

PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

*Reforma del sistema de cuotas de solidaridad en la ley 9624 de Entre Ríos*²

Resumen ejecutivo

Las cuotas de solidaridad se establecen en las convenciones colectivas de trabajo para que los obreros no afiliados a los sindicatos realicen un aporte a éstos últimos por su tarea de representación en la negociación laboral. Y si bien esta herramienta tiene defensores y detractores, corresponde dotarla de características de transparencia que actualmente no posee. A tal efecto, en el presente trabajo se propone la reforma de la ley 9624 de Entre Ríos que crea la Convención Colectiva de Trabajo Docente y establece las mencionadas cuotas de solidaridad.

I) Análisis de la normativa vigente

La ley 9624³ instituye, tal como surge de su artículo primero, la Convención Colectiva de Trabajo Docente en Entre Ríos. La finalidad de dicha convención es acordar las condiciones de trabajo, los salarios y demás aspectos concernientes a la labor docente en dicha provincia. Los sujetos que forman parte de ella son el Consejo General de Educación de Entre Ríos y las asociaciones de trabajadores con personería gremial de la actividad docente reconocida por la provincia. En base a las negociaciones que se dan en el marco de la convención, las partes intervinientes llegan a acuerdos que se aplican a la actividad. Suele ocurrir, tal como surge del artículo 14 de la ley 9624, que en tales acuerdos se establezcan cuotas de solidaridad, en cabeza de los trabajadores, a favor de las asociaciones sindicales que participan en la negociación. Dichas cuotas “*podrán tener validez tanto para los afiliados como para los no afiliados en los términos de la ley 23.551 y de la Ley Nacional de Convenciones Colectivas de Trabajo*”. Las cuotas u aportes

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Trabajo publicado en el mes de abril de 2019.

³ Ley 9624 de Entre Ríos <http://www.agmeruruguay.com.ar/convcotraley9624.htm>

de solidaridad a las que hace referencia la ley 9624 son aportes obligatorios y extraordinarios que deben realizar los trabajadores no afiliados a un sindicato con personería gremial que ha firmado un convenio colectivo que los comprende. Su fundamento radica en los beneficios que dichos trabajadores reciben gracias a la negociación colectiva llevada a cabo por los sindicatos cuyo sostenimiento corre únicamente por cuenta de están afiliados.

Para poder comprender mejor este tema, a continuación se hace un breve análisis de las normas nacionales a las que remite la ley 9624.

El artículo 37 de la ley 23.551⁴ establece que las contribuciones de solidaridad que se pacten en los términos de la ley de convenciones colectivas, constituyen parte del patrimonio de las asociaciones sindicales. Por su lado, el artículo 8° de la Ley Nacional de Convenciones Colectivas de Trabajo (14.250⁵) establece que, una vez homologadas, dichas convenciones son obligatorias para todos los trabajadores, afiliados o no, que se desempeñen en las actividades en ellas comprendidas. Asimismo, agrega el artículo, “*las cláusulas de la convención por las que se establezcan contribuciones a favor de la asociación de trabajadores participante, serán válidas no sólo para los afiliados, sino también para los no afiliados comprendidos en el ámbito de la convención*”.

II) Opiniones contrarias a las cláusulas de solidaridad

Ahora bien, para un sector de la doctrina la cuota de solidaridad acordada entre un sindicato y una empresa, que impone una retención de parte del salario a los trabajadores no afiliados a aquél, constituye un acto inconstitucional. Dicha inconstitucionalidad surgiría, en primer lugar, del principio de libertad sindical que rige en Argentina tanto para afiliarse (positiva) como para no hacerlo (negativa), establecidos por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y el Convenio 87 de la OIT. El argumento de la inconstitucionalidad encontraría también asidero en el artículo 17 de la carta magna. Dicho artículo establece que la propiedad es inviolable y que la confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal Argentino, por tal motivo el

⁴ Ley nacional 23551 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20993/texact.htm>

⁵ Ley nacional 14250 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46379/norma.htm>

dinero que le es retenido a un trabajador no afiliado, como consecuencia de un acuerdo firmado entre su empleador y un sindicato del que no quiere formar parte, sería inconstitucional.

Vale destacar al respecto que, mediante la resolución 2-E de 2018 dictada por el entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, se estableció lo siguiente: operado el vencimiento del plazo de vigencia de los acuerdos celebrados entre la Asociación Bancaria y las asociaciones de empresas bancarias (ABAPPRA, ABA, ABE y ADEBA) y el Banco Central de la República Argentina, no corresponde continuar reteniendo la cuota de solidaridad a los trabajadores no afiliados a la entidad sindical firmante del referido acuerdo⁶.

La retención que el empleador le realiza al trabajador no afiliado en concepto de las cuotas de solidaridad, merece mención especial ya que también se encuadraría dentro de la ilegalidad. El motivo de tal afirmación, sostienen quienes están en contra, radica en que la ley 24.642⁷ establece que las cuotas de solidaridad pueden ser aplicadas únicamente sobre los trabajadores afiliados. Esta postura fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “Unión Personal de Fábricas de Pinturas y Afines de la República Argentina c/ Colorín Industria de Materiales Sintéticos S.A. s/ ejecución fiscal”⁸. En dicha causa, el supremo tribunal sostuvo que el sindicato no tiene facultad para cobrar por la vía de apremio⁹ las cuotas solidarias que se establezcan sobre los trabajadores no afiliados.

III) Voces a favor

En contraposición de la postura que plantea la inconstitucionalidad de las cuotas de solidaridad, se encuentran quienes sostienen que éstas sí son exigibles.

El patrimonio de las asociaciones sindicales, como hemos explicado anteriormente, está conformado principalmente por las cuotas que pagan los trabajadores afiliados. Ésta les es deducida

⁶ Resolución 2-E 2018 MTEySS de la Nación <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/306265/norma.htm>

⁷Ley nacional 24642 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37182/norma.htm>

⁸ Para mayor información acerca de los autos “Unión Personal de Fábricas de Pinturas y Afines de la República Argentina c/ Colorín Industria de Materiales Sintéticos S.A. s/ ejecución fiscal” acceder a <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-union-personal-fabricas-pinturas-afines-ra-colorin-industria-materiales-sinteticos-sa-ejecucion-fiscal-fa14000098-2014-06-17/123456789-890-0004-1ots-eupmocsollaf>

⁹ Procedimiento que le permite al sindicato emitir un certificado de deuda contra el empleador obligado a retener los aportes para iniciarle una ejecución fiscal cuando este no hubiera rendido dichos aportes.

mensualmente a los trabajadores y el empleador actúa como agente de retención. Además de las cuotas de afiliación, como ya hemos visto, los sindicatos también se capitalizan con las cuotas solidarias. Por lo tanto, la necesidad que tienen de contar con los fondos necesarios para poder cumplir con sus fines, constituye un motivo por el cual los sindicatos están habilitados a cobrar las cuotas de solidaridad a los trabajadores no afiliados.

El otro motivo a favor del cobro de las cuotas de solidaridad, y posiblemente el que más justificación tiene, nace a raíz de que no se consideraría justo que por el esfuerzo de unos pocos, todos (afiliados y no afiliados) obtengan beneficios. De ese modo, los no afiliados dejarían de ser *free riders* de quienes con sus aportes mantienen a la asociación sindical.

Vemos que este argumento tampoco carece de sentido ya que, la falta de colaboración económica para con quien negoció y obtuvo los beneficios, sería un acto de injusticia, más aún si se hace aplicación analógica del instituto del derecho conocido como “gestión de negocios” o “gestión oficiosa” a partir del cual nacen obligaciones.

Al respecto, el artículo 1781 del Código Civil y Comercial de la Nación establece que “Hay gestión de negocios cuando una persona asume officiosamente la gestión de un negocio ajeno por un motivo razonable, sin intención de hacer una liberalidad y sin estar autorizada ni obligada, convencional o legalmente”. En el caso de la representación que una asociación sindical lleva a cabo en beneficio tanto a los afiliados como a los no afiliados, hace nacer sobre estos últimos (que no contribuyen mensualmente mediante el pago de la cuota sindical) la obligación de compensar el esfuerzo realizado. La cuota de solidaridad vendría a ser esa compensación.

Ahora bien, dado el carácter constante de las negociaciones colectivas, y pese a que el concepto de la gestión de negocios es perfectamente aplicable para contextualizar la obligación que surge a favor de los sindicatos en cabeza de los trabajadores no afiliados que se han visto beneficiados, debemos analizar también la figura del mandato.

El artículo 1319 del Código Civil y Comercial reza que “Hay contrato de mandato cuando una parte se obliga a realizar uno o más actos jurídicos en interés de otra. El mandato puede ser conferido y aceptado expresa o tácitamente. Si una persona sabe que alguien está haciendo algo en su interés, y no lo impide, pudiendo hacerlo, se entiende que ha conferido tácitamente mandato. La ejecución del mandato implica su aceptación aun sin mediar declaración expresa sobre ella.” Como

vemos, la esencia de la obligación surge precisamente de la representación, y en el tema que estamos analizando, los trabajadores no afiliados saben que hay una asociación sindical que negocia en su interés y no lo impide, pudiendo hacerlo. Por tal motivo ese esfuerzo, sostienen quienes están a favor de las cuotas de solidaridad, debe ser remunerado mediante el cobro de éstas últimas.

IV) Postura mixta.

Entendemos, no obstante el grado de atención que merecen las dos corrientes de opinión anteriormente referidas, que la aplicación de las cuotas solidarias es inconstitucional cuando en lugar de ser la excepción pasan a ser la regla. Por otro lado, no vemos justo que quienes se hubieren visto beneficiados laboralmente gracias a las acciones realizadas y financiadas por un tercero, no contribuyan con el esfuerzo. En tal sentido, proponemos que las cuotas de solidaridad que tengan su origen en los acuerdos emanados de la Convención Colectiva de Trabajo Docente de Entre Ríos deben ser admisibles, siempre y cuando, fueren extraordinarias y acotadas a un determinado plazo. Con ello se evitará que su aplicación no sea habitual y mucho menos, perpetua.

Ello ha llevado a autores como Ramírez Bosco¹⁰ a sostener que, para que las cuotas solidarias sean válidas, éstas deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Que tengan un objeto determinado, o sea, que no formen parte de los recursos de la entidad de manera indefinida.
- Que su monto se “razonable” y que no iguale al de la cuota que pagan los trabajadores afiliados.
- Que su aplicación esté acotada en el tiempo
- Que no sean de aplicación permanente

Hay que tener en cuenta además, a fin de transparentar los mecanismos de capitalización de las asociaciones sindicales, que éstas deberían dar explicación y publicidad acerca del destino que se les dé a las cuotas solidarias. Tal exigencia, que parece básica, es de nulo cumplimiento. Y

¹⁰ Las cláusulas de solidaridad sindical deben ser muy claras en su configuración, por lo que la interpretación de su alcance exige un criterio sumamente restrictivo, en tanto no deben poseer un monto excesivo o una configuración temporal lesiva que, de una manera ostensible, implique una carga destinada a lograr una compulsiva afiliación. (Espigare, Antonio y otros c/ UTEDyC s/ acción declarativa CNAT sala IV, 29/11/2013, IJ-XX-981)

atento principios básicos de transparencia debería ser un derecho básico del trabajador aportante (no afiliado) saber a qué tipo de actividades se destina el dinero que le es retenido en concepto de “cuota de solidaridad”.

Finalmente, y a efectos de no desnaturalizar su esencia, las cuotas de solidaridad deberán ser fijadas en un monto sensiblemente inferior al de la cuota que pagan los afiliados, ya que éstos últimos, dada su condición de tales, tienen acceso a determinados beneficios que los no afiliados, por razones obvias, están imposibilitados de gozar.

A continuación se propone un texto normativo tentativo destinado a modificar el alcance de la ley 9624 en lo que se refiere a las cuotas de solidaridad.

V) Texto normativo propuesto

Artículo 1º.- Modifíquese el artículo 14 de la ley 9624 que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 14: Las cláusulas de los acuerdos por los que se establezcan las cuotas de solidaridad a cargo de los empleados y a favor de la Asociación participante en la negociación, podrán tener valor para los afiliados en los términos de términos de la Ley N° 23.551 y de la Ley Nacional de Convenciones Colectivas de Trabajo. En el caso de los no afiliados, para tener validez, las cuotas de solidaridad deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Ser extraordinarias, y no una práctica habitual de cada convención colectiva.
- b) Ser acotadas en el tiempo, y por lo tanto aplicables durante un plazo razonablemente vinculado al de los beneficios laborales inmediatos obtenidos en la negociación sindical.
- c) Ser sensiblemente inferiores a las cuotas ordinarias sindicales que pagan los afiliados.

Asimismo, las Asociaciones que establezcan dichas cuotas de solidaridad, deberán indicar expresamente en las convenciones colectivas que las dispongan, el destino específico que se le brindará a dichos recursos extraordinarios.

Artículo 2º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.