

ANTONIO ROIG SUCRS., S. EN C. e INSULAR LABOR'S ASSOCIATION  
 Decisión Número 351 2-2069

Lic. Rodríguez Lebrón, Sres. Rafael J. Bird, Sr. Manuel  
 Roig, Juan C. Fernández, Por el Patrono

Sres. Waldemiro Arroyo, Luis Cuadra, por la Unión  
 Peticionaria

Sres. Manuel Rosario, Carlos Rivera, por el Sindicato  
 de Trabajadores Packinghouse y por la Local 894  
 de Humacao, Afiliada al Packinghouse

Sr. Ernesto Carrasquillo, por la Unión de Trabajadores  
 Agrícolas de Yabucoa

Ante: Lic. Celia Canales de González, Oficial Examinador

#### DECISION Y ORDEN

El 18 de diciembre de 1963, la Insular Labor's Association radicó una Petición para Investigación y Certificación de Representante. Alegó que se había suscitado una controversia relativa a la representación de los empleados de los talleres de reparación de maquinaria agrícola utilizados por Antonio Roig Sucrs., S. en C. Previa orden del Presidente de la Junta, el 24 de enero de 1964 se celebró una audiencia pública ante un Oficial Examinador.

Las partes estuvieron representadas y participaron en la audiencia, ofreciéndoseles amplia oportunidad de ser oídas y de presentar la evidencia que creyeran pertinente para sostener sus respectivas contenciones.

La Junta ha revisado las resoluciones emitidas por el Oficial Examinador durante la audiencia y, como encuentra que no se ha cometido error perjudicial alguno, por la presente, las confirma.

A base del expediente completo del caso, la Junta hace las siguientes

#### CONCLUSIONES

##### I.- El patrono:

Antonio Roig Sucrs., S. en C., es un patrono en el significado del Artículo 2, Inciso 2 de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.

##### II.- Las organizaciones obreras:

La Insular Labor's Association, la Unión de Trabajadores Agrícolas de Yabucoa, y la Local 894, afiliada al Sindicato Packinghouse, AFL-CIO, son organizaciones obreras en el significado del Artículo 2, Inciso 10 de la Ley.

##### III.- La unidad apropiada:

El patrono tiene dos divisiones: la de Humacao, que incluye las colonias Junio, Mayo, Cometa y Electra; y la de Yabucoa, que abarca las colonias Lucía, Unión, Josefina, Laura, Ingenio e Isleta. Las reparaciones menores del equipo

agrícola se realizan en los talleres de servicio de campo, uno de Humacao y el otro en Yabucoa. Las reparaciones mayores se realizan en el taller central (Humacao Tractor Shop), en la Colonia Mayo. Los tres talleres están bajo la supervisión de un ingeniero mecánico. En el central se emplean treinta (30) personas durante el tiempo muerto y cincuenta (50) o sesenta (60) durante la zafra. En el taller de servicio de campo de Humacao se emplean de trece (13) a quince (15) personas durante la zafra, y de nueve (9) a diez (10) durante el tiempo muerto. En Yabucoa se utilizan treinta (30) empleados durante la zafra y catorce (14) en el tiempo muerto. Durante el período de cultivo se traen empleados del taller de Yabucoa al taller central de Humacao.

A base de la organización descrita, hemos resuelto en el pasado que la mejor forma de asegurar a los empleados del patrono el pleno disfrute de los derechos garantizados por la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, es mediante el establecimiento de unidades universales de negociación en cada una de las divisiones. En virtud de nuestras decisiones anteriores, los empleados de los dos talleres de Humacao (taller central y taller de servicio de campo) han estado representados en la misma unidad en que están representados los empleados agrícolas de la División de Humacao. Otro tanto ha ocurrido en la División de Yabucoa, donde los empleados del taller de servicio de campo han estado representados en la misma unidad en que están representados los empleados agrícolas de la División de Yabucoa.

La Unión Peticionaria nos pide ahora que separemos a los empleados de los talleres agrícolas en ambas divisiones, y los agrupemos en una unidad que incluya únicamente a los empleados de los tres talleres.

La justificación que ofrece la Peticionaria para su propuesta es la siguiente: (T.E. - página 65)

"Sr. Wadelmiro Arroyo:

"Sr. Oficial Examinador, el patrono, al alegar que esta petición tiende a desmembrar la unidad agrícola no está en lo correcto por cuanto a ellos le consta personalmente que estos trabajadores de los talleres, sobre todo los del taller de Humacao, nunca han sido representados por ninguna unión en particular; lo han declarado aquí los testigos, y que lo único que ha hecho el patrono es lo que hacen todos los patronos de la industria azucarera en Puerto Rico, vaciar acomodaticiamente en los convenios colectivos el decreto salarial de la Junta de Salario Mínimo de Puerto Rico, específicamente el número cincuenta... El patrono basa su contención de que estos obreros están representados por la Unión Packinghouse o por la unión de Carrasquillo. No basta el hecho de que las ocupaciones tales o cuales figuren en el convenio colectivo si ese convenio colectivo no se administra, ni se aplica correctamente, y si no se representa a los obreros, el contrato pasa a ser un papel obsoleto y caduco. Francamente, si hubiera habido la intervención del compañero Carlos Rivera del Packinghouse o la de Carrasquillo, o yo hubiera notado que esa intervención era legítima a través de un convenio legítimo, yo no hubiera hecho la petición de elecciones; pero estando plenamente convencidos de que estos trabajadores no están representados, tomé firmas de los trabajadores y celebramos una serie de asambleas, se eligió la

directiva por votación secreta de ellos, y están pagando cuotas directamente un gran número de ellos. Es decir, está funcionando como una unión organizada. Y de hecho y en derecho, si ellos hubieran pertenecido a alguna otra unión no tenían que hacer eso. Si ellos hubieran pagado cuotas a otra unión y el convenio hubiera sido un impedimento; pero como bien se ha probado, estos obreros no están representados por ninguna unión."

Nuestra Experiencia

La primera mención de los empleados de los talleres mecánicos que aparece en nuestras decisiones, la hallamos en el caso de Fajardo Sugar Company of Puerto Rico 1 DJRT 271, de 16 de enero de 1948. En el susodicho caso agrupamos a los empleados del taller mecánico en la unidad universal de la fase agrícola.

En el caso de Compañía Agrícola de Puerto Rico 1 DJRT 641, 647, de 21 de enero de 1949, se dijo que los mecánicos (y otros empleados) tenían una vinculación sustancial con los demás empleados utilizados por el patrono en la siembra, cultivo, corte y recolección de los productos de la finca.

En un segundo caso de la Compañía Agrícola de Puerto Rico, 1 DJRT 1033, 1035, de 30 de abril de 1951, se aceptó la agrupación de mecánicos con empleados dedicados a la siembra, cultivo, corte y recolección de caña de azúcar, piña, frutos menores, crianza de aves y otras actividades.

En Sucesión J. Serrallés 2 DJRT 181, 193, 212, 214, de 4 de febrero de 1953, se incluyó en la unidad agrícola a los empleados que se dedicaban a la reparación de maquinaria agrícola.

En el caso de Autoridad de Tierras de Puerto Rico, 2 DJRT 600, de 29 de julio de 1954, aceptamos la propiedad de una unidad limitada a los empleados del taller mecánico.

En Sucesión J. Serrallés 2 DJRT 671, 673, de 4 de enero de 1955, nos reafirmamos en nuestra determinación anterior de que todos los obreros del taller de reparación de maquinaria agrícola formaban parte de la unidad universal de la fase agrícola.

En Sucesión J. Serrallés, D-152, de 26 de abril de 1956, se alegó, como en el caso de autos, que la unión incumbente no había representado debidamente a los empleados del taller mecánico. Resolvimos que no hubo prueba clara y concluyente al efecto de que la unión incumbente no había representado debidamente al grupo de empleados del taller mecánico.

En Eastern Sugar Associates, D-171, de 11 de junio de 1957, se creyó conveniente distinguir este caso de los casos anteriores, y la Junta se expresó así:

"Creemos conveniente distinguir el presente caso de dos decisiones anteriores de esta Junta, en las cuales estaban envueltos, directa o indirectamente, talleres de reparación de maquinaria agrícola. En Sucesión J. Serrallés, et al, incluimos a los empleados que se dedicaban exclusivamente a la reparación de maquinaria agrícola en las fincas de varios patronos miembros de la Asociación de Productores de Azúcar (entre los cuales estaba incluida la Eastern Sugar Associates), como un grupo marginal dentro de la unidad de los empleados de siembra, cultivo, corte y recolección de caña de azúcar.

En dicho caso, sin embargo, el problema ante nuestra consideración era el de si la unidad apropiada debía estar integrada por los patronos que negociaban a través de la APA o si, por el contrario, debían establecerse unidades separadas para cada patrono individual. Ninguna de las partes levantó ante nuestra consideración el problema de si los obreros empleados en los talleres de reparación de maquinaria agrícola debían quedar excluidos de dicha unidad. Por consiguiente, al incluirlos como grupo marginal dentro de la unidad de la fase agrícola, no hicimos una determinación en su fondo sobre la cuestión.

Fue en un segundo caso de la Sucesión J. Serrallés donde se nos planteó por primera vez un problema idéntico al que nos ocupa. En dicho caso desestimamos la petición radicada por la Unión Local de Trabajadores del Taller de Equipo Mecánico del Campo a nombre de los trabajadores del taller de reparación de maquinaria agrícola de la Sucn. J. Serrallés, sin entrar a considerar si la unidad solicitada por la unión peticionaria era o no apropiada, por los siguientes fundamentos:

1.- Existía un primer convenio firmado por el patrono con una unión distinta a la peticionaria, en consonancia con una certificación recién expedida por esta Junta y, según dijimos en el caso: "En el período transcurrido a partir de la certificación no ha ocurrido cambio alguno en la composición de la unidad apropiada. Vistas estas circunstancias, no creemos que debamos intervenir con la relación contractual establecida por las partes a base de nuestros propios procedimientos."

2.- La unión peticionaria no presentó evidencia alguna para sustanciar su alegación al efecto de que la interventora no estaba representando debidamente a los empleados incluidos en la petición.

Es en el presente caso, donde por primera vez se nos plantea en sus méritos el problema de la composición de la unidad en los talleres de reparación de maquinaria agrícola y vistas las circunstancias del caso, hemos decidido considerarlos separados de la unidad principal. "

En nuestra D-177, regresó ante nosotros la Sucesión J. Serrallés y resolvimos, a base del caso de Eastern Sugar Associates, que los empleados del taller deben constituir una unidad de por sí, independientemente y separada del resto de los trabajadores de la fase agrícola.

En Luce & Co., S. en C. D-241, de 21 de abril de 1961, separamos a los empleados del taller mecánico de los empleados de la fase agrícola.

En otro caso de Luce, D-248, de 11 de julio de 1961, agrupamos a los empleados del taller mecánico en una unidad que incluía a los empleados de reparación de tractores y de camiones, de la Estación Experimental, de ingeniería y de vulcanización.

En el reciente caso de C Brewer of Puerto Rico, Inc. D-329, de 14 de agosto de 1963, la unión peticionaria (que es la misma que en el caso de autos) pretendía "sacar de los convenios en vigor a /los/ empleados del taller mecánico, para crear unidades individuales en cada división." Resolvimos que no debíamos fragmentar las divisiones del patrono.

#### La experiencia federal

La Junta Nacional de Relaciones del Trabajo ha reconocido desde sus primeros años, que no es posible aplicar reglas rígidas para determinar la propiedad de una unidad a los efectos de la negociación colectiva. En su Tercer Informe Anual (página 157) dijo lo siguiente :

"Self-organization among employees is generally grounded in a community of interest in their occupations, and more particularly in their qualifications, experience, duties, wages, hours, and other working conditions. This community of interest may lead to organization along craft lines, along industrial lines, or in any of a number of other forms representing adaptations to special circumstances. The complexity of modern industry, transportation, and communication, and the numerous and diverse forms which self-organization among employees can take and has taken, preclude the application of rigid rules to the determination of the unit appropriate for the purposes of collective bargaining.

La posición adoptada por la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo fue refrendada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso de N.L.R.B. v. Hearts Publications, 322 US 111, 14 LRRM 614, 623:

"Wide variations in the forms of employee self-organization and the complexities of modern industrial organization make difficult the use of inflexible rules as the test of an appropriate unit. Congress was informed of the need for flexibility in shaping the unit to the particular case and accordingly gave the Board wide discretion in the matter. Its choice of a unit is limited specifically only by the requirement that it be an 'employer unit, craft unit, plant unit, or subdivision thereof' and that the selection be made so as 'to insure to employees the full benefit of their right to self-organization and to collective bargaining, and otherwise to effectuate the purpose of the Act.' Pittsburgh Plate Glass Co. v. NLRB 313 US 146 /8 LRRM 425. The flexibility which Congress thus permitted has characterized the Board's administration of the section and has led it to resort to a wide variety of factors in case-to-case determination of the appropriate unit."

En el caso de American Can Company, 13 NLRB 1252, 1256, había una unidad de tipo industrial cuando tres uniones de oficios solicitaron la separación de los trabajadores diestros. la unión que representaba a los empleados en la unidad industrial se opuso a la fragmentación de la unidad. Se resolvió:

We are of the opinion that the Board is not authorized by the Act to split the appropriate unit thus established by collective bargaining and embodied in a valid, exclusive bargaining contract. In any appropriate unit it is to be presumed that there will be dissatisfied groups from time to time. To permit such small groups to break up an appropriate unit established and maintained by a bona fide collective bargaining contract against the will of the majority of the employees who are bound by the contract would make stability and responsibility in collective bargaining impossible. Neither craft, plant, nor industrial units could maintain any unity in bargaining if any subordinate parts of established appropriate units were free to disregard contractual obligations and claim separate representation with separate contracts.

If the Board certified separate representatives for the three small groups of employees in the present case, it would not only be setting aside a provision of a valid contract, but it would be substituting its own preferences for the preferences of the employees and the employer as to the appropriateness of a bargaining unit that they have voluntarily agreed in a contract is best for their purposes. We are of the opinion that the Board must look to established custom and practice as embodied in collective bargaining agreements for the appropriate units, and not to theoretical principles that appeal to the members of the Board as being fair.

El en caso de Goodyear Tire & Rubber Company, 55 NLRB 918, 922, la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo explicó que había denegado la separación por oficios en el caso de American Can, supra, porque el historial de negociación colectiva demostraba que siempre se había negociado en unidades de tipo industrial.

En National Tube Company, 76 NLRB 1199, 1204, se alegó que la Junta Nacional estaba obligada a establecer una unidad separada para los albañiles, quienes hasta entonces habían estado representados en una unidad universal. La Junta Nacional denegó la solicitud de separación (craft-severance) a base del historial de negociación colectiva y del hecho de que los albañiles tenían destrezas especiales y relacionadas con la reparación de los hornos de la fábrica, y no eran por tanto, los albañiles empleados normalmente en la industria de la construcción.

En American Potash, 107 NLRB 1418, la Junta Nacional asumió la posición de que debía permitirse la separación de unidades de oficios en los casos en que se trate de artesanos que desempeñen oficios verdaderos (true-craft group) y, además, que la organización obrera que pretende representar a tales empleados represente tradicionalmente a los empleados del oficio.

En NLRB v. Pittsburgh Plate Glass Co., 270 F 2d 167, 44 LRRM 2855; certiorari denegado 361 US 943, 45 LRRM 2456, el Juez Soper, del Tribunal de Apelaciones del Cuarto Circuito, se expresó así:

"The Board was not authorized by the amendment to surrender to anyone else its statutory duty to determine in each case the appropriate unit for collective bargaining. It had been set up by Congress as an independent body presumed to possess expert knowledge and wisdom in the field superior to that of the courts or of Congress or of the active participants in the industrial world and therefore better fitted than anyone else to decide what would best serve the working man in his effort to bargain collectively with his employer, and what would best serve the interest of the country as a whole. Yet, as we have seen, the Board declared in American Potash that it was not for it to say whether the employees should be represented on an industrial basis or must bargain along strict craft

lines, but that it must allow the employees the right to make the choice. In other words, the Board now reads into the statute the amendment urged upon but rejected by Congress. This does not seem to be a proper exercise of the duty of the Board to select an appropriate bargaining unit. In Pittsburgh Plate Glass Co. v. NLRB, 313 US 146, 156, 8 LRRM 425, involving the same employer now before us in the instant case, the Court sustained the Board in overruling the wishes of a large majority of the employees in one of the Company's plants who desired to be represented by their own union and in holding that a single organization should represent the employees in all of the Company's plants. The Court said:

'...the availability of a worker's organization for purposes of representation is not in itself decisive in determining the appropriate bargaining unit. Naturally the wishes of employees are a factor in a Board conclusion upon a unit. They are to be weighed with the similarity of working duties and conditions, the character of the various plants and the anticipated effectiveness of the unit in maintaining industrial peace through collective bargaining...'

There can be no doubts as to the breadth of the Board's power and discretion to select the appropriate bargaining unit for the employees in each case. The determination rests in the sound discretion of the Board and will not be disturbed unless it is arbitrarily and unreasonably exercised. May Department Stores v. NLRB, 326 US 376, 380, 17 LRRM 643; NLRB v. Libbey-Owens-Ford Glass Co., 4 Cir., 241 F. 2d 831, 834, 39 LRRM 2557. Moreover, it has been held that the Board may, in its discretion, change its policies from time to time in order to effectuate the purposes of the Act. NLRB v. Kobritz, 1 Cir., 193 F. 2d 8, 29 LRRM 2190; NLRB v. National Container Corp., 2 Cir., 211 F. 2d 525, 534, 33 LRRM 2661; Optical Workers v. NLRB, 5 Cir. 227 F. 2d 687, 691, 37 LRRM 2188; NLRB v. Stanislaus Implement Co., 9 Cir., 226 F 2d 377, 378, 36 LRRM 2735. The Supreme Court has said that administrative agencies have the choice, in their informed discretion, to proceed by general rule or by ad hoc decisions. Securities Exchange Commission, 332 US 194, 200-203; NLRB v. Seven-Up Bottling Co., 344 US 348, 31 LRRM 2237. Hence the Board contends that it had the power in the American Potash case to lay down the general rule that craft units rather than platwide units best serve the interests of the employees and thereafter to apply the rule in subsequent cases. Such a rule or policy, it has been said, is formulated in the exercise of the legislative power of the Board as distinguished from its adjudicative function of finding the facts of a particular case. See 2 Davis, Administrative Law, p. 353.

It is obvious, however, that the Board may not be arbitrary in the exercise of its functions to promulgate a policy applicable to any class of cases. That was strikingly shown in the decision of the Supreme Court in Office Employees International Union v. NLRB, 353 US 313, 40 LRRM 2020, where it was held beyond the



power of the Board to refuse to assume jurisdiction over an entire class of employers consisting of labor unions actively engaged as employers of workers. See also Hotel Employees v. Leedom, 358 US 99, 43 LRRM 2137.

En NLRB v. Industrial Rayon Corp. 291 F (2d) 809, 48 LRRM 2484, el mismo tribunal reiteró la posición descrita en el párrafo precedente, en la siguiente forma:

It is not disputed that the powerhouse and filter plant employees constitute an appropriate unit for bargaining purposes as certified by the Board but it is contended that under the Board's decisions the representative of a craft or departmental unit of employees which has been severed from an established bargaining unit must be a union which has traditionally represented such employees in the past; and since District 50 is not such a union it is argued that the order of the Board was improper.

En Royal McBee Corp. v. NLRB 302 F'2d 330, 50 LRRM 2159, la regla establecida en American Potash, supra, volvió ante el Tribunal de Apelaciones del Cuatro Circuito:

The Board refused to recognize the authority of this decision in the proceedings in the case at bar. Noting that our opinion had been called to its attention, it said: 'With all due respect to the opinion of the Court in that case the Board has determined to adhere to its policy, as expressed in American Potash and Chemical Corporation, 107 NLRB 1418, 33 LRRM 1380, with respect to the severance of crafts units.' Accordingly, in both of its decisions the Board confined itself to demonstrating that the maintenance electricians comprise an identifiable group of craftsmen who possess and exercise the skills of their craft, and are, therefore, entitled to a bargaining representative as a separate group. There was, however, no finding in either decision that the company's Springfield plant is not integrated and no discussion of the possible harm to the operation of such a plant in setting up a separate bargaining group for a few employees upon whom the operation of the whole plant depends. Nor was there any attempt on the part of the Board to discuss the charge that, in excepting certain integrated industries from the American Potash rule and at the same time rigidly subjecting other integrated industries to the rule, it exceeds its powers under the statute. Under these circumstances we find no reason for receding from the position we took in the Pittsburgh Plant Glass Co., case. The petition of the company is, therefore, granted and enforcement of the order of the Boards is denied.

- La determinación -

Hemos citado nuestros casos y algunos de los casos federales a fin de subrayar que las determinaciones sobre la propiedad de una unidad no se extraen de moldes, si no que hay que analizar cada caso en su contexto particular y a la luz de las consecuencias. Por algo el legislador dispuso que la Junta determinará en cada caso cuál es la unidad apropiada.

Surge del contexto particular de este caso que las unidades universales en cada división han permitido el mantenimiento de la paz industrial y la continuación de la producción.

Surge, además, que los empleados incluidos en la División de Yabucoa han estado representados adecuadamente por la unión



incumbente. Con respecto a la División de Humacao, la única evidencia que aportó la Peticionaria para demostrar que no se administraba el convenio fue que la unión incumbente había dispensado a los empleados de los talleres de la obligación de pagar cuotas. Tal dispensa y la alegación del Presidente de la Peticionaria (transcrita arriba) al efecto de que no había delegados de los mecánicos en los talleres, no constituyen prueba clara y concluyente, como la que se requiere conforme al caso de Sucesión J. Serrallés, 2 DJRT 671, 673 de 4 de enero de 1955.

Tampoco podemos pasar por alto el hecho de que los empleados de estos talleres tuvieron en el pasado la oportunidad de votar en elecciones conducidas por esta Junta, por lo que no es correcto decir que se trata de grupos agregados a la unidad por voluntad de las partes.

Nos hemos planteado también la posibilidad de que con el progreso de la mecanización de la industria azucarera, quizás sea preferible seguir agrupando a los empleados diestros que se incluyen en las dos unidades universales conjuntamente con los demás empleados, y desalentar en cuanto sea posible la fragmentación del movimiento obrero.

Por lo anterior, se hace innecesario considerar la renovación del convenio colectivo en el caso de la división de Yabucoa.

#### Orden de Desestimación

A base de lo anterior, se resuelve ordenar, como por la presente se ordena, la desestimación de la petición radicada en el caso del epígrafe.

En San Juan, Puerto Rico, a los 24 días de marzo de 1964.

(Fdo.) ANTONIO J. COLORADO  
Presidente

(Fdo.) LIBERTO RAMOS LOPEZ  
Miembro Asociado

(Fdo.) ALFREDO NAZARIO  
Miembro Asociado