

NOTA A FALLO

UNA CONTRIBUCION SOLIDARIA DEL ESTADO EMPLEADOR Y EL PRINCIPIO DE “PUREZA SINDICAL”*

Por CARLOS ALBERTO ETALA

SUMARIO: I. Los antecedentes de la causa.- II. Las cláusulas “obligacionales”.- III. El principio de “pureza sindical”.- IV. Reflexiones finales.-

I. Los antecedentes de la causa.

En el fallo motivo de este comentario la Sala X de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó la sentencia de primera instancia que había hecho lugar a la demanda promovida por la Unión del Personal Civil de la Nación contra la Sindicatura General de la Nación por cobro de la contribución “solidaria” prevista en el convenio colectivo de trabajo celebrado entre el Estado nacional y la mencionada entidad sindical, homologado por decreto 66/99.

Como surge de la propia decisión judicial la Unión del Personal Civil de la Nación es una asociación sindical de primer grado que representa a “...todos los trabajadores activos y pasivos que hayan sido afiliados cuando estaban en actividad, cualquiera sea su profesión, oficio o categoría, que tengan relación de dependencia con el Estado Nacional, los Estados Provinciales y/o los Municipios, con entes autárquicos nacionales, provinciales o municipales, empresas y sociedades anónimas propiedad de esos estados, sociedades de economía mixta y/o sociedades con participación de capital estatal, servicios de cuentas especiales, órganos paraestatales, obras sociales de dichos estados y todo órgano y/o ente público centralizado o descentralizado, sea o no estatal, en el orden nacional, provincial y/o municipal...”.

Por otro lado, el art. 103 del convenio colectivo de trabajo homologado por el citado decreto 66/99, contiene una cláusula “obligacional” que estatuye: “El Estado empleador aportará mensualmente a las entidades gremiales signatarias del presente convenio, el 0,5% del total de la remuneración bruta mensual, normal, habitual y permanente de los agentes involucrados en el presente convenio y durante la vigencia del mismo, en concepto de contribución solidaria del empleador y a partir de su entrada en vigencia...”. Más adelante, el texto de la cláusula agrega: “Los fondos así conformados serán destinados por la organización gremial para contribuir a gastos de educación inicial, educación general básica y polimodal, terciaria, universitaria, salud, turismo y demás prestaciones de carácter social”. En su última parte, la cláusula establece: “El importe resultante será depositado a la orden de las organizaciones gremiales signatarias, en la cuenta bancaria que las mismas indiquen, dentro de los diez (10) días del mes siguiente por cada una de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el presente convenio”.

En el presente comentario no abordaremos el análisis de la concreta controversia suscitada entre la entidad sindical y el organismo estatal

demandado sino retrotraeremos la indagación a la admisibilidad misma de una cláusula convencional como la que hemos reproducido precedentemente.

II. Las cláusulas “obligacionales”.

En la clasificación de las disposiciones que integran un convenio colectivo de trabajo, se suele distinguir entre cláusulas *normativas* y *obligacionales*. Las *normativas* serían aquellas que crean normas objetivas para una pluralidad indeterminada de personas (trabajadores y empleadores) destinadas a regular la conducta de las partes que se encuentran recíprocamente ligadas por un contrato o relación individual de trabajo. Las *obligacionales*, en cambio, están integradas por las que pactan las partes signatarias de la convención colectiva (asociación sindical de trabajadores y un empleador, un grupo de empleadores o una asociación profesional de empleadores) con el fin de establecer los deberes recíprocos entre ellas para asegurar el efectivo cumplimiento de la convención. Estas últimas, también llamadas *contractuales*, sólo producen los efectos propios de un contrato del derecho de las obligaciones¹.

La distinción ha sido puesta en cuestión, alegándose que resulta como mínimo ambiguo distinguir en el seno del articulado de un convenio colectivo un conjunto de preceptos a los que se asigna la denominación de *normativos*, en contraposición con otros, los menos, que, por ser identificados como *obligacionales*, parecen estar desprovistos de eficacia normativa, dificultad a la que se agrega la existencia de cláusulas convencionales que se resisten a un encuadramiento estricto en alguna de las clases de la distinción, por lo que se ha llegado a reclamar un tercer género complementario de los dos tradicionales². KROTOSCHIN, haciéndose cargo de la dificultad que en ocasiones suscita la distinción, indicaba que, en realidad, no es del todo correcto hablar de una *parte* normativa y de una *parte* obligacional de la convención colectiva, como si se tratara de dos partes bien separadas, tanto formal como materialmente. Con más exactitud debería decirse que toda convención colectiva como unidad surte dos clases de efectos, *normativos* y *obligacionales*³.

Pese a todo, en nuestro país, la distinción se ha mantenido⁴. En todo caso, en la controversia en cuestión es indudable que el art. 103 del convenio colectivo de trabajo aprobado por el decreto 66/99 es una cláusula obligacional y el tribunal interviniente no abriga ninguna duda al respecto. Se trata de una obligación que exclusivamente vincula al Estado empleador y al sindicato pactante y no genera derecho subjetivo alguno para los trabajadores beneficiarios del convenio colectivo.

¹ KROTOSCHIN, Ernesto, “Tratado práctico de derecho del trabajo”, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1977, vol. II, pág. 117.

² PALOMEQUE LOPEZ, M. Carlos, “Derecho sindical español”, Editorial Tecnos, 2ª edición, Madrid, 1988, pág. 324, quien opina que esta distinción, originada en el derecho alemán, debería ser relegada, en el derecho español, al desván destinado a recoger las construcciones jurídicas ya superadas.

³ KROTOSCHIN, Ernesto, “Instituciones de derecho del Trabajo”, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1947, t. I págs. 221 y 222.

⁴ ETALA, Carlos Alberto, “Derecho colectivo del trabajo”, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2001, pág. 319.

III. El principio de “pureza sindical”.

Con la denominación de “principio de pureza sindical” se alude a una de las características de la llamada organización bisindical que se fundamenta en la independencia de posibles influencias de la parte social opuesta. De ello se infiere la exclusión de las llamadas asociaciones “mixtas” que pretenden unir a trabajadores y empleadores en una sola organización común⁵. Este principio se concreta en la exigencia de que las organizaciones sindicales sean constituidas, financiadas y administradas por los propios trabajadores sin interferencias extrañas provenientes principalmente de los empleadores, el Estado y los partidos políticos. En esto precisamente se manifiesta la libertad sindical en el aspecto colectivo, identificada con los vocablos “autonomía”, “autarquía” o “independencia” sindical⁶.

El principio referido, en su concreción respecto del financiamiento de las organizaciones sindicales, se expresa en varias normas del ordenamiento positivo argentino. En primer lugar, el Convenio 87 de la O.I.T., sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, ratificado por nuestro país por ley 14.932, que tiene jerarquía constitucional en virtud de lo dispuesto por el art. 8.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el art. 22.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 75, inc. 22 C.N.)⁷ establece en su art. 3º: “1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal”.

Por su parte, el Convenio 98 de la O.I.T., sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, ratificado por decreto-ley 11.594/56, en su artículo 2 expresa que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de otras, considerándose “actos de injerencia”, entre otros, las medidas que tiendan a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

El Comité de Libertad Sindical de la O.I.T.⁸ ha decidido, a este respecto, que “El derecho de los trabajadores a constituir organizaciones de su elección y

⁵ KROTOSCHIN, Ernesto, obra citada en nota (1), vol. II pág. 16; LOPEZ, Guillermo A.F., “Derecho de las asociaciones sindicales – ley 23.551 y su reglamentación”, Editorial La Ley, 2ª edición, Buenos Aires, 2000, pág. 13.

⁶ ETALA, Carlos Alberto, obra citada en nota (4), pág. 81.

⁷ ETALA, Carlos Alberto, obra citada en nota (4), págs. 54 a 57; íd., “Los convenios de la Organización Internacional del Trabajo y su interpretación”, diario La Ley del 29 de noviembre de 2001.

⁸ Sobre el alcance de la interpretación que realizan los órganos de control de la O.I.T., entre ellos, el Comité de Libertad Sindical, V. ETALA, Carlos Alberto, “Los convenios de la Organización Internacional del Trabajo y su interpretación”, diario La Ley del 29 de noviembre de 2001; VON POTOBOSKY, Geraldo, “Los debates en torno a la interpretación de los convenios

el derecho de estas organizaciones a elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos y a organizar su gestión y su actividad suponen la independencia financiera, lo cual implica que las organizaciones no estén financiadas de manera tal que estén sujetas a la discreción de los poderes públicos⁹. Sin embargo, en otra decisión, el mismo Comité condicionó una afirmación tan categórica y manifestó que “los diversos sistemas de subvenciones a las organizaciones de trabajadores producen consecuencias diferentes según la forma que revistan, el espíritu según el cual hayan sido concebidos y aplicados y la medida en que tales subvenciones se concedan en virtud de textos legales precisos o dependan exclusivamente de la discreción de los poderes públicos. Las repercusiones que dicha ayuda financiera pueda tener sobre la autonomía de las organizaciones sindicales dependerán esencialmente de las circunstancias; no pueden ser apreciadas a la luz de principios generales, pues se trata de una cuestión de hecho que debe ser examinada en cada caso, habida cuenta de las circunstancias de ese caso”¹⁰.

El primer párrafo del art. 9º de la ley 23.551 formula una prohibición categórica: “Las asociaciones sindicales no podrán recibir ayuda económica de empleadores, ni de organismos políticos nacionales o extranjeros”. Sin embargo, en su segundo párrafo limita los alcances de la norma. Expresa: “Esta prohibición no alcanza a los aportes que los empleadores efectúen en virtud de normas legales o convencionales”. A su turno, el art. 4º del decreto 467/88, reglamentario de la ley, vuelve a restringir la amplitud de estas subvenciones de la siguiente manera: “Los aportes que los empleadores se comprometan a efectuar en el marco de convenios colectivos de trabajo serán destinados a obras de carácter social, asistencial, previsional o cultural, en interés y beneficio de los trabajadores comprendidos en el ámbito de representación de la asociación sindical”. Agrega el mismo artículo de la reglamentación: “Los fondos afectados a tal destino serán objeto de una administración especial, que se llevará y documentará por separado, respecto de la que corresponda a los demás bienes y fondos sindicales propiamente dichos”.

En lo que respecta a la ley 24.185, sobre la negociación colectiva en el sector público, su art. 12 determina que “Vencido el término de vigencia de una convención colectiva, se mantendrán subsistentes las condiciones de trabajo resultantes de la misma, al igual que las normas relativas a contribuciones y demás obligaciones asumidas por el Estado empleador...”. El art. 13 de la misma ley, prescribe: “Las cláusulas de los acuerdos por las que se establezcan cuotas de solidaridad a cargo de los empleados y a favor de las asociaciones de trabajadores participantes en la negociación, podrán tener validez tanto para los afiliados como para los no afiliados, según se haya pactado...”.

de la O.I.T.”, en ALVAREZ, Eduardo y otros, “Derecho colectivo del trabajo”, Editorial La Ley, Buenos Aires, 1998, pág. 205.

⁹ O.I.T., “La libertad sindical”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la O.I.T., 4ª edición, Ginebra, 1996, párr. 428, pág. 99.

¹⁰ O.I.T., “La libertad sindical”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la O.I.T., 4ª edición, Ginebra, 1996, párr. 433, pág. 100.

De la interpretación armónica de la norma legal y reglamentaria, a la luz de las normas internacionales del trabajo citadas, podemos extraer las siguientes conclusiones: a) queda prohibido todo aporte de los empleadores – incluido el Estado empleador- dirigido a financiar la acción sindical propiamente dicha; b) Los aportes de los empleadores o del Estado autorizados por las normas legales o pactados en los convenios colectivos de trabajo deben ser necesariamente destinados a “obras” de carácter “social”, “asistencial”, “previsional” o “cultural”; c) por “obras” debe entenderse toda creación, construcción, prestación o servicio concreto y específico que satisfaga una necesidad de los trabajadores; d) la “obra” debe beneficiar a todos los trabajadores de la actividad, oficio, profesión o categoría beneficiado por la ley o convenio colectivo, sean afiliados o no afiliados a la asociación sindical pactante; e) Los fondos afectados al destino determinado por la ley o convenio colectivo deben ser objeto de una administración especial que se debe llevar y documentar por separado para permitir la vigilancia por los órganos de contralor de su efectiva inversión en las obras a que se refieren las normas de la ley o las cláusulas del convenio colectivo habilitante.

IV. Reflexiones finales.

De la lectura del texto del art. 103 del convenio colectivo de trabajo homologado por el decreto 66/99 queda en evidencia que la contribución pactada, llamada impropia “contribución solidaria”, satisface sólo de una manera declarativa y aparente los recaudos exigidos por nuestro ordenamiento positivo y que hemos enunciado en el apartado anterior.

Como hemos señalado en otro lugar¹¹, la historia del desarrollo del movimiento sindical está sembrada de acontecimientos que revelan la tendencia del Estado, en numerosas circunstancias históricas y en todos los países, a interferir en la acción de los sindicatos, mediante actos de persecución, de presión o maniobras de manipulación política. El financiamiento de la acción sindical –que por su propia naturaleza debe ser realizada por los propios trabajadores- no puede quedar a merced de la buena disposición del Estado, con más razón, cuando ello puede colocar a distintas organizaciones sindicales, según sea su apreciación sobre la circunstancial política gubernamental, en posiciones aptas para provocar un trato discriminatorio.

Por lo demás, cuando se pacten este tipo de contribuciones, deberán extremarse las exigencias para que en los instrumentos que se suscriban se individualicen con la mayor precisión las “obras” a que se destinarán esos recursos, debiendo los órganos de contralor incrementar la vigilancia para garantizar que los fondos provistos se conviertan efectivamente en mejoras reales para todos los beneficiarios del convenio colectivo.

* Publicado en La Ley 2005-E-837.

¹¹ ETALA, Carlos Alberto, obra citada en nota (4), págs. 81 y 82.