad profesional del trabajador afectado o de la ínfima cuantía de lo reclamado. Tal ocurre en el proceso especial de agentes ferroviarios y en el de reclamaciones inferiores a mil quinientas pesetas.

En ocasiones la especialidad deviene de las facultades concedidas a la Autoridad Laboral para instar la iniciación del proceso, cual ocurre en los denominados procesos de oficio.

Finalmente, en algún caso, el establecimiento del proceso especial responde a las especiales características del tipo de conflictividad; así en los de conflictos colectivos y de control de legalidad de convenios colectivos.

La existencia de procesos especiales determina que la respectiva pretensión y sólo ella, haya de ser substanciada a través del proceso respectivo. El proceso ordinario queda, pues, para el conocimiento de aquellas otras para las que no estuviera establecido proceso especial. La inobservancia de esta regla supone la inadecuación del procedimiento seguido; excepción que debe ser apreciada, incluso de oficio, por afectar al orden público procesal, según declara reiterada jurisprudencia.

La LPL de 1980 amplió el número de procesos especiales hasta entonces existentes. Aparentemente son trece los que establece, correspondientes a otras tantas secciones en que se divide el Título II de su Libro II. Sin embargo, tal número de Secciones no refleja en realidad el de procesos especiales, pues hay secciones que regulan más de un proceso y otras que no contienen regulación de un proceso especial.

II.2. Tipología procesal en la Ley de Bases

La LBPL, en su exposición de motivos, manifiesta una tendencia potenciadora del proceso ordinario o común, con lógicas consecuencias restrictivas respecto al número de procesos especiales, a los que, siguiendo criterio ya mantenido por la doctrina, denomina «modalidades procesales»; con ello pretende, sin duda, poner de manifiesto que tales procesos no constituyen categorías autónomas e independientes, sino simples modalizaciones del proceso ordinario, para su adecuación a la materia litigiosa. Las bases vigésimoprimera a trigésima se ocupan de dichas modalidades procesales; como tales se mencionan las siguientes:

- Impugnación de despidos u otras sanciones.
- Reclamación al Estado del pago de salarios de tramitación en juicio de despidos.
- Extinción del contrato de trabajo por causas objetivas.
- Acuerdos empresariales de extinción del contrato de trabajo por causas económicas o tecnológicas, fuerza mayor o extinción de la personalidad del empleador, sin mediar previa autorización administrativa.
- Reclamaciones relativas a fecha de disfrute de vacaciones.
- Procesos sobre clasificación profesional.
- Procesos de Seguridad Social.
- Procedimiento de oficio.
- Conflictos colectivos.
- Impugnación de convenios colectivos.
- Impugnación de los Estatutos de los Sindicatos o de su modificación.
- Procesos sobre tutela de los derechos de libertad sindical.

Son, por tanto, un total de 12 modalidades procesales, frente a los 17 procesos especiales que regula la vigente LPL. La LBPL suprime o elimina la modalidad especial para despido de médicos de empresa, reclamaciones de agentes ferroviarios, responsabilidad en el trabajo y reclamación de

cuantía inferior a 1.500 ptas. Se instauran, sin embargo, nuevas modalidades procesales, cuales son las relativas a impugnación de los Estatutos de los Sindicatos o de su modificación y a tutelas de los derechos de libertad sindical. Finalmente, la intervención y llamada a juicio del Fondo de Garantía Salarial, erróneamente calificado como proceso especial en la LPL vigente, se lleva por la LBPL a su Título II, de manera correcta, pues la previsión que contiene constituye regulación común para cualquier proceso en que proceda la intervención del mencionado Fondo.

III. La intervención de la administración en el proceso laboral

El tema que tengo asignado versa sobre la intervención de la Administración en el proceso laboral. Al desarrollarlo limitaré su contenido a aquella intervención que actúe como impulsora para la iniciación del indicado proceso.

El ordenamiento laboral debe partir de una realidad innegable, cual es la situación de desigualdad en las partes del contrato de trabajo. El trabajo es un bien escaso; de ahí que su sometimiento a las meras reglas de la oferta y la demanda habría de determinar unas condiciones de empleo no acordes con la situación que el trabajador debe alcanzar en una sociedad justa. Es cierto que el movimiento obrero, desde que surge formando su propia conciencia, ha venido actuando para el logro de un equilibrio superior de dicha desigualdad. La doctrina social de la Iglesia ha tenido también una intervención decisiva para la formación de una conciencia que busque metas de justicia. Pero el Estado no debe quedar al margen del fenómeno expuesto. Ha de establecer unas reglas imperativas que impidan la injusticia social y que propicien la dialéctica de los interlocutores sociales. Además, ha de establecer unos mecanismos de control, tendentes a lograr la observancia de las reglas que dicte. Finalmente, ha de instaurar un sistema procesal que posibilite una tutela judicial efectiva, configurando un proceso de fácil acceso y que sea ágil, rápido, no formalista y esencialmente eficaz. Tales cualidades adornan, desde luego, al actual proceso de trabajo, como ha puesto de relieve la doctrina y confirma la exposición de motivos de la LBPL.

Pero la escasez de trabajo puede forzar al trabajador a aquietarse ante situaciones que padezca, consistentes en el no reconocimiento de derechos que deriven del orden normativo aplicable, estatal o paccionado, por el temor que pueda sentir de posibles represalias ante el ejercicio individual de su correspondiente pretensión. Ciertamente que ya la Ley Orgánica de Libertad Sindical, previendo tan indeseable posibilidad, confirió legitimación a las organizaciones sindicales para plantear tanto conflictos colectivos, como incluso individuales. La Base séptima, apartado 4, de la LBPL, expresamente determina que «los sindicatos podrán actuar en un proceso en nombre e interés de los trabajadores afiliados a ellos, defendiendo sus derechos individuales, en los casos y en las condiciones que se determinen, que deberán respetar la voluntad del trabajador».

Pero, aún abierta esta posibilidad, no de fácil desarrollo por el área de libertad del propio interesado, era conveniente establecer otros mecanismos para impulsar la actuación de los Tribunales.

No parece, sin embargo, que hubiera sido acertado la instauración de un proceso de trabajo inspirado en el principio de necesidad. La opción por el principio dispositivo imponía la consagración del principio de oportunidad, impeditivo de la instauración de un verdadero proceso de oficio. La neutralidad del Poder Judicial no haría posible que el órgano jurisdiccional que decidiera la formación del proceso y buscara la verdad material, hubiera de sentenciar la controversia. Reciente está la sentencia del Tribunal Constitucional para la esfera penal.

De ahí que la fórmula amparadora de que se trata hubiera de situarse en parámetros distintos.

Las leyes procesales de trabajo, desde hace ya mucho tiempo, han establecido un denominado procedimiento de oficio. Como antes se ha dicho, tal procedimiento de oficio no se inspira en el principio de necesidad sino en el de oportunidad. La actuación judicial no se inicia de oficio, pero puede sustituirse la actuación del trabajador perjudicado con la intervención de la Administración Laboral. El ejemplo paradigmático es, pues, el mal llamado procedimiento de oficio. También lo contempla la LBPL.

III.1. Procedimientos de oficio

El art. 133 de la aún vigente LPL determina que el procedimiento ante los hoy Juzgados de lo Social podrá iniciarse de oficio como consecuencia de las certificaciones de las actas de infracción de la Inspección de Trabajo y los acuerdos de las Delegaciones de Trabajo —actualmente, Direcciones Provinciales de Trabajo—, así como los de la Autoridad Laboral a que se refiere el párrafo segundo del número 5 del artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores o cualesquiera otros a lo que la legislación vigente conceda la cualidad de demandas.

Conforme al indicado precepto son diversas las intervenciones administrativas que son aptas para impulsar la iniciación de esta modalidad procesal.

Se alude en primer término a actas de infracción levantadas por la Inspección de Trabajo. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la Inspección de Trabajo carece de potestad resolutoria. En el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones por infracción de leyes sociales —la Ley 8/1988, de 7 de Abril, en su disposición final segunda, faculta al Gobierno para aprobar el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de orden social, y declara que entretanto seguirá rigiendo el procedimiento que regula el Decreto 1860/1975, de 10 de julio—, el acta de infracción constata la existencia de esta y hace propuesta de la sanción procedente, correspondiente su imposición a la Autoridad estatal o autonómica que tenga legalmente atribuida dicha facultad. Por ello, la comunicación con valor de demanda, procedente cuando

la infracción hubiera generado perjuicios económicos a los trabajadores perjudicados por aquella, no consiste en el acta de infracción, sino en la resolución administrativa que aprobare la propuesta que se hiciera en dicha acta.

La defectuosa redacción del precepto procesal vigente aparece enmendado en la base vigésimosexta de la LBPL, según la cual el «proceso laboral podrá iniciarse como consecuencia de las certificaciones de las resoluciones firmes que dicte la Autoridad Laboral derivadas de actas de infracción de la Inspección de Trabajo en las que se aprecien perjuicios económicos para los trabajadores afectados».

La segunda intervención administrativa que provoca la iniciación del procedimiento de oficio está constituida, según el citado artículo 133, por los acuerdos de la Autoridad Laboral a que se refiere el artículo 51.5, párrafo segundo, del Estatuto de los Trabajadores. Se trata de que, logrado acuerdo en el período consultivo que debe mediar en la extinción de contratos de trabajo por causas económicas o tecnológicas, fuerza mayor o extinción de la personalidad del empleador, la Autoridad laboral apreciara, de oficio o a instancia de parte, la existencia de dolo, coacción o abuso de derecho en la conclusión de dicho acuerdo.

La base vigésimosexta de la LBPL también hace referencia a esta clase de acuerdos de la Autoridad Laboral, como fórmula de impulsión para la iniciación del procedimiento de oficio.

Finalmente, dicho art. 133 hace una referencia genérica a cualquier otro acuerdo a los que la legislación concede la cualidad de demanda. Igual precisión contiene la citada Base vigésimosexta. Alguno de estos acuerdos figuran previstos en la propia legislación procesal. A ellos se aludirá en su momento. Pero hay otros que gozan de la expuesta virtualidad impulsora y que no se mencionan en dicha legislación. Es el caso de la legitimación por sustitución que se confiere a la Inspección de Trabajo por el artículo 22.f) del Reglamento aprobado por Decreto 2122/1971, de 23 de julio, en relación con el artículo 16.3 del Decreto 1860/1975, de 10 de julio; preceptos que posibilitan a la Inspección de Trabajo para instar de oficio procedimientos contenciosos, en interés de los trabajadores o de sus beneficiarios, ante los actuales Juzgados de lo Social, en reclamación de prestaciones en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional. Ciertamente es que, en tales supuestos no se seguirá los trámites propios del procedimiento de oficio, sino los correspondientes al proceso de Seguridad Social.

La modalidad procesal constituida por el denominado procedimiento de oficio se inspira en los principios que son propios del proceso ordinario: oralidad, inmediación, concentración y celeridad. Pero ofrecen además características singulares, cuales son las siguientes:

— Su iniciación, como se ha dicho, se produce por la comunicación con valor de demanda, la cual habrá de tener los requisitos propios de esta. Su inobservancia deberá determinar un trámite de subsanación, por plazo de cinco días. Así lo dispone el art. 135 LPL. Es pensable que el futuro texto articulado contenga norma similar.

— La Administración, aún siendo la impulsora del procedimiento, no tendrá, sin embargo, la condición de parte, pues esta condición sólo la ostentará la empresa infractora y los trabajadores afectados. Ello no obstante, el procedimiento no se suspenderá por la inasistencia de estos, que no podrán desistir ni solicitar la suspensión del procedimiento. Quizá fuera conveniente que en la futura regulación que haga el Texto Articulado se ordene la citación del Abogado del Estado, por atribuirse a la Administración la cualidad de parte. El silencio que guarda sobre este punto la base vigésimosexta posiblemente constituya obstáculo para la solución que se propugna, ya que dicha base se limite a establecer que «el procedimiento se seguirá de oficio, aún sin asistencia de los trabajadores perjudicados, que no podrán desistir ni pedir la suspensión del procedimiento».

— La especialidad del procedimiento igualmente se manifiesta en dos normas cautelares, cuales son las de sólo conferir validez a los pactos entre trabajadores afectados y su empresa, celebrados con posterioridad al acta de infracción, cuando se lograre a presencia del inspector de Trabajo que levantó el acta o del organismo que denunció la infracción; y que la conciliación ante el Organismo Judicial sólo podrá autorizarse por su titular cuando fueren totalmente satisfechos los perjuicios causados por la infracción.

— También hay otra especialidad, consistente en que se genera en estos procesos a modo de inversión de la carga de la prueba, ya que las afirmaciones de hecho que se contengan en la comunicación-demanda harán fé, salvo prueba en contrario.

— Finalmente la sentencia que recayera en estos procesos serán ejecutadas de oficio.

Las características expuestas, establecidas en la legalidad vigente, subsistirán de futuro, ya que también se establecen por la LBPL.

III.2. Procesos de impugnación de convenios colectivos

La intervención de la Administración en el proceso laboral encuentra también importante manifestación en el proceso especial de impugnación de convenios colectivos. Su actual regulación figura en el artículo 136 de la LPL. Pero tal precepto manifestaba un vacío importante, dado que por constituir mera respuesta al artículo 90.5 del Estatuto de los Trabajadores, sólo contemplaba dicha impugnación cuando procedía desde instancias oficiales. Si se hubiera entendido que el citado proceso constituía el único cauce procesal posible para la impugnación de convenios colectivos, se hubiera negado la posibilidad de efectuar tal impugnación desde instancias particulares, conclusión esta difícilmente conciliable con el derecho a la tutela judicial que proclama el art. 24 de la CE. De ahí que acertadamente afirmara la doctrina que la LPL, al omitir el proceso de impugnación de convenios colectivos desde dichas instancias particulares, incurría en grave error. La jurisprudencia de la Sala 5.ª del TCT se vió forzada a integrar tal vacío legal, declarando que el citado art. 24 imponía la necesidad de abrir cauce procesal para la impugnación de convenios colectivos por los

particulares. Tal cauce procesal consistía en el proceso de conflicto colectivo, cuando por los sujetos que lo promovieran y por el objeto de la pretensión, cupiera deducir la existencia de conflicto de tal clase, o el proceso ordinario, en supuestos que, en razón a las circunstancias expuestas, el conflicto planteado no presentare naturaleza colectiva. La misma jurisprudencia de la Sala 5.ª del TCT, completó su doctrina afirmando que sólo estaban legitimados los sujetos colectivos para la impugnación, desde instancias particulares, de convenios colectivos por el cauce del proceso ordinario. Esta doctrina fue ratificada por el Tribunal Constitucional, a través de varias sentencias dictadas con ocasión de recursos de amparo contra las sentencias que negaban legitimación activa a quienes no tuvieran la condición de sujetos colectivos.

El proceso de impugnación de convenios colectivos que regula la base vigésimoctava de la LBPL salva las deficiencias expuestas. De una parte, mantiene, como no podía ser de otra forma, el impulso iniciador de la Autoridad Laboral; según dispone su apartado primero, «cuando la Autoridad laboral considere que un convenio colectivo conculca la legalidad vigente o lesiona gravemente el interés de terceros, se dirigirá de oficio al Juzgado o a la Sala competentes». Pero de otra, también prevé su iniciación a instancia particular; en tal sentido dispone su apartado segundo que «si fuesen los representantes de los trabajadores o empresarios afectados los que sostuviesen la ilegalidad o así lo invocaran directamente los terceros lesionados, y el convenio no hubiera sido aún registrado, instarán previamente a la Autoridad laboral que curse al Juzgado o a la Sala su comunicación de oficio. Transcurrido el plazo que se señale sin obtener contestación o ante la negativa a cursar dicha comunicación, así como cuando el convenio se hubiera registrado, se podrá demandar por los trámites del proceso de conflictos colectivos. La legitimación para impulsar directamente la legalidad de un convenio corresponderá tan sólo a los sindicatos, a los órganos de representación unitaria de los trabajadores o las asociaciones empresariales interesadas».

Dos observaciones surgen en comentario de urgencia sobre la base anterior, la primera consiste en que mantiene en parte la laguna que presenta la actual regulación. Y ello, porque si ciertamente ofrece cauce a las organizaciones representativas para la impugnación del convenio, niega tal posibilidad a los terceros que aleguen lesión grave. Ciertamente que estos pueden instar de la Autoridad laboral que denuncie la lesividad del convenio mediante la correspondiente comunicación demanda. Más, si la Autoridad laboral no atendiera sus requerimientos, quedan sin posibilidad de iniciar por sí sólo el correspondiente proceso, ya que tales terceros pudieran no ser sujetos colectivos. La segunda observación es paralela a la anterior: se refiere a que el cauce procesal para la impugnación de convenios desde instancias particulares estará constituido por el proceso de conflictos colectivos; proceso este que sólo pueden iniciar quienes tengan la condición de sujetos colectivos, lo cual conduce, respecto a convenios que incurran en lesividad, en la imposibilidad antes puesta de relieve de que pueda ser iniciado por los terceros lesionados, cuando no sean sujetos colectivos. Sin

embargo estos terceros, cuando la Autoridad laboral, atendiendo su petición, hubiera cursado la comunicación-demanda, sí podrán asumir la posición de parte en el proceso, ya que, conforme dispone el apartado tercero de la base vigésimoctava, «recibida la comunicación, el Juzgado o la Sala señalará día y hora para el juicio, con citación al Ministerio Fiscal, a quienes tuvieren la condición de partes firmantes del convenio colectivo impugnado y, en su caso, a quienes hubieran denunciado ante la Autoridad laboral la ilegalidad o lesividad del convenio».

En el proceso de impugnación de convenios colectivos que regula el art. 136 de la LPL puede quedar incumplido el esencial principio de dualidad de partes. Y ello porque, erróneamente a mi juicio, no se atribuye tal condición a la Administración que promoviere el proceso, con lo cual, cuando las partes intervinientes del convenio, que han de ser citadas, asumieran posición de demandadas, por defender ambas la legalidad del convenio, faltará la parte actora. Y no se diga que la presencia del Ministerio Fiscal evita tal hipótesis, porque dicho Ministerio, aunque tiene la condición de parte, no tiene porqué asumir la pretensión impugnatoria, pues, en su independencia funcional, puede entender que no existe conculcación de la legalidad vigente. La Base que se examina salva tan grave defecto cuando, después de disponer que las partes citadas, «en su comparecencia a juicio, alegaran en primer término la postura procesal que adopten, de conformidad u oposición, respecto de la pretensión interpuesta», añade que «cuando la impugnación procediera de la autoridad laboral y no hubiera denunciante, también será citado el Abogado del Estado». Quizá no sea acertado que se imponga como condición para la citación del Abogado del Estado el que no haya denunciante, pues puede haberlos, ser citados y, sin embargo, no comparecer. De ahí que se considere que hubiera sido más acertado imponer la citación del Abogado del Estado, siempre que el proceso se hubiera iniciado de oficio.

La sentencia que recaiga en esta clase de proceso será siempre comunicada a la Autoridad laboral «y cuando sea anulatoria, en todo o en parte, del convenio colectivo impugnado y este hubiera sido publicado, también se publicará en el periódico oficial en que aquel se hubiera insertado».

III.3. Proceso de conflicto colectivo

En la regulación aún vigente del proceso de conflictos colectivos, su iniciación se produce en virtud de comunicación-demanda de la Autoridad laboral. Así lo dispone el artículo 144 de la LPL cuando establece que «el proceso se iniciará siempre de oficio, mediante comunicación que dirigirá la autoridad laboral a la Magistratura». En puridad, no era esta la solución que propugnaba el Real Decreto-Ley de 4 de marzo de 1977; su artículo 18 dispone que sólo podrán instar la iniciación de conflicto colectivo los representantes de los trabajadores o los empresarios o sus representantes, según el ámbito del conflicto, añadiendo el artículo 25.a), ante el supuesto de que en el trámite administrativo no se hubiera logrado acuerdo ni designado árbitro, que, tratándose, de conflicto colectivo jurídico, la Autoridad

laboral habría de remitir las actuaciones practicadas, con su informe, al órgano judicial competente.

Pero incluso en los términos de dicha regulación procesal, no puede conceptuarse al proceso de conflicto colectivo como modalidad concreta de los procedimientos de oficio, dado que el acto de iniciación, aún procedente de la Autoridad laboral, no se decide por esta, ya que es obligada tal comunicación cuando los únicos legitimados para promover el conflicto — la Autoridad laboral no lo está, a diferencia de como permitía la legislación precedente— formalizarán este.

En cualquier caso, siempre bajo la legalidad aún vigente, los representantes de los trabajadores y de los empresarios que decidan el planteamiento de conflicto colectivo, no pueden suscitar este directamente ante el órgano jurisdiccional, ya que han de hacerlo ante la Autoridad laboral, para seguir el trámite preprocesal que facilite fórmula extrajudicial de solución del conflicto.

La L.B.P.L. parece que modifica el sistema expuesto. Su base vigésimo-séptima, después de establecer que «la legitimación para promover procesos sobre conflictos colectivos corresponderá a los sindicatos y asociaciones empresariales, así como a los órganos de representación unitaria de los trabajadores en la empresa, con arreglo a lo establecido en la legislación laboral, y a los empresarios, siempre que cualquiera de ellos invoque y acredite un interés legítimo», añade que el «proceso que podrá iniciarse también mediante comunicación de la Autoridad laboral al Juzgado o Sala competente, deberá ir precedido de un intento de conciliación ante el servicio administrativo correspondiente o ante el órgano que asuma estas funciones».

La base expuesta parece dar a entender que el conflicto puede promoverse directamente mediante demanda ante el órgano judicial competente, sin que sea necesario su presentación ante la Autoridad laboral, sin perjuicio, naturalmente, de que sea requisito para la admisión de la demanda que se acredite haberse celebrado, sin efecto, el intento de conciliación ante el servicio administrativo que corresponda.

Cierto que cabe otra lectura de la base referida, según la cual, retrocediendo a soluciones legales ya superadas, fuera posible una iniciación de oficio del conflicto colectivo, aún sin haber sido promovido por las partes afectadas, cuando concurrieran motivos sociales o económicos que así lo justificara.

No parece, sin embargo, que esta segunda interpretación responde al sentido y finalidad de la norma, pues chocaría con el principio limitador del intervencionismo estatal en que se inspira nuestro actual sistema.

El proceso de conflicto colectivo, en la actual regulación, tiene carácter urgente, sumario y preferente. Así se deduce de lo establecido por los artículos 148 y 149 de la L.P.L. La base vigésimo-séptima mantiene estos caracteres, como demuestra sus apartados cuarto y quinto cuando disponen que la «preferencia en el despacho de estos asuntos será absoluta, a salvo la protección jurisdiccional de los derechos de libertad sindical» y que «contra las providencias y autos que se dicten no cabrá recurso alguno, salvo la declaración inicial de incompetencia».

Respecto al carácter urgente que es propio de esta clase de procesos, nota importante a los efectos del cómputo de plazos, como pone de relieve el artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no es dudoso que el Texto articulado contendrá previsión en tal sentido, si se tiene en cuenta la repercusión social y perentoriedad que es consustancial a esta conflictividad. El silencio que observa al respecto la base mencionada no excluye la solución que se apunta, dado que la base duodécima, en su apartado cinco, determina que el Texto Articulado precisara cuales han de ser las actuaciones procesales que, por su repercusión social o perentoriedad, tengan carácter urgente a los efectos del antes citado artículo 183 de la Ley de Procedimiento Laboral.

Por lo que se refiere a la sentencia que ponga fin a esta clase de procesos, señala el artículo 148 de la LPL que se notificará a la Autoridad laboral y a las partes en conflicto y que será ejecutiva desde el momento que se dicte, no obstante el recurso que contra la misma pueda interponerse. La base vigesimoséptima contiene igual precisión, respecto a la comunicación de la sentencia a la Autoridad laboral, pero guarda silencio en lo que se refiere a su ejecutividad. Se considera no obstante, que el Texto Articulado también establecerá dicha ejecutividad.

III.4. Proceso de impugnación de los estatutos de los sindicatos o de su modificación

El artículo 4 de la LOLS contempla, el supuesto de que la oficina pública encargada del depósito de los estatutos de un sindicato rechace dicho depósito, lo que habrá de hacer mediante resolución que sólo podrá fundarse en que dichos estatutos carezcan de los requisitos mínimos que la Ley impone. Es claro que tal resolución será recurrible. El propio artículo 4 también establece que «tanto la Autoridad Pública, como quienes acrediten un interés directo, personal y legítimo, podrán promover ante la Autoridad Judicial la declaración de no conformidad a derecho de cualesquiera estatutos que haya sido objeto de depósito y publicación».

Ambas previsiones encuentran respuesta en la base trigésima de la LBPL. La primera, en su apartado uno, al disponer que «los promotores de los sindicatos en fase de constitución y los firmantes del acta de constitución de los mismos podrán impugnar las resoluciones de las oficinas públicas que rechacen el depósito de los estatutos de los sindicatos presentados para su publicación».

La segunda, en el apartado 2, cuando establece que «el Ministerio Fiscal y quienes acrediten un interés directo, personal y legítimo, podrán promover la declaración de no ser conformes a Derecho los estatutos de los sindicatos en fase de constitución, así como impugnar la modificación de los estatutos de los sindicatos constituidos».

Conviene resaltar que la mención que la LOLS hace de la Autoridad Pública ha sido referida por la LBPL al Ministerio Fiscal. Consiguientemente esta modalidad procesal resulta ajena a la Autoridad Laboral, a la

que no se legitima para impulsar la iniciación el correspondiente proceso. No puede, pues, considerarse este proceso como categoría propia de los procedimientos de oficio.

En la LBPL no se configuran otros procesos, distintos a los ya expuestos, en los que la Autoridad laboral tenga función impulsora. Cierto que hay modalidades procesales en las que la Administración tiene intervención, pero no como impulsora, lo que excede del objeto de mi exposición.