

6 de octubre de 1955

MEMORANDUM <sup>1/</sup>

Asunto: Jurisdicción de las Juntas de Relaciones del Trabajo.

Resumen

En 1935 el Congreso aprobó la Ley Wagner, creándose la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo, con el propósito de disminuir las causas de las disputas obrero patronales, alentando el proceso de la negociación colectiva. La Ley concedió jurisdicción exclusiva a la Junta sobre todas aquellas empresas de los estados de la Unión cuyas operaciones afectaran el comercio interestatal o extranjero. Al aprobar la Ley, el Congreso optó por no extender su aplicación ni a la agrícola ni a las instrumentalidades corporativas del gobierno.

En 1947 la Ley fué sustancialmente enmendada por la Taft-Hartley. No obstante, las enmiendas de 1947 no alteraron en forma alguna el alcance de la jurisdicción de la Junta Nacional.

En el caso de los territorios--Puerto Rico entre ellos entonces--la Junta Nacional no se limitaba a reglamentar las empresas cuyas operaciones afectaran el comercio interestatal o extranjero, sino que, además reglamentaba las empresas dedicadas al comercio puramente local.<sup>2/</sup>

En virtud de un acuerdo efectuado en 1946, la Junta Nacional cedió gran parte de su jurisdicción a la Junta de Puerto Rico. Mediante enmienda

---

1/ Preparado por la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.

2/ Legislar para los territorios, el Congreso se amparaba en la Cláusula IV de la Constitución, que le permite hacerlo casi sin limitaciones.

posterior a este acuerdo, la Junta Nacional cerró sus oficinas en la isla, nombró agente suyo a la Junta de Puerto Rico en cuanto a la industria marítima se refiere y le cedió jurisdicción en cuanto a todas las demás empresas en la isla. Sin embargo, al aprobarse la Ley Taft-Hartley en 1947, se dió por terminado el acuerdo. A partir de ese momento, la Junta Nacional comenzó a ejercer su jurisdicción plenaria sobre todas las empresas industriales y comerciales del país, limitándose la jurisdicción de la Junta Local a la agricultura y a las instrumentalidades corporativas del gobierno, ambas expresamente excluidas de la Ley Federal.

En el año 1950, al aprobarse la Ley 600, la situación en Puerto Rico era la de que la Junta Nacional tenía y ejercitaba jurisdicción plenaria sobre todas las industrias, aun sobre las de naturaleza puramente local. Con posterioridad a la aprobación de esta Ley y de todo el proceso constitucional que culminó en la creación del Estado Libre Asociado, la realidad práctica fué la de que la Junta Nacional siguió ejerciendo la misma jurisdicción que tenía antes del convenio, mientras la Junta Local mantenía su jurisdicción limitada de antes, no extendiéndose a los casos de comercio local en Puerto Rico.

Conviene señalar, además, que desde el momento de su creación en el 1935, la Junta Nacional puso en práctica la política de no ejercer en los diversos estados de la Unión toda la jurisdicción que poseía. Consistente con esto, en diversas épocas dicha Junta ha trazado ciertos "standards" jurisdiccionales, fundados principalmente en el volumen de negocios de las distintas empresas, anunciando que tomaría jurisdicción sobre aquellas empresas cuyas operaciones rebasaran determinadas cifras previamente fijadas.

Esas normas, sin embargo, no se hicieron extensivas a los territorios ni a Puerto Rico, hasta 1954, en que la Junta Nacional adoptó para ellos la misma política que para los estados.

El resultado de la aplicación en Puerto Rico de estas normas jurisdiccionales de la Junta Nacional es el de que hoy existe duda--al igual que siempre ha existido en los estados---sobre si puede la Junta estatal reglamentar las empresas cuya jurisdicción ha rehusado la Junta Nacional. Independientemente de cómo los tribunales de justicia resuelvan en definitiva esta cuestión, entendemos que nada impide que bajo el convenio pueda acordarse reconocer al Estado Libre Asociado aún un mayor grado de poder para reglamentar las relaciones obrero-patronales que a los estados federados.

Creemos justificado el que los problemas obrero-patronales de Puerto Rico se traten en forma distinta que en el continente. El movimiento obrero en Puerto Rico es joven, con gran dependencia del paternalismo del estado, bastante identificado con los movimientos políticos y, en muchos casos, con cierta ausencia de fidelidad de los trabajadores hacia la organización obrera a la cual pertenecen. No es esa la situación en los Estados Unidos. Una razón adicional la constituye el hecho de que Puerto Rico es una isla, sujeta en cualquier momento a un bloqueo como consecuencia de determinadas disputas obrero-patronales. El ejercicio de la actual jurisdicción hace que surjan graves dudas sobre si Puerto Rico tiene autoridad para proveer la solución necesaria en tales casos por razón del posible choque entre la legislación que se aprobase y los derechos garantizados a los trabajadores por la ley Federal.

Se propone como máximo que, aunque sea necesario lograr enmiendas a los actuales términos del convenio, Puerto Rico tenga jurisdicción exclusiva para entender en las relaciones obrero-patronales en el país, tanto respecto a las empresas de comercio local como respecto a las de comercio interestatal, sin excluir el frente marítimo. La intervención del gobierno Federal quedaría limitada a aquellos aspectos que afectaran vitalmente la defensa nacional.

Las posibles formas de obtener este mayor grado de control local de las relaciones obrero-patronales y sus implicaciones se analizan más adelante, recomendándose los siguientes cursos de acción:

1. Industrias puramente locales: Se recomiendan varias soluciones, una de las cuales es la de gestionar una enmienda al convenio, mediante la cual se indique que la Ley Taft-Hartley se considerará aplicable a Puerto Rico en la misma medida que a los estados federados. Esto podría lograrse también mediante interpretación judicial que reconociese este campo como exclusivo del Estado Libre Asociado.

2. Empresas interestatales pero que no cumplen con los requisitos jurisdiccionales mínimos adoptados por la Junta Nacional: Se recomiendan varias soluciones. Una de ellas es gestionar una enmienda al convenio en términos que permitan a Puerto Rico ejercer jurisdicción sobre estas empresas. También podría lograrse mediante interpretación judicial.

3. Todas las empresas interestatales, sin incluir las que afecten la defensa nacional: En este caso también se sugieren varias soluciones, siendo la más extrema la de gestionar una enmienda al convenio para excluir a Puerto Rico del alcance de la Ley Taft-Hartley, excepto respecto a aquellas empresas que afecten vitalmente la defensa nacional. Creemos que esto no podría lograrse por interpretación judicial.

Análisis

Bajo la presión de la más seria crisis económica que le preocupaba hondamente y le inducía a diseñar medios de bregar con los problemas nacionales que de ella surgían, en el 1935 el Congreso de los Estados Unidos estaba preocupado, como es natural, con las disputas obrero-patronales que obstaculizaban e interrumpían el comercio interestatal y extranjero. Consciente de este interés nacional y conocedor del hecho indubitable de que la negociación colectiva es el medio más eficaz y democrático de resolver los problemas obreros en forma amigable y satisfactoria para todas las partes, el Congreso aprobó la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo (Ley Wagner), la cual creó la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo que tendría entre sus deberes el poner en vigor la política pública de los Estados Unidos de "disminuir las causas de las disputas obreras que obstaculizan u obstruyen el comercio interestatal y extranjero" y de "eliminar las causas de [aquellas] obstrucciones substanciales al libre flujo del comercio ... alentando la práctica y el proceso de la negociación colectiva ... mediante la protección del ejercicio de los trabajadores de la completa libertad de asociación, propia organización y designación de los representantes de su propia selección" con el propósito de negociar colectivamente.

Notamos que así, la razón de ser de la Ley Wagner estaba íntimamente ligada al concepto del interés nacional. Finalmente, esta misma razón de ser, hablando en términos generales, se halla presente en la Ley Taft-Hartley, que substituyó a la Wagner en 1947.

Cuando en 1935 decidió el Congreso aprobar esta legislación para reglamentar las relaciones obrero-patronales, tuvo la intención de extender su jurisdicción hasta donde le permitiesen sus limitaciones constitucionales. Así, para imponer obligaciones a los patronos y reconocer derechos a los empleados y sus organizaciones obreras en cada uno de los estados federales sin que se considerase su actuación una intervención en la esfera reservada por la Constitución a dichos estados, fué necesario que el Congreso se amparase en la llamada cláusula de "comercio", <sup>1/</sup> En otras palabras, las garantías que confirió y las limitaciones que impuso en 1935 a los ciudadanos de los estados la Ley Wagner iban dirigidas únicamente a empleados y patronos cuyas empresas afectaran al comercio interestatal y extranjero. Los demás empleados y patronos de los distintos estados, aquéllos cuyas empresas eran puramente locales y no afectaban al comercio interestatal o extranjero, no quedaron cubiertos por la Ley. Respecto a éstos, no podía válidamente legislar el Congreso por no autorizarlo la Constitución. Es ésta una esfera que se reserva en la Constitución a los gobiernos estatales. <sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Véase el Artículo I, Sección 8 de la Constitución.

<sup>2/</sup> La enmienda X de la Constitución Federal dispone: "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people". Sin embargo, las interpretaciones que el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha hecho de esta cláusula recientemente han eliminado la distinción entre "local" y "nacional" para todos los fines prácticos. La distinción ha sido sustituida por una nueva fórmula que se refiere a diferencia entre industria que afectan al comercio interestatal.

El caso de los territorios--Puerto Rico entre ellos--ofrecía un problema totalmente distinto. En cuanto a éstos, no tenía el Congreso las limitaciones que surgen de la enumeración de poderes ni de la enmienda X de la Constitución. Por el contrario, y de acuerdo con el Artículo IV de la Constitución, que faculta al Congreso a legislar con casi absoluta libertad para los territorios, el Congreso tenía el poder de reglamentar tanto el comercio interestatal y extranjero, como el comercio puramente local. <sup>3/</sup> Y el Congreso ejerció todo el poder que tenía. Así, al definir "comercio" en el Artículo 2(6) de la Ley Wagner, usó para los territorios una fraseología distinta a la que había usado para los estados, quedando claro que en el caso de aquéllos no se iba a limitar a reglamentar el comercio interestatal y extranjero, sino que, además, reglamentaría aún el comercio puramente local. <sup>4/</sup>

Tanto en el caso de los estados como en el de los territorios, el Congreso optó por no reglamentar ni la agricultura ni las instrumentalidades corporativas del Gobierno. <sup>5/</sup> Desde luego, el Gobierno propiamente dicho tampoco quedaba reglamentado como patrono.

---

<sup>3/</sup> El Artículo IV, Sección 3 de la Constitución de los Estados Unidos dispone: "The Congress shall have Power to dispose of and make all needful Rules and Regulations respecting the Territory or other Property belonging to the United States; and nothing in this Constitution shall be so construed as to Prejudice any Claims of the United States, or of any particular State".

<sup>4/</sup> "The term 'commerce' means trade, traffic, commerce, transportation, or communication among the several States, or between the District of Columbia or any Territory of the United States and any State or other Territory, or between any foreign country and any State, Territory, or the District of Columbia, or within the District of Columbia or any Territory, or between points in the same State but through any other State or any Territory or the District of Columbia or any foreign country."

<sup>5/</sup> Artículo 2 (2) y 2 (3) de la Ley Wagner.

De acuerdo con lo anterior, bajo el régimen de la Ley Wagner la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo tenía en los estados federados jurisdicción sobre las industrias que afectaran al comercio interestatal o extranjero. Las juntas estatales--donde las había y donde por sus términos la ley incluía a estos negocios--podrían reglamentar las empresas puramente locales, la agricultura y las instrumentalidades corporativas del Gobierno. Si así lo hubiesen deseado, hubiesen podido reglamentar también al gobierno estatal en sí como patrono. En los territorios la Junta Nacional reglamentaba, en adición a las empresas que cubría en los estados, las empresas dedicadas a negocios puramente locales. Esto dejaba a la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico--que entonces era un territorio--con jurisdicción únicamente sobre las empresas agrícolas y las empresas corporativas del Gobierno, porque estaban excluidas de la ley federal e incluidas en la ley local.

Cuando en 1947 se enmendó sustancialmente la Ley Wagner, cambiándose su título por el de Ley de Relaciones Obrero-Patronales del 1947, mejor conocida como Ley Taft-Hartley, el Congreso no varió en absoluto la norma establecida en el 1935 respecto a su jurisdicción, permaneciendo la situación exactamente igual que bajo la anterior ley, según la hemos descrito en los anteriores párrafos.

Cabe hacer referencia en este punto al hecho de que, a pesar de su jurisdicción plenaria, hubo ocasiones en que la Junta Nacional confirió gran parte de su jurisdicción a la Junta de Puerto Rico, haciéndola a la vez agente suyo para administrar, en gran medida, el resto de jurisdicción

que conservaba. En virtud del Artículo 14 de la Ley de Puerto Rico, se hizo un acuerdo entre ambas Juntas que, en parte, expresaba lo siguiente:

"De acuerdo con la Sección 4(a) de la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo, la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico es por la presente designada la agente de la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo en Puerto Rico, y todos los poderes y deberes de los Directores Regionales, Examinadores y Abogados de la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo, según se proveen en el Artículo IV del Reglamento de la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo, serie 3, según enmendado, son por la presente conferidos a la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico ..."

Aunque la sede de las dos Juntas en Puerto Rico estaba en la misma oficina y el personal era el mismo, ambas funcionaban independientemente, habiéndose definido claramente la jurisdicción de una y otra.

La esfera de jurisdicción dentro de la cual la Junta de Puerto Rico actuaría como agente de la Junta Nacional quedó claramente definida en el acuerdo firmado:

"Casos dentro de la jurisdicción de la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo que envuelven empleados de patronos dedicados a la manufactura, bancos, comunicaciones y transportación por mar y otras empresas relacionadas, serán investigados por la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico en su condición de agente de la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo bajo las disposiciones de la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo. Queda entendido que los demás casos serán investigados bajo la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico. ..."

En enero de 1947 se hizo una modificación al acuerdo, ampliándose la jurisdicción de la Junta y de la Ley de Puerto Rico, reduciéndose a un mínimo la de la Junta y la Ley Nacional, mediante la adopción del siguiente lenguaje:

"Casos bajo la jurisdicción de la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo que envuelvan empleados de patronos dedicados a la transportación marítima e industrias relacionadas serán investigados por la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico en su condición de agente de la Junta Nacional bajo la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo. Queda entendido que todos los demás casos serán investigados bajo la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico."

En esta forma, y aunque fué meramente por acuerdo con la Junta Nacional, la Junta de Puerto Rico virtualmente adquirió jurisdicción plena sobre las relaciones obreras en la isla, con la única excepción de la industria marítima, en la cual actuaría como agente de la Junta federal, pero administrando la Ley Nacional y no la de Puerto Rico. Esto, sin embargo, fué transitorio, dándose por terminado el acuerdo en octubre de 1947, a raíz y con motivo de la aprobación de la Ley Taft-Hartley. En esta fecha la Junta de Puerto Rico dejó de ser agente de la Nacional, pero ésta acordó no ejercer jurisdicción sobre determinado tipo de empresas (las puramente locales), permitiendo que sobre ellas actuara la de Puerto Rico, "hasta que la Junta Nacional o su Asesor General decidieran ejercer ellos la jurisdicción sobre tales empresas". Bajo términos tan en precario, no podía subsistir mucho esta situación, retirándose de esta jurisdicción la Junta de Puerto Rico en abril de 1948, cuando el Asesor General decidió asumir jurisdicción sobre una empresa de taxímetros, que era a su vez de las originalmente abandonadas, y anunció que asumiría igualmente jurisdicción sobre cualquiera empresa si cualquiera de las partes invocaba su intervención. De esta fecha en adelante, siguió la Junta Nacional ejerciendo jurisdicción plenaria, limitándose Puerto Rico a la agricultura y las corporaciones del Gobierno.

Esta era la situación prevaleciente en el 1950 cuando se aprobó por el Congreso y por el Pueblo de Puerto Rico la Ley 600 de Constitución y Convenio y la Constitución de Puerto Rico. La Junta Nacional tenía y ejercitaba jurisdicción plenaria sobre todas las industrias en Puerto Rico, aunque fuesen de naturaleza puramente local. Ni en el texto de la Ley 600 ni en el de ninguno de los debates que precedieron se mencionó si al adquirir Puerto Rico gobierno propio en cuanto a los asuntos locales se refiere, habría de considerarse que la Ley Taft-Hartley no sería de aplicación a Puerto Rico en forma plenaria, bien por haberlo resuelto así implícitamente el Congreso, bien por haber perdido este cuerpo legislativo la facultad de legislar para Puerto Rico en la forma casi ilimitada que antes del convenio estaba autorizado a hacerlo.

La realidad fué que la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo siguió ejerciendo la misma jurisdicción que tenía antes del convenio--aún sobre el comercio local en Puerto Rico--mientras la Junta estatal hacía lo propio, manteniendo su jurisdicción limitada de antes y no extendiéndose a los casos de comercio local en Puerto Rico. De hecho, ante la Junta Nacional se planteó el problema, cuando tuvo que resolver la alegación de un patrono de que desde que se ratificó en el 1952 la Constitución de Puerto Rico en el Congreso, la Junta Nacional había perdido su jurisdicción sobre los negocios locales. La Junta Nacional respondió, luego de una brevísima

discusión, que la situación no había variado.<sup>6/</sup> Ante la Junta de Puerto Rico nunca se planteó formalmente el problema por lo que no hay opinión suya al efecto. Todo lo que hubo fué el hecho de que durante algún tiempo, en la práctica no se radicaron los casos de comercio local ante este organismo estatal y siguieron radicándose ante la Junta Nacional.

Antes de plantear un problema adicional que surge de la coexistencia de las juntas estatales y la federal, conviene señalar cierta política adoptada por la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo y la cual, como cuestión práctica, afecta su propia jurisdicción y puede afectar la de las juntas estatales. Se trata de lo siguiente: A pesar de que la Junta Nacional tiene jurisdicción sobre todas las empresas que afectan al comercio interestatal y extranjero, en varias ocasiones y por diversos motivos de "policy"--normalmente presupuestales--ha optado por ejercer dicha jurisdicción solamente sobre aquellos patronos cuyas operaciones afectan más

---

6/ In re Xavier Zequeira and Unión Insular de Trabajadores de la Construcción (FLT), Case No. 24-RC-480. "We have examined the Organic Act of Puerto Rico before and after amendment, Public Law 600, the Constitution of Puerto Rico, the Act of Congress ratifying the Constitution, and the applicable legislative history, and we are satisfied that the National Labor Relations Act applies to Puerto Rico as heretofore. For example, in the reports which accompanied Senate Bill S. 3336 (now Public Law 600) both the Senate and House Committees stated that the section of the Organic Act of Puerto Rico concerning the applicability of United States law . . . would remain in force and effect, and that Puerto Rico's fundamental political, social, and economic relationship to the United States would not change. Moreover, the language was repeated in the Senate report which accompanied the resolution proposing ratification of the constitution. In addition, we find nothing in the repeal of certain sections of the Organic Act, sections which dealt primarily with the organization of the local government and the civil rights of the people of Puerto Rico, which would alter our conclusion."

sustancialmente a dicho comercio. Consistente con esto, en diversas épocas la Junta ha trazado ciertas normas ("standards") jurisdiccionales, fundadas principalmente en el volumen de negocios de las distintas empresas, calculado en términos de dólares y centavos, anunciando que tomaría jurisdicción solamente sobre aquellos negocios cuyas operaciones interestatales rebasaran determinadas cifras que previamente la Junta fijaba.<sup>7/</sup> Durante toda su historia la Junta Nacional ha venido recortándose su propia jurisdicción en los estados federados, mientras en los territorios siempre mantenía jurisdicción plenaria que le asignaba la ley. Respecto a los estados federados, esto planteó siempre el problema de si podían válidamente las juntas estatales asumir jurisdicción sobre aquellas empresas abandonadas por la Junta Nacional, y sobre las cuales anteriormente esta dependencia federal había

7/ De acuerdo con las actuales normas la Junta Nacional en términos generales asume jurisdicción en los siguientes casos:

1. Empresas dedicadas a la manufactura o a servicios que exporten cincuenta mil dólares o más anualmente.
2. Negocios dedicados a la manufactura o a servicios que importen mercancía por un valor de quinientos mil dólares o más anualmente.
3. Compañías de luz, gas, electricidad o transportación pública con un ingreso bruto anual de tres millones de dólares o más.
4. Estaciones de radio y televisión con un ingreso bruto anual de doscientos mil dólares o más.
5. Empresas periodísticas con un ingreso bruto anual de quinientos mil dólares o más.
6. Empresas que vendan o presten servicios por un valor de cien mil dólares o más anualmente a empresas dedicadas al comercio interestatal.

ejercido su jurisdicción. Tal problema nunca se había planteado respecto a los territorios ni respecto al Estado Libre Asociado de Puerto Rico. No obstante, a fines del 1954 la Junta Nacional resolvió aplicar a Puerto Rico las mismas normas que venía aplicando a los estados federados, reduciendo aquí también su jurisdicción. <sup>8/</sup> Esta política fué reafirmada y aclarada en varios casos posteriores, extendiéndose luego a los territorios. <sup>9/</sup>

---

7/ (Cont.)

7. Empresas de ventas al detal que operen exclusivamente dentro del estado que

- (a) Importen un millón de dólares o más fuera del estado,
- (b) Compren anualmente dos millones de dólares o más procedentes de fuera del estado bien sea directa o indirectamente, o
- (c) Vendan fuera del estado mercancía por el valor de cien mil dólares o más.

8. Empresas de ventas al detal que formen parte de una cadena de tiendas que funcionen en más de un estado si

- (a) La empresa en particular de que se trata cumple con algunas de las normas establecidas en el número 7 anterior o
- (b) La cadena de tiendas de que se trata tiene un ingreso anual bruto de diez millones de dólares o más.

La Junta Nacional no ejercerá jurisdicción sobre aquellas empresas que no cumplan con los límites fijados en las normas que se señalan anteriormente. La Junta Nacional tampoco ejerce jurisdicción en casos de compañías de taxímetros, restaurantes públicos u hoteles.

<sup>8/</sup> Sixto Ortega d.b.a. Sixto, 110 NLRB No. 251.

<sup>9/</sup> South P. R. Broadcasting Corporation, 111 No. 45; In Re Conrado Forestier d.b.a. Cantera Providencia, NLRB No. 141; W.P.R.A. Inc., 111 No. 186.



4. Empresas que afectan el comercio interestatal pero en forma no sustancial; es decir, aquéllas cuyo impacto en el comercio interestatal no es tal que reúnan los requisitos mínimos expresados en sus normas jurisdiccionales por la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo. Pueden ser de la jurisdicción federal pero claramente la Junta Nacional no ha ejercido jurisdicción sobre ellas; existe la duda de si puede la Junta de Puerto Rico reglamentarlas por haber sido abandonadas. Si fuera Puerto Rico un estado, existiría la misma duda. Resulta claro que la Junta Nacional puede variar los "standards" jurisdiccionales que ella misma ha establecido para limitar el ejercicio de jurisdicción. Si lo hiciera, esta categoría de empresas estaría claramente bajo su jurisdicción.
5. Empresas que afectan sustancialmente al comercio interestatal; es decir, aquéllas que reúnen los requisitos mínimos establecidos por la Junta Nacional en sus normas jurisdiccionales y sobre las cuales dicha Junta federal está ejerciendo jurisdicción en la práctica. <sup>10/</sup>

Todo lo anterior presenta el problema jurisdiccional sin entrar en consideraciones de cuál, como cuestión de realidades políticas futuras, debería ser la jurisdicción estatal de Puerto Rico y cuál, si alguna, la jurisdicción federal.

No hay duda de que bajo el régimen de la Carta Orgánica Puerto Rico disfrutaba de un gobierno local propio más limitado que el actual, ejercitándolo entonces por delegación del Congreso, la cual delegación

---

<sup>10/</sup> Tenemos conocimiento del hecho de que se ha alegado que con posterioridad a la Ley 600 la Ley Taft-Hartley dejó de aplicarse en Puerto Rico por no ser la isla un "territorio" de los Estados Unidos a los cuales dicha Ley se refiere como aplicables. Sin embargo, no estamos de acuerdo con esta contención.

técnicamente podía ser revocada en cualquier momento sin intervención del pueblo de Puerto Rico. Al aprobarse la Ley 600 y ratificarse la Constitución por el pueblo de Puerto Rico y el Congreso Norteamericano, se aumentó considerablemente el gobierno local propio del Estado Libre Asociado y comenzó a ejercitarse, no ya como una delegación del Congreso, sino como un convenio con él, el cual no podrá ser variado unilateralmente por ninguna de las partes. <sup>11/</sup> Podría decirse que en términos generales hoy las facultades de gobierno local propio del Estado Libre Asociado son prácticamente las mismas que las de un estado federado, no pudiendo el Congreso Federal válidamente legislar sobre aquellos asuntos que le está vedado hacerlo para los estados.

Lo anterior sería suficiente para establecer que, como cuestión de "policy", las relaciones obrero-patronales en Puerto Rico no debían estar más reglamentadas por la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo que lo que lo están en cada uno de los 48 Estados. Bajo esta premisa, la Junta Nacional debería estar limitada en su jurisdicción sobre Puerto Rico a aquellas empresas que, de acuerdo con sus normas jurisdiccionales en vigor en cada época, afecten al comercio interestatal o extranjero, no pudiendo ejercitar la jurisdicción plenaria que antes podía ejercitar, y que técnicamente puede volver a ejercitar en cualquier momento sobre los territorios. Esto permitiría que las legislaturas estatales y la legislatura de Puerto Rico pudiesen reglamentar todo lo concerniente al comercio local y, si las

---

<sup>11/</sup> Se alega que aún con posterioridad a la Ley 600 el Congreso de Estados Unidos podría alterar unilateralmente el estatuto de relaciones federales.

cortes resolviesen que los estados federados podrían hacerlo en lo concerniente a las empresas de comercio interestatal que no reúnen las normas jurisdiccionales mínimas de la Junta Federal, también podría la Junta de Puerto Rico extender su jurisdicción hasta esa esfera.

Todo lo anterior, entendemos, no es más que un mínimo a que debe aspirar el Estado Libre Asociado bajo los actuales términos del convenio. Transigir por menos sería ceder parte de la autonomía que se ganó con el cambio de "status". No obstante, creemos que en cuanto a la extensión de gobierno local propio que pueda y deba dejarse en manos de Puerto Rico, el convenio no ha llegado a la meta que se ha impuesto el Estado Libre Asociado. Nada impide que bajo el convenio, y a fin de reconocer cada día mayor autonomía a Puerto Rico, pueda acordarse reconocer al Estado Libre Asociado aun una mayor facultad de gobierno local propio que a los estados federados.

Si Puerto Rico fuera un estado de la Unión, tendría exactamente los mismos poderes locales y la misma participación en la política nacional americana que tiene cualquiera de los 48 estados. Si, por el contrario, Puerto Rico fuese una república separada e independiente, tendría absolutos poderes sobre los aspectos nacionales e internacionales de su gobierno. Puerto Rico no es ni lo uno ni lo otro. Por esto puede llegar a tener la forma de gobierno que voluntariamente acuerde con el Congreso Americano.

Consistente con lo anterior, nada impide que el mínimo de control sobre sus relaciones obrero-patronales que aquí hemos señalado, y que es totalmente consistente con el convenio tal como está redactado en estos momentos, sea aumentado de suerte que otros aspectos de las relaciones obrero-patronales hoy no controlados por las legislaturas estatales puedan serlo

por la Legislatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Y existen razones de peso, discutidas más adelante, para que las relaciones obrero-patronales en Puerto Rico deban reglamentarse en forma distinta a las de los Estados Unidos Continentales.

Entendemos que hay razones fundamentales y de mucho peso que señalan que las condiciones económicas y sociales en Puerto Rico ameritan que sus problemas obrero-patronales se traten en forma distinta que en el continente. Veamos algunas de ellas:

1. Su movimiento obrero organizado es relativamente joven, falto de la tradición gremial que tiene el de los Estados Unidos.
2. El grado de organización y de poder económico es claramente muy inferior al continental.
3. Existe marcadamente una ausencia de fidelidad de los trabajadores al gremio a que pertenecen, en sí, aún cuando a este respecto hay loables excepciones.
4. Nuestro movimiento obrero tiene una gran dependencia al paternalismo del estado, al cual recurre por protección, no necesariamente por la fuerza de sus votos.
5. El movimiento obrero de Puerto Rico está bastante identificado con los distintos movimientos políticos, no viviendo separado de ellos como en los Estados Unidos.
6. La misma condición de Isla de Puerto Rico, sujeta en cualquier momento a un bloqueo por las interrupciones (huelgas o paros patronales) precisamente en las industrias y organizaciones

obreras que, por ser interestatales, quedan hoy sujetas al Gobierno de la Junta Nacional. El ejercicio de la actual jurisdicción hace que surjan dudas sobre si Puerto Rico tiene autoridad para proveer la solución necesaria en tales casos por razón del posible choque entre la legislación que se aprobase y los derechos garantizados a los trabajadores por la Ley Taft-Hartley. Cabe recordar aquí las dificultades constitucionales con que se enfrentó la Asamblea Legislativa al actuar en relación con el último paro ocurrido en el frente marítimo, y que la llevó a aprobar la Ley de Incautación.

7. Las interrupciones en Puerto Rico significan muy poco para el Congreso por ser parte insignificante de sus problemas, más son de vital importancia para Puerto Rico y su Legislatura, que se interesarían en actuar rápidamente.
8. Ciertamente es que la economía de Puerto Rico está ligada a la de Estados Unidos, pero está muy lejos de formar parte de la economía nacional en la medida que forman parte las de los estados federados.
9. Al argumento de que algunos Estados del Sur tienen problemas que puedan parecerse más al movimiento obrero de Puerto Rico que al de otros estados más desarrollados, y sólo concediéndolo a los fines de la discusión, puede arguirse que en el caso de éstos quizás también sería conveniente tratarlos en forma distinta, pero esto es factible en el caso de Puerto Rico y no lo es en el caso de los estados federados.

Hasta dónde pueda llegar el legítimo interés del Gobierno Federal en controlar determinados aspectos de las relaciones obrero-patronales en Puerto Rico es un problema de no fácil solución. No creemos que haya nadie que pueda arguir seriamente que el control federal sobre Puerto Rico deba ser mayor que sobre los estados federados. No vemos ninguna razón de orden político ni económico que pueda utilizarse para una aseveración como ésta. Por consiguiente, respecto al comercio puramente local, sobre el cual los estados federados tienen jurisdicción exclusiva, debe insistirse en que el Estado Libre Asociado ejerza la suya. Pero esto debe ser solamente el mínimo a que pueda aspirarse como imprescindible bajo el actual "status" sin enmiendas futuras al convenio. No obstante, debe pensarse en la posibilidad de gestionar enmiendas al convenio para rebasar este mínimo.

La razón por la cual el Congreso Federal ejercita jurisdicción sobre el comercio interestatal y extranjero de los estados federados es la determinación suya de proteger el libre flujo de dicho comercio, evitando las interrupciones que puedan causársele. Respecto a los estados federados, parece obvio que la suma de sus respectivas actividades comerciales con otros estados y el extranjero equivalen a la actividad comercial total de la nación americana. No cabe duda de que sobre esta área debe conservar jurisdicción el Gobierno Federal, con sus poderes constitucionales, y que debe ejercerla para evitar las interrupciones que afecten su economía, manteniendo la necesaria uniformidad en su reglamentación nacional.

El caso de Puerto Rico nos parece distinto. La economía de Puerto Rico, aunque ligada a la de la Nación Americana, no forma parte de ésta de la misma manera que la de cada uno de los estados. Una interrupción originada en Puerto Rico, aún en el comercio de éste con cualquiera de los estados de la Unión, no afecta el comercio ni a la economía nacional en la misma medida que una interrupción en el Continente. Interrupciones que se originen en Puerto Rico no causarían mella al inmenso comercio nacional de los Estados Unidos ni a su compleja economía. El interés que pudiera en su día tomarse el Congreso para corregir un mal de este tipo en Puerto Rico, sobre todo si tuviese que considerar la conveniencia de enmendar una ley de vigencia general como la Taft-Hartley, no podría compararse ni con mucho con el que se tomaría la Legislatura de Puerto Rico, a quien tan de cerca atañería el problema, y podría correrse el riesgo de que nunca viniese la solución adecuada.

De continuar como está al presente todo el comercio interestatal y extranjero de Puerto Rico reglamentado por la Ley Taft-Hartley, existirían serias dudas sobre la facultad de la Legislatura de Puerto Rico para aprobar leyes que le permitieran bregar con emergencias ocasionadas por disputas obrero-patronales. Un ejemplo claro de lo aquí expresado surge de las varias ocasiones en que huelgas y paros patronales originados en el frente marítimo en Puerto Rico, los cuales no podían ser resueltos rápidamente por el poder federal, quedaron durante algún tiempo sin control alguno, o con un control limitado por parte de las autoridades estatales, debido esto último a la presencia de la Ley federal. Si para hacer frente a este tipo de problemas el pueblo de Puerto Rico resolviese en su día que, debido a

su condición de Isla, la mejor solución pudiera ser otra que la negociación colectiva voluntaria de las partes, le crearía problemas de índole constitucional por cuanto sería preciso determinar la validez de una intervención legislativa que no fuese compatible con los derechos y obligaciones que emanan de la Ley Taft-Hartley.

Proponemos que, a la larga, y aunque fuese necesario lograr enmiendas a los actuales términos del convenio, Puerto Rico tenga jurisdicción exclusiva para entender en sus relaciones obrero-patronales, tanto respecto a las empresas de comercio local, como respecto a las de comercio interestatal, sin excluir el frente marítimo. La intervención del Gobierno Federal en los asuntos obrero-patronales en Puerto Rico quedaría limitada, pues, a aquellas empresas que afectaran vitalmente la defensa nacional, permitiéndose la intervención necesaria para garantizar la existencia, libre de obstáculos, de las instalaciones militares en Puerto Rico. No creemos que el interés nacional de los Estados Unidos sobre nuestras relaciones obrero-patronales vaya más allá que lo que pueda afectar vitalmente la defensa nacional. Quizás, sin embargo, debería existir permanentemente alguna disposición en el convenio que permitiese la expansión del control federal sobre determinadas fases de las relaciones obrero-patronales, para casos de guerra o grave emergencia nacional.

Si se resolviese obtener este mayor grado de control local de las relaciones obrero-patronales de Puerto Rico, con la consiguiente reducción de control federal, habría que analizar las posibles formas de obtener tales cambios. Veamos algunos posibles cursos de acción y sus implicaciones:

1. Industrias puramente locales: Sobre éstas tuvo jurisdicción de hecho y de derecho la Junta Nacional cuando Puerto Rico era un territorio. Continuó dicha jurisdicción de hecho después de la Ley 600 y hasta fines de 1954 cuando voluntariamente se retiró de esa área, sin resolver que lo hacía por falta de autoridad para ello, sino más bien como cuestión de "policy". A fin de que la Junta del Estado Libre Asociado de Puerto Rico tenga jurisdicción sobre estas empresas, podría seguirse uno de los siguientes cursos de acción:

- a) Que se gestione de la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo una cesión de jurisdicción a la Junta de Puerto Rico de acuerdo con lo dispuesto en la sección 10(a) de la Ley Taft-Hartley.<sup>12/</sup> Los términos en que está redactada esta disposición exige que la ley local no sea inconsistente con la federal. Debido a las claras diferencias que existen entre la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico y la

---

<sup>12/</sup> "The Board is empowered, as hereinafter provided, to prevent any person from engaging in any unfair labor practice (listed in section 8) affecting commerce. This power shall not be affected by any other means of adjustment or prevention that has been or may be established by agreement, law or otherwise. Provided, That the Board is empowered by agreement with any agency of any State or Territory to cede to such agency jurisdiction over any cases in any industry (other than mining, manufacturing, communications, and transportation except where predominantly local in character) even though such cases may involve labor disputes affecting commerce, unless the provision of the State or Territorial statute applicable to the determination of such cases by such agency is inconsistent with the corresponding provision of this Act or has received a construction inconsistent therewith." (Subrayado nuestro).

Ley Taft-Hartley, para obtener una cesión de jurisdicción bajo esta sección sería necesario que la Asamblea Legislativa enmendara nuestra Ley para ponerla a tono con la Ley Taft-Hartley.

Esta solución nos parece inadecuada desde varios puntos de vista. En primer lugar, requiere que se enmiende nuestra Ley, que la Asamblea Legislativa considera buena. Puerto Rico no tiene por qué recurrir a enmendar su legislación para el solo propósito de extender su jurisdicción en ciertas áreas, máxime cuando hay otros posibles cursos de acción para lograr el mismo objetivo. En segundo lugar, el aumento en jurisdicción mediante esta fórmula sería puramente transitorio, sujeto a los deseos de la Junta Nacional que podría variarlos en cualquier momento, dando el acuerdo por terminado. (Véase la suerte que corrió el anterior acuerdo, firmado cuando se aprobó la Ley Taft-Hartley y a que hicimos referencia anteriormente.)

Entre las enmiendas que se proponen a la Ley Taft-Hartley se halla una que, independientemente de la jurisdicción exclusiva que le confiere la Sección 10(a) a la junta federal, permitiría la intervención estatal o territorial, sin necesidad de una cesión

de jurisdicción, pero sólo para entender en los casos de emergencias estatales o territoriales. Esto, de ser aprobado, abriría un nuevo curso de acción, pero no creemos valga la pena considerarlo seriamente porque, en primer lugar, está limitado a los casos de emergencias locales y, en segundo lugar, son remotas las posibilidades de que se enmiende la Ley Taft-Hartley a este efecto, por lo menos en un futuro cercano.

- b) Que la Junta de Puerto Rico resolviese que en estos casos la jurisdicción es exclusiva suya, y su decisión fuese confirmada por los tribunales de justicia (Tribunal Supremo de Puerto Rico, Corte de Circuito de Apelaciones de Boston y Tribunal Supremo de los Estados Unidos).

Esta solución, que ya está tramitándose porque la Junta de Puerto Rico está, de hecho, asumiendo esta jurisdicción, y porque algunas partes afectadas están litigando, mediante la defensa de que no tiene derecho a ella, tiene la dificultad de que no podemos asegurar hoy que la solución ha de ser favorable a Puerto Rico. Los puntos de derecho envueltos en los casos no son del todo claros y, aún cuando tienen probabilidades de éxito, no sería irrazonable que un tribunal resolviese que, aún cuando la intención del Congreso en la Ley 600

fuese la de reconocer al gobierno propio a Puerto Rico en los asuntos locales, la legislación anterior a la Ley 600 debía seguir aplicándose en la misma forma que hasta entonces.

- c) Que, independientemente del curso que puedan seguir los casos mencionados en el párrafo anterior, se gestione una enmienda a la Ley Taft-Hartley para conceder jurisdicción a Puerto Rico sobre este aspecto del comercio. Si no se interesara obtener para Puerto Rico más jurisdicción que ésta y si para ello se fuese a seguir el plan de gestionar legislación congresional, bastaría con enmendar el Artículo 2(6) de la Ley Taft-Hartley, añadiéndole un "disponiéndose" que expresara que en dicho inciso el término "estado" habría de incluir el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

La anterior solución ofrece el problema de que sería una actuación unilateral del Congreso de Estados Unidos, por lo que podría luego arguirse que estaría sujeta a cambios futuros por la actuación unilateral del Congreso, sin contar con el deseo ni el concurso del Pueblo de Puerto Rico. Naturalmente esta objeción no sería válida si la enmienda se hace a solicitud de la Legislatura de Puerto Rico y sujeta a la posterior ratificación de ésta. Esto daría al aumento de jurisdicción un carácter transitorio, indeseable en todo momento.

- d) Que se gestione una emmienda al convenio mediante la cual, preferiblemente por vía de aclaración, se indique que la Ley Taft-Hartley--y otras que ofrezcan el mismo problema--se considerarán aplicables al Estado Libre Asociado de Puerto Rico en la misma medida que a los estados federados. Al utilizar la frase "por vía de aclaración", estamos tratando de impedir que pueda alegarse que los casos anteriores a esa emmienda al convenio, hoy pendientes de decisión judicial, eran de la jurisdicción federal y no de la estatal, como alega hoy la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (bajo la solución b, anterior).

Entendemos que ésta es la mejor solución que pueda darse al problema, si es que hemos de exigir, por ahora, el mínimo de que hemos hablado.

2. Casos de empresas interestatales pero que no cumplen con los requisitos jurisdiccionales mínimos adoptados por la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo: Sobre éstas tuvo jurisdicción de hecho y de derecho la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo antes de la Ley 600 y el convenio. Continuó dicha jurisdicción aún después del convenio y hasta fines de 1954, cuando expresó que adoptaría para Puerto Rico las mismas normas jurisdiccionales que para los Estados Unidos Continentales, reduciendo su jurisdicción. En este tipo de casos, la teoría bajo la cual actualmente podría darse jurisdicción a la Junta de Puerto Rico no está relacionada con el

poder que Puerto Rico adquirió bajo el convenio y la Ley 600. Se trata meramente de la razonable alegación de que, habiéndose retirado la Junta Nacional, es natural que se permita la entrada de las Juntas Locales, sean éstas de los estados federados, sean de los territorios, sea la del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. A fin de obtener para la Junta de Puerto Rico jurisdicción sobre estas empresas, podría seguirse uno de los siguientes cursos de acción:

- a) Que se gestione de la Junta Nacional una cesión de jurisdicción bajo la Sección 10(a), incluyendo este tipo de empresas. (Esta solución ofrece los mismos problemas y limitaciones que señalamos cuando discutíamos el caso de la cesión de jurisdicción respecto a las empresas puramente locales en el párrafo (a) anterior.)
- b) Dejar que lo resolviesen las cortes en aquellos casos en que, de hecho, hoy está asumiendo jurisdicción la Junta de Puerto Rico.  
(Esto tiene las mismas implicaciones y dificultades que mencionamos para un curso de acción similar respecto a empresas puramente locales.)
- c) Tratar de conseguir una enmienda a la Ley Taft-Hartley, estableciendo que, ya bien para los Estados, territorios y el Estado Libre Asociado, ya bien para el Estado Libre Asociado solamente, permita el Congreso que se ejercite localmente jurisdicción sobre las empresas que resuelva

no controlar la Junta Nacional. (Las limitaciones y dificultades que presenta este curso de acción son las mismas que señaláramos anteriormente para el mismo curso de acción respecto a empresas puramente locales.)

d) Gestionar una enmienda al convenio en términos que permitan a Puerto Rico ejercer jurisdicción sobre estas empresas, identificándolas en una de las siguientes dos formas:

- (1) Las empresas que de acuerdo con su "policy" abandonen la Junta Nacional.
- (2) Las empresas que reúnan determinadas normas mínimas, según se detallan en el escolio 7 anterior, u otras más amplias.

El segundo de estos tipos sería el más conveniente, por cuanto garantizaría la jurisdicción de la Junta estatal sin que estuviese sujeta a los cambios de "policy" que pudiese establecer en el futuro la Junta Nacional. Habría más estabilidad y más certeza mediante esta forma de legislación.

Al igual que expresamos al hablar de las empresas locales, entendemos que ésta es la mejor solución que pueda darse al problema si es que hemos de exigir por ahora solamente la jurisdicción que no está ejerciendo la Junta Nacional, pero en una forma permanente.

3. Todas las empresas interestatales, sin incluir las que afecten la defensa nacional: Respecto a éstas, habría que descartar

toda posibilidad de obtener jurisdicción local mediante decisiones judiciales, por cuanto sería demasiado optimista pensar, aun interpretando el convenio en la forma más liberal posible, que la intención de las partes fué la de eliminar totalmente del Estado Libre Asociado la Junta Nacional y toda la intervención federal en las relaciones obrero-patronales. Quedarían, por consiguiente, solamente tres posibles cursos de acción:

- a) Que se gestione de la Junta Nacional una cesión de jurisdicción bajo la Sección 10(a), incluyendo este tipo de empresas. (Esta solución ofrece los mismos problemas y limitaciones que señalamos cuando discutíamos el caso de la cesión de jurisdicción respecto a las empresas puramente locales en el párrafo (a) anterior.)
- b) Gestionar una enmienda a la Ley Taft-Hartley, excluyendo totalmente a Puerto Rico de su alcance, --excepto en lo relacionado con la defensa nacional-- bastando para ello con emendar el Artículo 2(6) de la Ley Taft-Hartley, señalando que el término "comercio" no incluye a Puerto Rico, excepto en la medida que se afecten empresas relacionadas con la defensa nacional. Las deficiencias de este curso de acción legislativa son las mismas que señaláramos para un caso similar respecto a los anteriores dos grupos de empresas.

- c) Gestionar una enmienda al convenio para excluir a Puerto Rico del alcance de la Ley Taft-Hartley --y de otras leyes que se hallan en la misma posición--excepto respecto a aquellas empresas que afecten la defensa nacional.

Para finalizar, permítasenos señalar un argumento que es común a todas las posibilidades arriba señaladas. Nos referimos a la madurez y capacidad del pueblo de Puerto Rico para gobernarse a sí mismo. Desde que comenzaba a discutirse la posibilidad de aprobar la primera Carta Orgánica para Puerto Rico, uno de los factores que ha tomado siempre en consideración el Congreso para determinar la medida de gobierno propio que debía reconocer a Puerto Rico fué siempre hasta qué grado estaba capacitado este pueblo para entender en sus propios problemas y resolverlos razonable y adecuadamente. De la Carta Foraker a la Ley 600 ha transcurrido poco más de medio siglo de crecimiento continuo del Pueblo de Puerto Rico y hoy podemos decir sin lugar a equivocaciones, fundándonos en la experiencia pasada, que ya ha llegado a su madurez democrática. Si esto es así, no debe haber duda alguna de que hoy no existe ningún peligro aparente en reconocer al Pueblo de Puerto Rico la facultad de resolver sus propios problemas de relaciones obrero-patronales.