La Corte Suprema Nacional conduce a Santa Fe hacia una autonomía municipal anárquica. El más allá de RIVADEMAR.

En el fallo 'APM c/ FESTRAM' la Corte Suprema de Justicia de la Nación resuelve textualmente:

"*2- Exhortar a las autoridades provinciales (de Santa Fe) a dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento del mandato que emerge del art. 123 de la Constitución Nacional.*"

Esta 'exhortación' tiene efectos neutrónicos en la distribución territorial del poder santafesino, que veremos en los próximos meses cómo impactará.

Desde Rivademar que no teníamos una sentencia con tanto impacto en la temática municipal. Es una suerte de "Rivademar in the sky with diamonds"…

Vamos al principio:

La Provincia de Santa Fe tiene 365 gobiernos locales (entre Municipios y Comunas).

Los trabajadores municipales se agrupan en 43 sindicatos por regiones, abarcando más de un distrito.

Hasta el año 1986, cada Municipio negociaba con el Sindicato de su zona la paritaria, y según como fuese la relación de fuerzas, un barrendero cobraba más o menos que el del pueblo vecino.

Con la ley provincial 9996 se decide unificar la paritaria municipal para todo el territorio provincial. Los Municipios y Comunas son representados por 8 miembros paritarios, y los trabajadores son representados por la Federación FESTRAM que agrupa a la casi totalidad de los 43 sindicatos. El Gobierno Provincial actúa como facilitador del diálogo.

De este modo, todos los trabajadores de municipios y comunas tienen sueldos similares en toda la Provincia, cuando realizan la misma tarea.

En 2008 se origina un problema porque APM -uno de esos Sindicatos- sale de FESTRAM, y se opone a que la Federación siga cobrando a sus afiliados un aporte solidario que (como muchos gremios) percibe de los trabajadores del sector que no

están afiliados a los sindicatos paritarios.

La principal justificación de ese aporte solidario es que la Federación negocia provincialmente en beneficio de todos los trabajadores municipales, sean afiliados o no a sus sindicatos de base. Y por lo tanto, quienes no aportan a los sindicatos paritarios, deben compensar el beneficio que implican los aumentos salariales obtenidos en paritaria. Evitar los 'free riders'.

En el juicio, iniciado en 2008, el juez de primera instancia le da la razón a la Federación. La Cámara laboral anula el aporte solidario. La Corte Provincial vuelve a darle la razón a la Federación. En 2014 el expediente sube a la Corte Nacional.

Durante 6 años los autos esperan resolución, hasta el 29 de octubre de 2020.

Allí el Procurador Víctor Abramovich expone que el aporte solidario impuesto a los afiliados de un gremio no adherido a la Federación es inconstitucional por violatorio de la libertad de elección sindical. No cuestiona que ese aporte solidario se imponga a los no afiliados. Pero sí lo considera nulo cuando recae sobre un afiliado a otro sindicato ajeno al sistema de FESTRAM.

También Abramovich considera que la representación única de FESTRAM asignada por la 9996 sobre los trabajadores afiliados a APM viola el principio de representación gremial plural en el sector público y de preferencia a favor del sindicato de base para la negociación paritaria.

Los Ministros Rosenkrantz y Highton remiten al dictamen del Procurador y votan por la anulación del fallo recurrido.

Pero Maqueda, y los dos ministros santafesinos (Lorenzetti y Rosatti) van más allá en solo dos carillas...

Dicen que *"La falta de adaptación de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, vigente desde 1962, al standard del art. 123 de la Constitución Nacional, importa -entre otras consecuencias- mantener formalmente la vigencia de leyes que, como la que es materia de análisis en la causa, no operan como garantías de funcionamiento y autodeterminación sino como un valladar de la autonomía."*.

Y por ello entienden que: *"la conformación de una comisión paritaria para toda la provincia, integrada por 8 representantes de intendentes y comunas e idéntico número de representantes de los trabajadores designados por la federación de*

actuación provincial (art. 132 bis de la ley provincial 9286, agregado por la ley 9996/86), conspira contra la posibilidad de que los distintos municipios negocien colectivamente, en su carácter de empleadores, con sus trabajadores, sustrayéndole atribuciones mínimas de gestión y administración de sus asuntos locales."

En conclusión: ya no podrá cobrarse aporte solidario a los municipales afiliados a un sindicato no federado en FESTRAM. Pero tampoco podrá seguirse con la paritaria municipal a nivel provincial tal como la diseñó la ley 9996.

Y, como corolario inesperado, la Corte está anunciando la inconstitucionalidad de toda ley provincial que imponga obligaciones o reste derechos a la autodeterminación de Municipios y Comunas.

La paritaria provincial de los empleados municipales creada por la ley 9996 en 1986 acaba de desaparecer como tal. Si bien la Corte no declara expresamente su inconstitucionalidad, dice que obligar a los Municipios a sentarse en la mesa provincial es inconstitucional. Así que ahora los entes locales libremente deberán decidir si quieren volver a sentarse o no con la FESTRAM, o con sus sindicatos de base. Y los Sindicatos con personería gremial no afiliados a FESTRAM podrán obligar a los Municipios de su territorio a sentarse en paritarias con ellos. Esto no tiene efectos retroactivos, pero empieza a surtir efectos prácticos ya.

Pero lo más grave es que la Corte fulmina todo el sistema de Municipios y Comunas santafesino, ya que dice que todas las leyes en que la Provincia impone algo a Municipios y Comunas son inconstitucionales.

Así que las obligaciones de los municipios con sus trabajadores ya no dependen de la ley provincial, pero tampoco el régimen electoral, el sistema tributario, las reglas de habilitación de comercios, las zonas urbanas y los loteos, las habilitaciones de todo tipo, las reglas entre vecinos, etc. Todos los temas que hacen a las ciudades acaban de ser devueltos por la Corte a los Municipios santafesinos. No más injerencia provincial.

Estamos de acuerdo con ello, aunque la presión judicial para que así sea puede llevar a situaciones complejas.

Tendremos que avanzar hacia políticas de coordinación, a leyes que requieran adhesión por ordenanza, a un federalismo de concertación municipal. Aunque el

camino, al principio, puede resultar un poco anárquico…

Para la Provincia de Santa Fe los efectos de este fallo son similares a los del famoso caso ‘Fraticcelli’ que derribó todo nuestro sistema procesal penal y nos obligó a sancionar un sistema nuevo, y a la creación de innumerables cargos y estructuras para reemplazar al obsoleto sistema de juez de instrucción.

Claramente la decisión de la Corte Nacional fue un típico caso de ‘extra petita’: decide algo mucho más amplio de lo que las partes estaban discutiendo.

Incluso puede criticarse porque la Corte impone a una Provincia una decisión tan grave siendo que no le permitió a esa Provincia ser parte del litigio.

El fallo claramente expande sus efectos a todas las normas santafesinas que afectan de algún modo la autonomía municipal. Pero también machaca a las mismas normas de toda Provincia que no haya consagrado la amplia autonomía municipal que el 123 de la Constitución Nacional aseguró en 1994.

Los efectos respecto a los aportes solidarios que cobran muchos gremios, también son significativos: la Corte dice que está bien cobrarle a los no afiliados a ningún gremio para evitar los ‘free riders’, pero define que es ilícito cobrar aporte solidario a un afiliado a otra organización sindical.

Y validando el dictamen de Abramovich da relevancia y actualidad a las ideas de plurirrepresentación sindical en el sector público y de prioridad del sindicato de base por sobre las federaciones en paritarias.

Respecto a la paritaria municipal santafesina, probablemente la solución será sencilla: bastará con que se modifique la ley 9996 y los Municipios y Comunas deban adherir a la Mesa Paritaria voluntariamente para negociar con la Federación Provincial, y acatar en tal caso la decisión de la Mesa; o no adherir y negociar a solas con su sindicato de base. Habrá que pensar en que la paritaria provincial no sea una obligación impuesta a los Municipios sino una decisión de ellos para agruparse como cámara patronal del sector.

Por ahora, el expediente volverá a la Corte Santafesina la cual seguramente lo devolverá al juzgado de primera instancia para que resuelva nuevamente lo peticionado por APM respecto al aporte solidario, decisión que nuevamente podrá apelarse si no se ajusta a lo decidido por la Corte Nacional.

Pero las consecuencias del fallo APM c/ FESTRAM en el resto de la normativa provincial santafesina y de otras provincias está por verse: cualquier municipio podrá reclamar la nulidad de las leyes provinciales que le imponen restricciones a su amplia autonomía constitucionalmente consagrada.

En Santa Fe, para cumplir con el mandato del 123 no será necesario reformar la Constitución Provincial, todo puede hacerse directamente desde la Legislatura. Los convencionales del 62 fueron sabios: el artículo 106 establece que es la ley la que regula el régimen municipal, y a la Legislatura entonces le corresponde decidir el grado de autonomía que le reconoce a las ciudades y pueblos de todo el territorio santafesino.

Un fallo enorme, con un texto breve, que llevará a la también santafesina Rivademar más allá del cielo de 1994.

Domingo Rondina

www.constitucional.com.ar