

Novedades en materia de extensión de convenios colectivos. Comentario al RD 718/2005, de 20 de junio (BOE de 2 de julio de 2005), que aprueba el procedimiento de extensión de convenios colectivos.

Dr. Daniel Martínez Fons
Profesor Lector de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Pompeu Fabra

1. Introducción

La Ley 22/1999, de 6 de junio modificó sustancialmente la regulación del mecanismo de extensión de convenios colectivos contemplado en el artículo 92.2 TRLET. Como se recordará, las principales innovaciones que se introdujeron por la Ley 22/1999 pueden resumirse como siguen:

1) Se redujeron las dos causas que justificaban la aplicación del mecanismo de extensión a una de sola: por los perjuicios a trabajadores y empresarios derivada la imposibilidad negocial por ausencia de partes legitimadas para negociar de conformidad de conformidad con las reglas del Título III.

2) Se establecieron los elementos básicos de la regulación del procedimiento de extensión. Por un lado, se abrevió el procedimiento señalándose que su “duración no podrá exceder de tres meses, teniendo la ausencia de resolución expresa en el plazo establecido efectos desestimatorios de la solicitud”. Por otro, de conformidad con la causa, se identificaron a los sujetos legitimados para la iniciación del trámite: “tendrán capacidad para iniciar el procedimiento de extensión quienes se hallen legitimados para promover la negociación colectiva en el ámbito correspondiente conforme a los artículos 87.2 y 3” TRLET.

3) Por último, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 86/1991, de 25 abril, y 102/1991, de 13 de mayo), el nuevo redactado del artículo 92.2 TRLET incluyó expresamente la competencia de las administraciones laborales autonómicas en la adopción de la resolución administrativa de extensión del convenio colectivo.

Si bien la Disposición Final Primera de la Ley 22/1999 facultaba al Gobierno para dictar las disposiciones reglamentarias de ejecución y desarrollo del nuevo marco legal de la extensión, la ausencia de tal desarrollo ha significado que se haya venido aplicando el RD 572/1982 dictado en ejecución de la redacción originaria, en todo lo que no se oponía a la Ley 22/1999. Como es sabido ello generaba algunas disfunciones,

en la tramitación, especialmente en lo relativo a los plazos que debían observarse en la tramitación del procedimiento, así como respecto de la participación de la comisión paritaria formada por “representantes de las asociaciones empresariales y organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de aplicación” del convenio extendido a la que aludía el redactado original del artículo 92.2 TRLET y suprimida por la Ley 22/1999.

No resulta extraño pues, que los agentes sociales a través del Acuerdo Interconfederal de Negociación Colectiva del año 2003 se dirigieran al Gobierno para recordarle que todavía no se había dado cumplimiento al desarrollo reglamentario del procedimiento de extensión de convenios.

El RD 718/2005, de 20 de junio viene finalmente a desarrollar de forma completa el procedimiento de extensión de convenios colectivos previsto por la Ley 22/1999. Junto con ello, como se verá, el nuevo reglamento modifica sustancialmente algunos de los aspectos relativos a los efectos del acto de extensión.

Contextualizado el nuevo reglamento de extensión de convenios, veamos cuáles son sus principales novedades.

2. Objeto del procedimiento de extensión del convenio colectivo

Nos indica el artículo 92.2 TRLET que el objeto de la extensión son las disposiciones de “un convenio colectivo en vigor”. El referido precepto no contempla exigencia alguna acerca de la similitud funcional entre el ámbito del convenio extendido y el ámbito donde pretenda extenderse el convenio. Sin embargo, el artículo 1.2 RD 718/2005 reitera en los mismos términos en los que lo hacía la norma reglamentaria anterior (art. 1 RD 582/1982) el requisito de equiparación funcional entre el ámbito del convenio extendido y el ámbito en el que se extenderá: “sector o subsector de actividad pertenecientes al mismo o similar ámbito funcional o con características económico-laborales equiparables”.

Asimismo, en línea con lo previsto en el RD 572/1982, el nuevo reglamento 718/1995 prevé que subsidiariamente y de forma excepcional se extienda “un convenio de empresa a una pluralidad de empresas y de trabajadores o a un sector o subsector de actividad de análogas condiciones económicas y sociales”.

Al igual que sucedía bajo la aplicación del RD 572/1982, el nuevo procedimiento tampoco impone la obligación de extender necesariamente la totalidad del convenio. Indica el artículo 9 RD 718/2005, que el contenido de la resolución administrativa

decidirá sobre “aquellas disposiciones del convenio colectivo que resulten inaplicables, con especial consideración de las cláusulas obligacionales”.

3. Competencia y procedimiento de extensión del convenio colectivo.

A. Competencia

De conformidad con la doctrina constitucional y tal como prevé el artículo 92.2 TRLET, el artículo 2 RD 718/2005 establece la competencia del Ministerio de Trabajo para tramitar y resolver los procedimientos de extensión cuando su ámbito abarque todo el territorio del Estado o el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Corresponderá a las Comunidades Autónomas los actos de extensión de convenios colectivos cuyo ámbito se circunscriba al de la Comunidad Autónoma o inferior a éste.

B. Iniciación del procedimiento.

En cuanto al procedimiento de extensión, éste se iniciará a instancia de los legitimados (quienes ostenten tal condición de conformidad con lo dispuesto en el Título III para la negociación de convenios colectivos), debiéndose acompañar la solicitud de la siguiente documentación (art. 4.1 RD 718/2005):

- a) Certificación del registro de convenios colectivos correspondiente que justifique la inexistencia de convenio colectivo vigente para el ámbito que se solicita la extensión.
- b) Certificado de la oficina pública competente que acredite que el solicitante reúne la legitimación para iniciar el procedimiento.
- c) Y, por último, la acreditación de que concurre la causa justificativa de la extensión. En este sentido, deberá acreditarse que no existe contraparte legitimada para negociar convenios colectivos estatutarios así como “una memoria descriptiva de los perjuicios que la ausencia de convenio colectivo ocasiona a las empresas y trabajadores afectados”. Todo ello acompañado de los elementos “que permitan valorar” la identidad o similitud funcional entre el ámbito del convenio extendido y el que se solicita la extensión.

La iniciación del procedimiento debe hacerse pública, anunciándose en el BOE o en su caso en el diario oficial de la comunidad autónoma y en uno de los “diarios de mayor circulación en el ámbito territorial para el que se solicita” (artículo 4.2 RD 718/2005).

C. La tramitación del procedimiento

Una vez solicitada la extensión, la intervención de la comisión paritaria que debía constituirse en el ámbito afectado por la extensión de conformidad con el artículo 6 RD 582/1982, se ha sustituido por la intervención de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas tanto a nivel estatal como autonómico. Dichas organizaciones empresariales y sindicales deberán emitir un informe sobre la necesidad de proceder a la extensión o, si por el contrario, estiman que no concurren las causas que lo justifican. Asimismo, se especifica que para los supuestos en los que el órgano competente fueran las Comunidades Autónomas, se solicitará el informe a las asociaciones empresariales y sindicatos más representativos a nivel estatal, así como a las de ámbito autonómico si las hubiere (artículo 6.1 RD 718/2005).

El plazo con el que cuentan las organizaciones sindicales y empresariales para emitir sus informes en se establece en 15 días naturales (artículo 6.2 RD 718/2005). A pesar de que se trata de informes preceptivos, su ausencia no impedirá que se prosiga la tramitación del procedimiento (art. 83.3 Ley 30/1992 y art. 7.1 RD 718/2005).

Cumplido el trámite anterior o agotado el plazo otorgado a las organizaciones empresariales y sindicales para emitir los informes preceptivos, el órgano instructor solicitará la intervención de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (en adelante CCNCC) o el órgano análogo de la comunidad autónoma cuando el ámbito del procedimiento de extensión sea el propio de la Comunidad Autónoma o inferior (art. 7 RD 718/2005).

Como es sabido, en el RD 582/1982 no se contemplaba la participación de la CCNCC en el procedimiento de extensión; fue el posterior RD 2976/1983, de 9 de noviembre, encargado de regular las funciones de este organismo, el que introdujo la intervención preceptiva de la CCNCC en los procedimientos de extensión de convenios colectivos (artículo 2.3 RD 2976/1983). Recordará el lector que en relación con dicha intervención el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 17/1987, de 4 de febrero, indicó que la intervención obligatoria de la CCNCC en los procedimientos en los que la resolución administrativa correspondiera a las comunidades autónomas en detrimento del eventual organismo autonómico no vulneraba la atribución constitucional de competencias ejecutivas a la comunidad autónoma. Pues bien, de manera novedosa el artículo 7.2 RD 718/2005 señala que en los procedimientos que sean de competencia de los órganos correspondientes de las comunidades autónomas, se podrá solicitar la intervención bien a la CCNCC, bien al “órgano consultivo similar” propio.

La CCNCC o el órgano autonómico correspondiente, evacuará un informe preceptivo, no vinculante, en el plazo de 30 días acerca de la concurrencia de las circunstancias legales establecidas en el artículo 92.2 TRLET para la extensión así como respecto de la equivalencia funcional del convenio extendido y el ámbito donde pretende extenderse. A diferencia de los informes de las organizaciones empresariales y sindicales, el informe de la CCNCC tiene carácter determinante, de modo que no podrá continuarse el procedimiento de extensión en tanto no se haya emitido dicho informe.

Recibido el informe de la CCNCC se dará por concluida la instrucción del procedimiento. De conformidad con lo previsto en el artículo 92.2 TRLET, el órgano competente para resolver la extensión dictará la resolución y la notificará en el plazo de tres meses a contar “desde la fecha en que la solicitud hubiere tenido entrada en el correspondiente registro o, en su caso, de su subsanación” (artículo 8 RD 718/2005). Transcurrido el referido plazo, se entenderá denegada la solicitud. Nada se dice acerca de la validez de resolución estimatoria de la extensión adoptada más allá de los tres meses de plazo. En aplicación de la normativa administrativa (art. 43.4.b) Ley 30/1992), “ en los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio” . En este sentido, tal y como indica la doctrina (OJEDA AVILÉS, A.: *Derecho Sindical* , 8ª ed., 2003, p. 827) el plazo de tres meses tiene solo un efecto disuasorio, pues su incumplimiento “podrá desembocar en responsabilidad administrativa, pero no impide la autorización fuera de plazo”.

De conformidad con el artículo 12 RD 718/2005, la resolución administrativa que extiende un convenio colectivo deberá “depositarse, registrarse y publicarse de conformidad con lo previsto en los artículos 90.2 y 3” TRLET. Como ya se dijo, el acto de extensión tendrá efectos retroactivos que se retrotraerán a la fecha de presentación de la solicitud de extensión, de manera que la fecha de publicación de la resolución no afectará a la eficacia del acto de administrativo de extensión.

4. Los efectos de la resolución de extensión del convenio colectivo.

A. Los efectos de la solicitud de extensión del convenio colectivo.

Tal y como se apuntó más arriba, el RD 718/2005, además de adecuar el procedimiento de extensión de convenios colectivos a las exigencias derivadas de la modificación del régimen legal operada en 1999, viene a introducir importantes novedades acerca de los efectos de la resolución de extensión de convenio colectivo.

El artículo 9.2 RD 582/1982 establecía que la duración temporal de la extensión finalizaba “en la fecha prevista en el propio convenio extendido”. Fecha que la doctrina de suplicación identificaba con la vigencia inicial pactada (STSJ Galicia de 28 de enero de 2000, AS 108); de modo que la prórroga del convenio extendido no significaba la prórroga de la extensión, salvo que se instara y se aprobara por la Administración Laboral una nueva extensión del convenio prorrogado (STSJ Castilla-La Mancha de 22 de enero de 2003, AS 1936).

El nuevo RD 718/2005, en su artículo 9.2, indica que la aplicación del convenio colectivo extendido surtirá efectos “desde la fecha de presentación de la solicitud hasta la finalización de la vigencia inicial o prorrogada del convenio colectivo”. En principio es lógico considerar que con la referida disyuntiva se está refiriendo a que la extensión surtirá efectos hasta la fecha final de la vigencia pactada, salvo que se prorrogue el convenio colectivo, en cuyo caso se prorrogarán también los efectos de la extensión. Tal y como indica el artículo 92.2 TRLET, la extensión del convenio tendrá de los efectos previstos en el artículo 82.3 TRET; entre los cuales se encuentra la aplicación del convenio colectivo “durante toda su vigencia”. Pues bien, el periodo de prórroga es un periodo de vigencia a todos los efectos, por cuanto que durante dicho espacio temporal el convenio colectivo desplegará todos los efectos que le son propios.

Nada se dice acerca de la afectación del artículo 86.3 TRLET a quienes se aplique el convenio extendido; así pues, ¿denunciado el convenio extendido decaerá también el efecto de la extensión?. A la vista de que los efectos del convenio vigente y el ultractivo difieren sensiblemente no parece que la situación de ultractividad pueda identificarse con el periodo de vigencia del convenio colectivo al que se remite el artículo 92.2 TRLET. De ser así debería concluirse que una vez denunciado el convenio colectivo finalizarán todos los efectos derivados de la extensión. Consiguientemente, de persistir las circunstancias que justificaron la extensión debería presentarse una nueva solicitud de extensión del convenio. Lo cual, a su vez, llevaría a preguntarnos acerca de si el convenio colectivo en régimen ultractividad es un convenio “en vigor” que pueda ser extendido de conformidad con el artículo 92.2 TRLET. Probablemente la respuesta debería ser afirmativa.

Ahora bien, es evidente que no parece que la solución ahora expuesta sea la más adecuada a la finalidad perseguida por la extensión del convenio colectivo; la de evitar los vacíos normativos en las unidades en las que resulte imposible la negociación derivada de la ausencia de sujetos negociadores. Y así parece desprenderse del propio RD 718/2005. Como veremos a continuación, el artículo 10, bajo el título de “renovación de la solicitud”, prevé que, sustituido un convenio extendido por un nuevo convenio colectivo, las partes legitimadas puedan solicitar en el plazo de un mes a

contar de la publicación del nuevo convenio colectivo, que se dicte una nueva resolución sobre la necesidad de extender el nuevo convenio colectivo. Esta renovación se caracteriza, en primer lugar, por su tramitación urgente – la resolución administrativa debe dictarse en el plazo máximo de 30 días – y, en segundo lugar, por sus efectos. La aplicación del nuevo convenio colectivo extendido se retrotraerá a la fecha de su entrada en vigor. Como se habrá advertido ya, la reducción de los plazos y la eficacia retroactiva pone de manifiesto la voluntad de amortiguar, en la medida de lo posible, los efectos de la sucesión del convenio colectivo extendido en el ámbito sobre el que se ha extendido. Esto es, se pretende evitar que en tanto se mantenga la causa que justifica la extensión del convenio colectivo se produzcan situaciones de vacío normativo, tratando de asegurar la continuidad entre el viejo y el nuevo convenio colectivo extendido.

En definitiva, creemos que resulta más coherente sostener que los efectos de la extensión del convenio colectivo extendido se producirán en tanto que dicho convenio colectivo no sea sustituido por otro de nuevo.

B. La renovación de la solicitud de extensión de convenio colectivo y sus efectos

Como acaba de indicarse el artículo 10 RD 718/2005 regula la solicitud de renovación de la extensión del convenio colectivo. Dicha solicitud procederá cuando el convenio colectivo sea sustituido por un nuevo convenio; y las partes legitimadas deberán presentarla en el plazo de un mes desde la publicación del nuevo convenio en el BOE o Diario Oficial que correspondiere. Para la tramitación de esta solicitud de renovación, se establece un procedimiento abreviado, de manera que la administración deberá dictar resolución en el plazo máximo de 30 días, al tiempo que se reduce a la mitad los plazos que disponen las organizaciones empresariales, sindicales y la CCNCC u órgano similar para evacuar los informes preceptivos.

En caso de adoptarse la decisión de renovación de la extensión en los términos vistos, “los efectos de la nueva resolución de extensión de convenios se retrotraerán a la fecha de inicio del nuevo convenio colectivo”, excepcionándose de este modo la regla general según la cual los efectos retroactivos solamente alcanzan hasta la fecha de solicitud.

Nada se prevé acerca de qué sucederá en caso de presentarse la solicitud de renovación más allá de los 30 días desde la publicación del nuevo convenio colectivo; sin embargo, es lógico pensar que en tal caso la solicitud deberá ser considerada “ordinaria” y, por consiguiente, de conformidad con los plazos ordinarios previstos en los artículos 6 a 9 RD 718/2005. Asimismo parece lógico considerar que de presentarse la solicitud fuera del plazo indicado por el artículo 10 los efectos de la extensión únicamente se retrotraerán hasta la fecha de presentación de la solicitud.

C. Situaciones que pueden alterar la eficacia temporal de la extensión del convenio colectivo

Junto con los efectos relativos a la resolución de extensión del convenio, el artículo 11 RD 718/1995 contempla dos circunstancias que pueden limitar temporalmente los efectos que inicialmente se derivarían de dicha extensión.

a) En primer lugar, al igual que en el RD 582/1982, se contempla la posibilidad de que durante la vigencia de la extensión de un convenio colectivo pueda iniciarse la negociación de las partes afectadas en caso de que se modificarán o desaparecieran las circunstancias que dieran lugar a la resolución. En consonancia con la doctrina judicial (SSTSJ Cantabria de 23 de marzo de 2005 y de 10 de agosto de 2001, AS 640 y 3033, respectivamente), el artículo 11.1 RD 718/2005 prevé expresamente que la parte receptora de la solicitud de negociación no podrá negarse a negociar alegando la existencia de un convenio colectivo vigente. Asimismo se prevé que “si las partes alcanzan un acuerdo que concluya la suscripción de un convenio colectivo, lo comunicarán al órgano competente que dictará una resolución que deje sin efecto la extensión”.

No cabe duda que de la literalidad del precepto se desprende que el nuevo convenio colectivo, por si mismo, no dejará sin efecto la extensión, sino que será la resolución administrativa la que determinará la fecha final de la aplicación del convenio colectivo extendido. En otras palabras, no es posible el vencimiento *ante tempus* de la extensión, salvo que se dicte resolución administrativa que así lo disponga. Es más, llevando al extremo tal previsión resultará que el registro, depósito y publicación del nuevo convenio colectivo no desplazará la aplicación del convenio colectivo extendido en tanto no se dicte resolución del Ministerio de Trabajo o, en su caso, órgano de la comunidad autónoma competente.

Obviando en este momento los numerosos problemas técnicos que puede presentar la intervención de la Administración en el proceso de sustitución del convenio extendido por un convenio colectivo propio de la unidad negocial, creemos que tal previsión reglamentaria se compadece mal con la naturaleza que la Ley atribuye al acto de extensión. En este sentido, parece confundirse la eficacia del acto administrativo de extensión con la eficacia de la extensión del convenio colectivo. Mientras que la primera depende de que se cumplan los requisitos legales y reglamentarios para acordar la extensión, los efectos temporales de la extensión quedan determinados por el convenio colectivo extendido, que será de aplicación en tanto que no sea sustituido por otro convenio colectivo; ya sea un nuevo convenio colectivo en el ámbito extendido, ya

sea por un convenio colectivo propio una vez desaparecidas las circunstancias que lo impedían.

La extensión es un mecanismo excepcional que sustituye la autonomía negocial por un acto administrativo, en tanto no pueda ejercerse la autonomía en la regulación de las condiciones de trabajo, hecho que configura el acto de extensión subordinado a la autonomía colectiva. De este modo, dado que no resulta de aplicación las reglas del artículo 84 TRLET, acordado el nuevo convenio colectivo nada impide que éste desplace al convenio extendido. En este sentido, entendemos que resulta más ajustada la naturaleza legal de la extensión la posición mantenida por el Tribunal Supremo (STS de 23 de enero de 1995, RJ 396) cuando señala que “la extensión constituye una forma excepcional de integrar lagunas de la regulación profesional por especial dificultad en la negociación o por la presencia de circunstancias sociales y económicas de notoria importancia (artículo 92.1 del Estatuto de los Trabajadores) (...) Esto se advierte claramente a partir del propio carácter de la extensión que está siempre subordinada a la autonomía colectiva y tiene carácter provisional, de forma que no sólo es posible negociar otro convenio durante la vigencia de la extensión, sino que ésta cesa desde el momento en que se aprueba un convenio colectivo propio en el ámbito en que operaba la extensión”.

Tampoco creemos que la resolución administrativa que pone fin a los efectos de la extensión pueda justificarse por razones de seguridad jurídica, puesto que la publicación del nuevo convenio colectivo negociado que viene a sustituir al extendido colma de manera suficiente tales exigencias.

En definitiva, y a la vista de lo antedicho, creemos que pueden plantearse dudas razonables acerca de la legalidad de la resolución administrativa que deja sin efecto la extensión en los supuestos en los que, desaparecidas las circunstancias impeditivas de la negociación, las partes suscriben un convenio colectivo.

b) En segundo lugar y para finalizar este comentario, también de manera novedosa, se contempla la posibilidad de que las partes, una vez finalizada la vigencia inicial del convenio colectivo extendido, esto es la fecha de finalización de vigencia pactada, puedan dirigirse a la Administración para solicitar del órgano competente la sustitución del convenio colectivo extendido por “otro convenio más acorde con la realidad sociolaboral de su ámbito” (artículo 11.2 RD 718/2005). Así pues, una vez que el convenio colectivo esté en período de prórroga, podrá solicitarse la revisión del convenio colectivo extendido en cualquier momento.

Pueden presentar dicha solicitud los sujetos legitimados para solicitar la extensión del convenio colectivo; solicitud que se tramitará de conformidad con el procedimiento ordinario de extensión de convenios colectivos. En tanto no se resuelva la solicitud de extensión se mantendrán los efectos del anterior convenio colectivo.