



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO
APARTADO 4048
SAN JUAN, PUERTO RICO 00905

(Tel. 721-0060)

EN EL CASO DE:

ARECIBO COMMUNITY HEALTH
CARE, INC. H/N/C/ CENTRO
MEDICO DE ARECIBO

Peticionada

-y-

UNION NACIONAL DE TRABAJADORES:
DE LA SALUD (UNTS/1199)

Peticionaria

CASO NUM. P-87-14
D-89-1146

Ante: Lcda. Carmen Leticia Santiago
Oficial Examinadora

COMPARECENCIAS:

Lcdo. José A. Oliveras
Por la Peticionada

Lcdo. Jorge A. Farinacci
Por la Peticionaria

DECISION Y ORDEN DE DESESTIMACION

El 16 de junio de 1987, la Unión Nacional de Trabajadores de la Salud (UNTS) 1199, en adelante la Peticionaria y/o la unión, radicó una Petición para Investigación y Certificación de Representante en la que alegó que se había suscitado una controversia relativa a la representación de todos los trabajadores del Departamento de Conserjería que utiliza "Arecibo Community Health Care, Inc." h/n/c/ Centro Médico de Arecibo, en lo sucesivo denominado el Hospital o la Corporación.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo III, Sección 6, Inciso (a), del Reglamento Núm. 2 de la Junta de Relaciones del Trabajo, la Junta ordenó y practicó una investigación de la alegada controversia de representación.

En la etapa investigativa, el representante legal del Patrono suministró evidencia documental y una extensa argumentación en la que sostuvo que la jurisdicción del caso recaía en la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo. La unión, por su parte, no sometió su posición, a pesar de que tuvo oportunidad razonable para ello.

Así las cosas, el 23 de septiembre de 1987, el Presidente de la Junta emitió "Aviso de Desestimación de la Petición", la cual en la parte pertinente dispuso:

"De conformidad con el análisis del expediente completo del caso, concluimos, como bien nos expone el patrono, que la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico carece de jurisdicción en el caso de epígrafe a la luz de la reciente jurisprudencia federal (Res Care Inc. 280 NLRB 78; Long Stretch Youth Home 280 NLRB 79, ambos del 24 de junio de 1986).

POR TODO LO CUAL, rehusó expedir Aviso de Audiencia y proceso a desestimar, como por la presente desestimo, la Petición en el caso de epígrafe."

El 1ro de octubre de 1987, la Unión peticionaria radicó una "Apelación en Oposición a Desestimación de la Petición", la cual fue replicada por el representante legal del Patrono el 7 de octubre de 1987 mediante un escrito al cual anejó, el 8 de octubre de 1987, una copia de la Petición de Representación radicada el mismo día en la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo, Región 24.

Considerando la referida situación, la Junta resolvió, el 8 de octubre de 1987, paralizar los procedimientos hasta tanto la Junta Nacional se pronunciara sobre el aspecto jurisdiccional.

El 12 de febrero de 1988,¹ el Presidente de la Unión radicó una comunicación junto con una copia de la Orden emitida el 27 de octubre de 1987 por la Junta Nacional, la cual indicaba que el patrono había solicitado el retiro de la petición.

El 22 de febrero, la Junta resolvió "revocar el Aviso de Desestimación de Petición y ordenar la celebración de audiencias públicas para dirimir la controversia de representación, particularmente en el aspecto jurisdiccional".

Las audiencias se llevaron a cabo los días 22 de abril y 23 de agosto ante la Lcda. Carmen Leticia Santiago, quien fuera designada Oficial Examinadora.

El Hospital y la Peticionaria, Unión Nacional de Trabajadores de la Salud (UNTS) 1199, estuvieron representados en las audiencias

¹ En adelante toda fecha será de 1988 salvo cuando se indique otra.

públicas. Luego de presentar toda la prueba testifical y documental que creyeron pertinente, el representante legal de la parte peticionaria solicitó, durante la última audiencia celebrada el 23 de agosto, término para someter Memorando de Hechos y de Derecho.

El 23 de agosto, la Oficial Examinadora emitió una Resolución mediante la cual dispuso lo siguiente:

"1. Conceder al representante legal del Patrono hasta el 15 de septiembre de 1988, para que notifique a la Unión y a la Oficial Examinadora copia del contrato entre el Departamento de Salud, AFASS y Arecibo Community Health Care, Inc.

2. El representante legal de la Unión peticionaria tendrá un término de cinco (5) días calendarios, contados a partir del 15 de septiembre, para que presente su posición a dicho contrato, y si lo entiende necesario, solicitará una vista para evaluar y/o investigar los extremos del mismo. El representante del patrono, de considerarlo pertinente, podrá replicar a dicho escrito en un término similar.

3. Se le concede a ambas partes quince (15) días calendarios contados a partir del 20 de septiembre de 1988, para someter Escritos de Hecho y de Derecho, simultáneamente donde expondrán sus respectivas posiciones".

El 21 de septiembre, el Hospital radicó Moción Informativa en la cual incluyó el nuevo contrato de administración entre el Arecibo Community Health Care, Inc. y el Departamento de Salud otorgado el 31 de agosto, con vigencia hasta el 31 de junio de 1989, al cual nos referimos como Exhibit 3 del patrono. La unión no se opuso a su presentación y admisión.

Ante el incumplimiento de ambas partes en cuanto a la radicación del Memorando de Derecho, la Oficial Examinadora emitió otra Resolución el 21 de octubre, en la cual ordenó a las partes que cumplieran con la radicación de los mismos "dentro de los próximos diez (10) días laborales, contados a partir de la notificación de la Resolución". La peticionaria solicitó prórroga a esta orden y finalmente radicó el escrito el 14 de noviembre.

El 18 de noviembre, el representante legal del Patrono radicó una Moción de Prórroga para someter el Memorando el 30 de noviembre. Esta fue declarada Con Lugar y el escrito quedó

radicado el 1ro de diciembre.

La Junta ha revisado las resoluciones de naturaleza procesal emitidas por la Oficial Examinadora en el curso de las audiencias y como encuentra que no se cometió error alguno perjudicial a las partes, por la presente se confirman.

A base de la totalidad del expediente, la Junta formula las siguientes:

DETERMINACIONES DE HECHOS Y CONCLUSIONES DE DERECHO

I.- El Patrono:

El Arecibo Community Health Care, Inc. h/n/c/ Centro Médico de Arecibo, es una corporación privada creada con fines de lucro, la cual opera el hospital regional radicado en Arecibo, Puerto Rico. Este se dedica a la prestación de servicios médico hospitalarios y en su funcionamiento utiliza los servicios de empleados.

II.- La Organización Obrera:

La Unión Nacional de Trabajadores de la Salud (UNTS) 1199, es una organización que se dedica a representar empleados a los fines de la negociación y contratación colectiva, constituyéndose por tanto en una "organización obrera", conforme a la Ley.²

III.- La Cuestión Jurisdiccional:

La Peticionaria desea ser certificada como la representante exclusiva de los empleados del Departamento de Conserjería del Hospital y, por ende, formar una unidad apropiada para la negociación colectiva. Su posición se basa en que el organismo que tiene jurisdicción para reglamentar las relaciones obrero-patronales en el llamado Centro Médico de Arecibo lo es la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico. Sostiene que "la ingerencia del gobierno es tal que según los contratos de servicios entre el Departamento de Salud y el Centro Médico de Arecibo se dispone el nivel de control y fiscalización de una naturaleza que no dejan duda sobre el control que el gobierno ejerce sobre esta

² 29 LPRA 63 (10)

corporación."³

Alega, además, que el contrato dispone que el Secretario de Salud, es quien nombra a los miembros de la Junta de Directores de la Institución y que también tiene ingerencia sobre nombramientos claves en el hospital. Señala que son significativas las aportaciones económicas del gobierno para el funcionamiento del Centro.

Por otro lado, indica que ha comprobado que el Hospital ha condicionado de año en año los acuerdos económicos de las negociaciones siguiendo las pautas del Departamento de Salud.

En su escrito de revisión al Aviso de Desestimación emitido por el Presidente, la unión sostiene que "otro factor fundamental que se tiene que considerar por la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico es que, en la práctica, lo que se ha hecho con la decisión del Presidente es otorgar jurisdicción a la Junta Nacional". Señala que no existe al presente ninguna determinación del foro federal en el cual se indique que tienen la jurisdicción en el caso.

Alega también que lo que se pretende es que la Junta se niegue a sí misma la jurisdicción sobre este patrono por cuanto anteriormente había asumido jurisdicción en casos relacionados con la misma peticionaria. Se refiere a las Peticiones Núm. P-86-23 y P-86-24 en que se celebraron elecciones con anterioridad a la audiencia y se certificó a la Unión Nacional de Trabajadores de la Salud como representante exclusiva de dos unidades apropiadas,⁴ sin que se presentaran objeciones al proceso. En dicha ocasión, la Junta no tuvo que pasar juicio sobre el aspecto de jurisdicción. El haberla asumido entonces, a los fines eleccionarios, no ata a este organismo para dilucidar en el presente caso la cuestión

³ Véase Escrito B, "Apelación a la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico", del 1 de octubre de 1987.

⁴ Decisión y Orden Números 1039 y 1040 del 8 de octubre de 1986. Una unidad comprende enfermeras y enfermeros graduados y trabajadores sociales; la otra, cubre a enfermeras y enfermeros prácticos, diversos técnicos y, auxiliares de hospital.

jurisdiccional.

El Patrono, a través de su representante legal, alegó que las relaciones obrero-patronales del Hospital de Arecibo deben estar bajo la jurisdicción de la Junta Nacional y no de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, ya que, a su juicio, la Peticionaria no es un brazo administrativo del Gobierno de Puerto Rico y sí un "patrono" bajo la Sección 2(2) de la Ley Federal de Relaciones Obrero Patronales (Taft-Hartley). Alega, además, que como corporación privada y en el curso normal de los negocios, el hospital lleva a cabo gestiones y negociaciones comerciales que afectan el comercio interestatal en alrededor de tres (3) millones de dólares al año.⁵

Ambas partes citaron jurisprudencia relacionada con la controversia que debemos dirimir a continuación.⁶

ANALISIS

El Arecibo Community Health Care, Inc. es una corporación privada con fines de lucro incorporada bajo las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, cuyo volumen de negocio anual la sitúa en el comercio interestatal.⁷ Ello sería suficiente para concluir que la unión debió radicar su Petición de Representación en la oficina regional para Puerto Rico de la Junta Nacional. Sin embargo, la Peticionaria radicó bajo nuestra jurisdicción bajo la creencia de que la Junta Nacional no es el foro apropiado en virtud de que el Hospital opera en gran medida por virtud de un contrato suscrito con el Departamento de Salud y la Administración de Facilidades y Servicios de Salud (AFASS), contrato que a juicio de

⁵ Exhibit 1 del Patrono, grupo de facturas que afectan el comercio interestatal.

⁶ Corporación de Servicios Médicos-Hospitalarios de Fajardo - y- Unión Nacional de Trabajadores de la Salud 1199, casos 24-RM-239, 240 y 241; Res Care, Inc. 280 NLRB 78 (1986); Long Stretch Youth Home, 280 NLRB 79 (1986); NLRB v. National Gas Utility District of Hawkins County, Tennessee, 402 US 600 (1971); National Transportation Service, Inc. 240 NLRB 565 (1979).

⁷ Certificado de Incorporación del 19 de abril de 1983. (Exhibit Conjunto Número 2); T.O. págs. 9, 61, 96 y Exhibit 1 del Patrono.

la unión hace aplicable la excepción de la ley federal respecto a entidades que tienen vínculos tales con el gobierno que las convierten en sus instrumentalidades y consecuentemente quedan exentas de la aplicabilidad de la referida Ley.

En la adjudicación de estas situaciones en que la parte patronal tiene vínculos con entidades gubernamentales, se ha utilizado la doctrina de "right of control test" la cual requiere determinar si la compañía o corporación retiene suficiente control sobre las condiciones de empleo de sus trabajadores de modo tal que le permitan llevar a cabo significativamente el proceso de negociación colectiva, a pesar de sus vínculos con el gobierno.

Algunas de las decisiones más importantes en este tenor, y lo en ellas resuelto pertinentemente son:

1.- NLRB v. Natural Gas Utility District of Hawkins County, Tennessee, 402 U.S. 600 (1971):

"In deciding whether to assert jurisdiction over a company with close ties to an exempt governmental entity, NLRB will determine whether the company itself meets definition of "employer" as set forth in LMRA and, if so, determine whether the employer has sufficient control over the employment conditions of its employees to enable it to bargain with a labor organization as their representative.

Sec. 14(c)(1) of the Act is the basis of the Board's discretion to "decline to assert jurisdiction over any labor dispute involving any class or category of employers, where, in the opinion of the Board, the effect of such labor dispute on commerce is not sufficiently substantial to warrant the exercise of its jurisdiction.

The record establishes that, while the school districts for which Respondent provides bus services designate the arrival and departures times of the buses, the school districts exercise no appreciable control over Respondent's employees with regard to hiring, firing, supervision, discipline, work assignment, or the conferring of benefits. Accordingly, we conclude that Respondent retains sufficient control over its employees to enable it to engage in meaningful bargaining over conditions of employment with a labor organization and we shall therefore assert jurisdiction over Respondent's entire operation."

2.- National Transportation Service Inc. -and- Teamsters Local 728, 240 NLRB No. 64, 100 LRRM 1263 (Feb. 5, 1979) se resume

así:

NLRB will assert jurisdiction over company that provides both school bus transportation services to public school systems and bus services to the general public, no merit being found in contention that company shares school districts' exemption from Board jurisdiction, since company retains sufficient control over its employees to enable it to engage in meaningful bargaining with a labor organization over conditions of employment, in view of fact that school district exercise no appreciable control over company's employees with regard to hiring, firing, supervision, discipline, work assignments, or the conferring of benefits. Therefore two workers who were discharged by company are employees withing meaning of Act, and Board remands case to administrative law judge for determination of lawfulness of discharge.

3.- En Res-Care Inc. -and- Retail Wholesale and Department Store Union Indiana Joint Board, AFL-CIO 122 LRRM 1265 (June 24, 1986) se consideró lo siguiente:

NLRB reaffirms basic test set forth in National Transportation Service (100 LRRM 1263) for determining whether assertion of jurisdiction over an employer providing services to or for an exempt entity is warranted, but in applying that test, Board will examine closely not only control over essential terms and conditions of employment retained by employer, but also scope and degree of control exercised by exempt entity over employer's labor relations, to determine whether employer is capable of engaging in meaningful collective bargaining.

If an employer that provides services to or for an exempt entity does not have final say on entire package of employee compensation, i.e., wages and fringe benefits, meaningful collective bargaining between it and a union is not possible, and therefore NLRB will decline jurisdiction over employer. Employer's ability to have final practical say regarding wages and benefits, and union's practical ability to affect employer's decision by resort to economic action is fundamental.

Jurisdiction will not be asserted over employer that operates job corps center under contract with U.S. Department of Labor (DOL), since employer does not possess sufficient control over primary terms and conditions of employment to enable it to engage in meaningful collective bargaining with a union. DOL must approve initial amounts for wages and benefits that employer has proposed in its budget, as well as proposed wage ranges and benefit levels; DOL retains ultimate discretion to approve or disapprove any change in wage rates, benefit levels, or personnel policies. Management & Training Corp. (110 LRRM 1029), Teledyne Economic Development Co. (100 LRRM 1365) are overruled to extent they are inconsistent with present decision.

In view of the above, we find that Res-Care does not possess sufficient control over the employment conditions of its employees to enable it to engage in meaningful collective bargaining with a labor organization. Accordingly, we conclude that it would not effectuate the purposes and policies of the Act to assert jurisdiction, and we shall dismiss the petition.

4.- El caso de Long Stretch Youth Home Inc., -and- State, County and Municipal Employees, 122 LRRM 1272 (June 24, 1986), plantea la situación de una institución caritativa sin fines de lucro a la cual la Administración de Servicios Sociales de Maryland (MSSA) le otorgó licencia para operar unas facilidades de residencia de adolescentes. La Junta Nacional asumió jurisdicción sobre ella.⁸ Con relación a los asuntos obrero patronales, Long Stretch determinaba, entre otros asuntos, las vacaciones y ausencias por enfermedad, tenía su propio plan de salud para los empleados el cual era diferente al de los empleados del Estado, tenía discreción para determinar los "layoffs and furloughs" sin tener que notificar a la A.S.S.M. y establecía los programas de trabajo de los cuales algunos de éstos eran negociados con los propios empleados. Aunque la A.S.S.M. requería que Long Stretch tuviera normas de personal, estos requerimientos no tenían que ser en una forma específica.

Luego de evaluar la totalidad de los hechos la Junta Nacional fundamentó su decisión para asumir jurisdicción en lo siguiente:

"State agency does not exercise level of control over wages, and other benefits that would preclude meaningful bargaining between employer and labor organization; wage and benefit levels approved by agency are not directly tied to funding from agency; agency does exercise some control over employer's hiring and firing, but this is limited to requirement that employer fill certain job classifications and that employees meet certain minimum qualifications for these positions".

Esencialmente en base a las consideraciones expuestas en los cuatro casos precedentemente citados, tanto la Junta Nacional como

⁸ A diferencia de Res-Care, retenía suficiente control sobre las condiciones económicas y de empleo, las cuales son esenciales para la negociación colectiva.

los Tribunales de Circuito han resuelto una gama de controversias sobre entidades que contratan con el gobierno el ofrecimiento de una variedad de servicios. Veamos algunos de éstos.

A.- Corporación de Servicios Médicos Hospitalarios de Fajardo, -y- Unión Nacional de Trabajadores de la Salud-1199 (24 RM 239, 240 y 241). Mediante decisión del 30 de agosto de 1985, la Directora Regional de la Junta Nacional para Puerto Rico, desestimó los casos por entender que la Corporación peticionada era un brazo administrativo del Estado (Gobierno de Puerto Rico).⁹ En revisión, la Junta Nacional devolvió el caso para que fuera analizado a la luz de los criterios claramente definidos en los casos de Res-Care Inc., supra, y de Long Stretch Youth Home, Inc., supra. Así pues, en la Decisión y Orden Suplementaria de Elecciones emitida el 21 de octubre de 1986, la Directora Regional de Puerto Rico concluyó que:

"Employer exercises autonomous control regarding the terms and conditions of employment... so as to enable it to engage in meaningful collective bargaining with a labor organization."

Entre las determinaciones formuladas en esa ocasión se encuentran las siguientes:

1.- La aportación económica anual de Salud a la Corporación no dependía de los niveles salariales que establecía el hospital sino que se negociaba como una suma global ("lump sum").

2.- La razón de revisar los asuntos fiscales era el interés del Departamento de velar por que se ofrecieran los servicios de salud eficientemente.

⁹ Algunos de los factores que se tomaron en consideración fueron que en "Fajardo", el 70% del presupuesto provenía de Salud; un poco menos de la mitad de la empleomanía era de Salud; Salud revisaba informes trimestrales de operaciones; el entonces Director Ejecutivo era empleado de Salud (aún cuando Salud, bajo el contrato, no tenía ingerencia en nombramientos a la Junta de Directores o del Director Ejecutivo); Salud obligaba al hospital a permitir acceso a sus récords a auditores externos; el personal era empleado, supervisado y despedido por el hospital.

3.- Salud no intervenía en la operación del hospital día-a-día ni determinaba métodos gerenciales.¹⁰

4.- El hospital tenía completa autoridad decisional respecto a los términos y condiciones de trabajo de los empleados que la unión peticionaba. El hospital diseñó e implementó sus políticas de personal relacionadas con el reclutamiento, transferencias, despidos, clasificaciones, horarios, licencias, cesantías, procedimientos de quejas y agravios; con independencia del Departamento tenía establecidos los salarios, beneficios, reglas y contratos. Las políticas de personal no requerían intervención ni aprobación de Salud, ni eran similares a las de dicha dependencia gubernamental.

5.- El número de empleomanía del hospital no estaba sujeto a escrutinio o consulta con Salud.¹¹

B.- Robinson Bus Service, 131 LRRM 1594 (Diciembre 29, 1988). La Junta Nacional asumió jurisdicción sobre un patrono cuyo 70% del negocio se realizaba para la ciudad de Chicago mediante contrato ya que, entre los factores, el patrono retenía completo control sobre los salarios y beneficios marginales; reclutaba y supervisaba a los conductores y tenía autoridad final para disciplinarlos. Además, no se pudo demostrar cómo la Junta de la escuela pública podía impedir la negociación colectiva al controlar las horas de operación del negocio.

C.- Human Development Association, 132 LRRM 1068 (Mayo 22, 1989). La Junta Nacional asumió jurisdicción sobre un patrono cuyo negocio era brindar cuidado en sus casas a pacientes de Medicaid, en virtud de un contrato con la administración de recursos humanos de Brooklyn, Nueva York. Al así resolver, consideraron los siguientes factores: a) el gobierno revisaba controles operacionales y administrativos para aconsejar, no para ordenar;

¹⁰ Salvo que Salud exigía invertir, de las ganancias obtenidas, un 10% para mantenimiento y 25% para planes de incentivos, sin especificar los mismos.

¹¹ Esto es, excluyendo los empleados de Salud que laboraban en el hospital mediante acuerdos en el contrato.

- b) el patrono determinaba la composición de la empleomanía y los reclutaba, disciplinaba y despedía sin interferencia gubernamental;
- c) el patrono era libre de negociar asuntos no-económicos y condiciones de empleo; además, aunque con ciertos límites, era libre para negociar salarios y asuntos económicos.

D.- Thums Long Beach Co. 132 LRRM 1074 (Junio 15, 1989) La Junta Nacional declinó ejercer la jurisdicción sobre el patrono que se dedicaba a operar facilidades petroleras mediante contrato con la ciudad de Long Beach, California. En este caso, se daba la situación de que el gobierno tenía que aprobar los beneficios que otorgaba la corporación a sus empleados y que, además, tenía la última palabra en salarios, clasificaciones y sub-contratistas; aprobaba todo procedimiento de subastas y cuáles ofertas se aceptaban.

E.- Southwest Ambulance of California, Inc. 131 LRRM 1491 (Junio 15, 1989). La Junta Nacional no asumió jurisdicción¹² sobre una corporación que daba servicios de ambulancia mediante contrato con el condado en San Diego, California a pesar de que la corporación controlaba casi exclusivamente sus políticas y procedimientos de personal porque: a) los niveles de salarios y beneficios eran fijados por el condado al aprobar un presupuesto sobre el cual se basaba el precio del contrato; b) la evidencia demostró que como cuestión de hecho, el condado no había aprobado aumentos de salarios que habían sido sugeridos por la corporación en la propuesta de un nuevo contrato; en vez, el condado hizo otro contrato, rechazando el propuesto; c) el presupuesto aprobado por el condado no le permitía al patrono hacer transferencias de fondos, aunque en teoría poseía tal facultad; d) la corporación no demostró tener otros ingresos, aparte del contrato con el condado.

F.- Staff Builders Services Inc. v. N.L.R.B., 131 LRRM 3067, (Julio 13, 1989). El Séptimo Circuito puso en vigor la determinación de la Junta Nacional de asumir jurisdicción sobre una

¹² Quedó revocada una Decisión y Orden de Elecciones emitida por la Región 21.

corporación con fines de lucro que vendía sus servicios al gobierno, principalmente, y sólo en un 8% al sector privado.¹³ Se demostró que la corporación entrenaba, reclutaba, dirigía, supervisaba, disciplinaba y despedía al personal. El Tribunal de Circuito expresó lo siguiente a la página 3068:

"Extensive control by a governmental purchaser does not make the seller a part of the government. If government control extends to the minutest details of job performance and other terms and conditions of employment then the state will be treated as a joint employer with the nominally 'private' entity..."

"If the terms and conditions of employment at a given firm are so dominated by state law that as a practical matter the existence of a union will make no difference, then it would be a waste of time for the Board to superintend its labor relations."

El tribunal apuntó que en el caso Res-Care, el gobierno aprobaba o rechazaba salarios y beneficios a los empleados.

G.- N.L.R.B. v. Potential School for Exceptional Children Inc., 132 LRRM 2222 (Agosto 23, 1989) El Séptimo Circuito confirmó la determinación de la Junta Nacional de asumir jurisdicción sobre una escuela de educación especial y terapia que recibía fondos de agencias gubernamentales. Básicamente, por las consideraciones de los controles de la escuela sobre la empleomanía en términos económicos y de políticas de personal:

"It is now well beyond the limits for reasonable advocacy for an employer to claim that its dependence upon public funds is a basis for limiting the Board's jurisdiction, especially where, as here, the employer retains substantial and significant discretion as to the allocation of funds and benefits within its budget (citas omitidas)."

.....

"The school does not deny that it retains ultimate control over the wage and fringe benefits levels for its employees in the therapeutic program. It simply posits that how it exercises this control is influenced by the funding process."¹⁴ (énfasis nuestro)

¹³ Proveía servicios de cuidado y mantenimiento en las casas de envejecientes e impedidos mediante contratos con agencias del gobierno.

¹⁴ 132 LRRM 2222, a la 2224

De la jurisprudencia ilustrativa antes expuesta se colige claramente una línea de pensamiento en la esfera de la jurisdicción federal, de reiterada exposición en los años recientes. Esta es en el sentido de que no se ejercerá jurisdicción cuando la entidad gubernamental con la cual contrata el patrono o corporación, controla directamente los niveles de salarios y beneficios de los empleados peticionados:

"The Board noted that unless the employer retains control over decisions affecting a core group of 'basic bargaining subjects,' meaningful bargain with any union is precluded."¹⁵

A la luz de lo antes expuesto, examinemos la situación del hospital de Arecibo, en base a la prueba documental y testifical sometida.

La Corporación:

El "Arecibo Community Health Care" es una Corporación privada que se organizó, según dispone la Cláusula Cuarta de su Certificado de Incorporación,¹⁶ con el propósito principal de administrar y operar hospitales públicos o privados y casas de convalecencia. Además, entre sus otros fines se encuentran, contratar el personal especializado necesario para prestar servicios de salud a hospitales, grupos médicos, sistemas ambulatorios y corporaciones dedicadas al cuidado de pacientes y a la administración de sistemas hospitalarios. También brinda asesoramiento profesional a hospitales, médicos individuales y demás grupos profesionales sobre el cumplimiento de normas federales, estatales y de agencias privadas. También contrata personal cualificado para prestar servicios en el área de Educación Continuada a los profesionales de la salud a través de la celebración de seminarios, cursos y adiestramientos.

De acuerdo con los términos del Certificado de Incorporación, la Corporación tiene todos los poderes que le otorga la Ley de

¹⁵ Id. a la pág. 2223 comentando a Res Care y Long Stretch Youth Home, supra.

¹⁶ Exhibit Conjunto Núm. 2

Corporaciones de Puerto Rico, así como aquellos otros necesarios para efectuar sus propósitos.¹⁷ Entre otros actos o facultades, puede demandar y ser demandada; comprar, poseer, administrar toda clase de facilidades de servicios de salud; contratar personal; celebrar, otorgar y llevar a cabo contratos; prestar fondos no invertidos; tomar dinero a préstamo; otorgar, emitir, preparar, hacer, aceptar, entregar pagarés, giros, letras de cambio y cualquier instrumento negociable, poseer, comprar, hipotecar, en fin, ejercer todos los poderes inherentes a una corporación privada.

La Corporación no está sujeta a la Ley General de Compra y Suministros del Estado Libre Asociado, ni a la Ley de Subastas del Gobierno. Tampoco tiene que regirse por el Sistema de Retribución Uniforme de la Oficina Central de Administración de Personal.¹⁸

El Contrato:

El 31 de agosto de 1988, se suscribió un contrato para la administración y operación del Hospital Regional de Arecibo entre el Departamento de Salud y la Administración de Facilidades y Servicios de Salud (AFASS) de una parte,¹⁹ con la Arecibo Community Health Care, Inc., de la otra parte. Su vigencia se extendía hasta el 30 de junio de 1989.

La corporación opera o rinde sus servicios de salud en una estructura perteneciente al Departamento parcialmente equipada por éste. Como parte de su política de privatización de los servicios de salud, el Departamento delegó la organización, administración y operación del hospital regional de Arecibo en la corporación, aunque velando siempre por la alta calidad de la prestación de los servicios, en especial, para los pacientes médico-indigentes.

¹⁷ Id., Cláusula Décimo Primera.

¹⁸ T.O. págs. 13, 93-94.

¹⁹ Ambas entidades gubernamentales quedaron denominadas conjuntamente en el contrato como "El Departamento", y el Arecibo Community Health Center, Inc. como "La Corporación", Exhibit 3 del Patrono.

Por los servicios contratados, el Departamento aporta un total de \$16,470,964.32 para el año de vigencia, equivalente a \$1,372.580.36 mensuales. De esta cantidad anual, el Departamento retiene \$2,225,263.32, o \$185,438.61 mensuales, como pago por la renta del edificio a la Autoridad de Edificios Públicos, a fin de agilizar y facilitar dicho pago. También se retiene una cantidad para el pago estimado de energía eléctrica, sujeta a variación.

La Corporación está dirigida por una Junta de Directores de 9 miembros en la cual existen 3 vacantes. De conformidad con el contrato, la corporación se obliga a mantener en su Junta de Directores a 2 miembros de la comunidad a que sirve, nombrados o ratificados por el Secretario de Salud y además, a una (1) persona designada por el Secretario para que le represente en dicho organismo.²⁰ La corporación se compromete a reconocerles como oficiales del Pueblo de Puerto Rico y del Secretario y a proveerles información y la propuesta presupuestaria anual para recibir sus recomendaciones. Contrario al contrato de 1986, el de 1988-89 añadió la siguiente frase:

"La Corporación no será considerada como una entidad que opere dentro del eje central y/o accesorio de la estructura gubernamental."²¹

La prueba testifical revela que, no obstante lo contratado en este aspecto, la realidad es que el Secretario de Salud no ha realizado tales nombramientos constituyendo así las 3 plazas vacantes; tampoco interviene con el nombramiento del Director Médico Ejecutivo del hospital quien en la actualidad es el presidente de la Corporación desde 1983, el Dr. José L. Miranda Arroyo.²²

²⁰ Esto constituye un requisito bajo la Ley 103 del 12 de julio de 1985, 24 L.P.R.A. 337 y ss.; T.O. págs. 66-67.

²¹ Inciso Séptimo de la parte expositiva del contrato, Exhibit 3 del patrono, pág. 5.

²² T.O. págs. 38, 45-46, 61, 90, 96, 98-99 y 110. Véase también Minuta de la vista celebrada el 9 de agosto de 1987 en el Tribunal Superior de Arecibo, Civil CS-87-976, recurso de Entredicho Provisional radicado por la unión contra el patrono.

La Junta de Directores de la Corporación aprueba el presupuesto anual operacional identificado por departamentos, el cual no está sujeto a controles ni a la custodia y administración del Estado. Es la propia Junta la que determina cómo se va a distribuir el presupuesto. Una vez el Departamento de Salud y/o AFASS remiten los fondos, la Corporación los deposita en una cuenta de banco a su nombre. El cobro o facturación de servicios hospitalarios a pacientes privados, o los que se pagan mediante seguros de salud van a engrosar los fondos operacionales de la Corporación. La Corporación incluye en su presupuesto los fondos provenientes del Departamento de Salud y de otras fuentes tales como pacientes privados y la farmacia, y los utiliza en la gestión de operación y administración del Hospital.

Anualmente, el Gobierno realiza una auditoría,²³ aunque la Corporación tiene su propio contralor para realizar la labor de finanzas.²⁴ El contralor del Gobierno de Puerto Rico no interviene en las finanzas de la Corporación.²⁵

Los servicios médicos ofrecidos por la Corporación son contratados o subcontratados a grupos médicos para lo cual se necesita el consentimiento escrito del Departamento de Salud. La partida correspondiente a indigencia es provista por el Departamento de Salud y la Administración de Facilidades y Servicios de Salud mientras que los servicios a pacientes privados son facturados por la Corporación o por el médico o grupo de médicos que los rindió.²⁶

La Corporación no tiene el propósito de ofrecer servicios de salud en representación del Gobierno de Puerto Rico sino que ofrece dichos servicios en su capacidad de contratista independiente sin

²³ T.O. págs. 94, 106

²⁴ T.O. pág. 40.

²⁵ T.O. pág. 34

²⁶ Exhibit Núm. 3 del Patrono, Cláusula Quinta; T.O. pág. 102.

que se establezca en ningún momento relación "obrero-patronal" entre las partes.²⁷

Adoptamos el señalamiento hecho por la Junta en el caso de Asociación de Servicios Médicos de Yauco, supra, en el que ésta señaló lo siguiente:

"El que la Asociación adoptara la política del gobierno en lo que a prestación de servicios de salud respecta, generalmente catalogada como una función pública, no obsta para que la Corporación siga siendo un ente privado y aparte del Gobierno, con todos los poderes que le confiere la Ley General de Corporaciones de Puerto Rico, que no fueren expresamente limitados en su Certificado de Incorporación."

En virtud del contrato, en el hospital hay empleados del Departamento de Salud y de la Corporación. Cuando ocurrió la conversión de hospital del gobierno a Hospital de la Comunidad se le concedió la oportunidad a aquellos empleados del Gobierno para hacer la transferencia y convertirse en empleados de la Corporación. Aquéllos otros que quisieran permanecer como empleados públicos, podían continuar trabajando en el Hospital y mantenerse en la nómina del Departamento de Salud. Los que optaron por ser empleados de la Corporación podían renunciar al Gobierno. De hecho, se les concedió inclusive la oportunidad de probar por un año y si les gustaba, podían regresar al servicio.²⁸ Así las cosas, el 60% son empleados de la Corporación y el 40% son empleados públicos.²⁹

Los empleados adscritos al Departamento de Salud continuarían con su "status", clasificación de puestos, retribución y demás aspectos relacionados con la administración de personal regulados por la Ley de Personal del Servicio Público, Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975, según enmendada, y los Reglamentos aplicables.

²⁷ Id., Cláusula Vigésimo Sexta.

²⁸ T.O. págs. 73-74.

²⁹ A la fecha de la última audiencia pública, 23 de agosto de 1988, había cuatrocientos treinta y cuatro (434) empleados de la Corporación y doscientos sesenta (260) del Departamento de Salud. T.O., pág. 75.

De surgir algún requerimiento de la Corporación con relación a éstos, sobre transacciones de personal y disciplina, la decisión la realiza el Departamento de Salud, que es la autoridad nominadora. La supervisión de tales empleados, sin embargo, recae en la Corporación. El Departamento deduce del contrato anual la cantidad correspondiente a la nómina de sus empleados que laboran en el hospital.³⁰

En cuanto a los empleos de la Corporación, el contrato dispone que ésta prepara y somete ante la consideración del Departamento de Salud los procedimientos para el manejo de este personal. El contrato establece que "la Corporación tendrá facultad para la contratación de personal que habrá de desempeñarse en el Hospital", y, además será responsable del pago de salarios, descuentos por concepto de contribuciones sobre ingresos, seguro social y cualquier otra contribución que le sea impuesta por la ley".³¹

El contrato dispone que la Corporación establecerá un sistema de personal para sus empleados basado en el Principio de Mérito, incluyendo entre otras cosas, un Plan de Clasificación y Retribución. Se disponía que por ser ésta un contratista independiente, no podrá interpretarse como que se extiende a los empleados de la Corporación, el Sistema de Mérito de la Ley 5 de Personal ni ningún otro Sistema de Mérito en particular, ya que dichos empleados caerían bajo la responsabilidad de la Corporación y las relaciones obrero-patronales se regularían con completa independencia basadas en las disposiciones legales que aplican a los empleados de la empresa privada. Se aclara asimismo en el contrato que a lo que se alude es al principio "universal" de mérito.³²

³⁰ Exhibit Núm. 3 del Patrono, Cláusula Sexta. T.O. pág. 23; 47-48; 79-80; 83-84.

³¹ Id. T.O. págs. 41-42; 48; 67-68; 85.

³² Exhibit 3 del Patrono, Cláusula Sexta, inciso 1 (págs. 11-12). Esta cláusula varía significativamente de su contraparte en el contrato de 1986 (Exhibit Conjunto 1). De esta cláusula se eliminó en el contrato de 1988-1989 la disposición referente a la

La prueba estableció que una parte sustancial de los ingresos que recibe la Corporación provienen del contrato con el Departamento de Salud. Sin embargo, esto no significa que la Corporación quede bajo el control o dominio del gobierno. Sobre este aspecto concurrimos con lo expresado por el representante legal del Hospital en su Memorando de Autoridades, en el que señala que en el caso de Rendall-Baker vs. Kohn, 161 F 2d. 14 (1981) se resolvió lo siguiente:

"To find that an otherwise privately operated institution is so dominated by the state that all its actions occur under a color of a state law, we must find that the state actually does control the institution, not that it could do so... even near complete gubernamental funding doesn't turn a private charitable and educational institution into a public entity so long as the private institution remains free in fact to control its affairs".

También concurrimos con la doctrina en el caso Chrisman vs. Sister of St. Joseph of Peace, 506 F 2d. 308 (1974) en el que se determinó que aunque un hospital reciba masivas cantidades de fondos públicos y se les exija cumplir con reglamentos y acuerdos, no indica un control o ingerencia del gobierno. El punto clave en este elemento no es, pues, el ingreso de fondos provenientes del Estado y sí el grado de control que ejerza el gobierno (en nuestro caso el Departamento de Salud) sobre la entidad o corporación.

En el desarrollo de las audiencias públicas quedó establecido que las facilidades físicas, así como gran parte del equipo mueble, son propiedad del Departamento de Salud. La Corporación los utiliza, con la responsabilidad contractual de conservarlos y darles mantenimiento:

"La Corporación notificará al Departamento de Salud la necesidad de reparar los equipos del Hospital que estén garantizados por la Autoridad de Edificios Públicos. El Departamento se compromete a hacer las gestiones necesarias ante la Autoridad de Edificios Públicos para reparar este equipo".³³

gestión discrecional que tenía el Secretario de Salud de reservarse la aprobación del nombramiento del Director Ejecutivo.

³³ Exhibit Núm. 3 del Patrono, Cláusula Décima.

La prueba reveló que la Corporación somete informes financieros, administrativos y estadísticos al Departamento. Además, observa ciertas normas que le fija el Departamento. Todo ello, sin embargo, tiene su razón de ser en el interés del gobierno, de que se brinden servicios de calidad a los pacientes.³⁴

El organismo rector de la Corporación, como hemos señalado, es una Junta de Directores. Sus directores ejercen sus responsabilidades como ciudadanos particulares quienes fungen como accionistas y capitalistas. El propósito de la Corporación es el lucro. No son designados por un funcionario público o por una elección político partidista.³⁵ Tampoco pueden ser removidos de su posición por representantes del Gobierno.

En el caso de Truman Medical Center, 641 F 2d. 572, se planteó la situación de una corporación sin fines de lucro que asumió la responsabilidad contractual de proveer servicios y cuidado médico a los ciudadanos indigentes de la ciudad. El Tribunal de Circuito determinó que como el Truman Medical Center era administrado por individuos que no eran responsables a funcionarios o al electorado general y sí por un grupo de ciudadanos o individuos privados que se habían organizado bajo las leyes de corporaciones aplicables al Estado de Missouri, y, además que como mantenía el control suficiente sobre sus cuestiones obrero-patronales (salarios, reclutamiento, etc.) era considerado como un patrono bajo la Ley.

Es prudente destacar que desde la negociación del primer contrato entre la Corporación y el Departamento de Salud (1984) se dispuso que el Secretario de Salud podría nombrar tres (3) representantes a la Junta de Directores, sin embargo, éste nunca los ha nombrado. En el contrato vigente se dispone que aunque éstos sean nombrados y la Corporación los reconozca como oficiales del Pueblo de Puerto Rico y del Secretario de Salud con voz y voto en la Junta de Directores, ello no significa que la Corporación

³⁴ Véase 24 LPRA 338 k.

³⁵ T.O. págs. 12-13.

pueda ser considerada como una entidad que opera dentro del eje central y/o accesario de la estructura gubernamental.³⁶

En contratos anteriores, se le reservaba al Secretario de Salud el derecho de aprobar o dar el visto buena al nombramiento del Director Ejecutivo. Sin embargo, éste tampoco ejerció ni reclamó tal derecho aún cuando el hospital ha tenido dos (2) Directores Ejecutivos. Esta condición fue eliminada del contrato entre las partes para el año fiscal 1988-89. La Corporación tiene pleno poder para reclutarlo, nombrarlo, sustituirlo o removerlo de su puesto. De surgir alguna vacante en la Junta de Directores, la Junta de Accionistas procede a elegir nuevos directores para sustituirlo, para lo cual tampoco se consulta al Secretario de Salud.³⁷ Además, el contrato claramente establece que la Corporación presta sus servicios en calidad de contratista independiente.

En los casos de hospitales que están funcionando bajo el concepto de privatización de servicios públicos,³⁸ es necesario analizar el concepto de "patrono" según el estatuto y a la luz de las normas jurisprudenciales establecidas en los citados casos de National Transportation Service, Inc., National Gas Utility District, Res-Care, Inc., y Long Stretch Youth Home, Inc. En estos casos se evaluó el grado de control que tiene el gobierno en la operación del hospital. Esto debe incluir el alcance y grado de control que ejerce el Gobierno sobre las relaciones obrero-patronales para los efectos de la negociación colectiva.

Al aplicar las normas doctrinales citadas, las cuales son analizadas conforme el "sufficient control test", encontramos que el "Arecibo Community Health Care, Inc." retiene suficiente control

³⁶ Exhibit Núm. 3 del Patrono, cláusula séptima, págs. 4-5 y, Crestline Memorial Hospital Association, Inc. vs. NLRB, 668 F 2d. 243 (1982) el cual fue citado en el Memorando de Autoridades del representante legal del Hospital.

³⁷ T.O. pág. 90.

³⁸ Ley Núm. 103 del 12 de julio de 1985, 24 LPRA 337 y ss.

sobre los procedimientos y condiciones de trabajo de sus empleados.

La prueba aportada demostró que la Corporación contrata al personal, establece las clasificaciones de los puestos, supervisa sus funciones, ejerce medidas disciplinarias sobre los empleados, fija las horas de trabajo, establece las condiciones de empleo teniendo potestad para fijar los salarios y sus escalas y efectúa los pagos al personal.³⁹ La única "ingerencia" que tiene el Departamento en este aspecto es que el hospital se obligó en el contrato a lo siguiente:

"Para que los empleados del Hospital puedan participar de los ingresos que genera la Corporación, ésta establecerá un Plan de Incentivos, para lo cual reservará una cantidad equivalente al 25% de la ganancia obtenida después del pago de contribuciones al Estado y gastos operaciones."⁴⁰

En suma, el récord refleja que los funcionarios del Departamento de Salud no intervienen en los procedimientos de reclutamiento, supervisión, ascensos, traslados y despidos de los empleados de la Corporación. Eso lo decide la Corporación, ya que éstos son empleados privados.⁴¹

El contrato revela que el Departamento no establece escalas salariales ni determina sobre los beneficios económicos de los empleados de la Corporación,⁴² salvo el Plan de Incentivos antes indicado, que la Corporación se comprometió a establecer en el contrato. La prueba no revela sin embargo, si ello fue una exigencia del Departamento.

³⁹ T.O. págs. 85, 93, 102-103.

⁴⁰ Exhibit 3 del Patrono, cláusula décimo-séptima. Igual condición se daba en el contrato del Hospital de Fajardo en que la Junta Nacional asumió jurisdicción.

⁴¹ T.O. págs. 41, 47, 48.

⁴² Véase también la T.O. pág. 85.

En el hospital existen dos unidades apropiadas de enfermeras y otros empleados cubiertos por un convenio colectivo en el cual el Departamento de Salud no tuvo participación alguna. La negociación de un nuevo convenio tiene un impacto presupuestario que se toma en consideración al negociar el contrato con el Departamento (Salud-AFASS), o sea, se contempla dentro de la negociación general con Salud, como un renglón de "costo adicional".⁴³

Resulta claro del expediente que el Departamento no establece ni regula en forma alguna las escalas salariales y las condiciones generales de empleo de los trabajadores de la Corporación por lo cual procede concluir que ésta retiene el control suficiente sobre las condiciones de trabajo que le permite entrar en una negociación colectiva con los representantes de sus empleados, independientemente de la influencia del gobierno cumpliéndose así la prueba o "test" establecido en la jurisprudencia federal.⁴⁴ Tratándose, en adición, de una entidad hospitalaria sobre la cual "el campo está ocupado" y que no constituye un brazo del Estado (Gobierno de Puerto Rico) concluimos que, en nuestra opinión y en base al expediente completo del caso, la Junta Nacional ejercería jurisdicción sobre el Arecibo Community Health Care, Inc.⁴⁵

Por lo anterior, SE ORDENA LA DESESTIMACION de la Petición en el caso de epígrafe.

⁴³ T.O. pág. 108.

⁴⁴ Prueba o "test" reconocido por nuestro Tribunal Supremo en Guayama Health Management, Inc. v. J.R.T. Opinión del 30 de junio de 1988.

⁴⁵ En el caso de Guayama Health Management, Inc., supra, nuestro Honorable Tribunal Supremo afirmó que existen "suficientes antecedentes judiciales y administrativos para que la Junta de Relaciones del Trabajo resuelva inicialmente el planteamiento jurisdiccional sin necesidad de que medie previamente una renuncia expresa de la Junta Nacional." Recuérdese que el patrono retiró la Petición que radicó en la Junta Nacional por lo cual ésta no se pronunció sobre los méritos.

En San Juan, Puerto Rico, a 3 de noviembre de 1989.

Samuel E. de la Rosa Valencia
Samuel E. de la Rosa Valencia
Presidente

Estanislao García Vázquez
Estanislao García Vázquez
Miembro Asociado

Carlos Roca-Rosselli
Carlos Roca-Rosselli
Miembro Asociado

NOTIFICACION

CERTIFICAMOS: Haber enviado copia de la presente Decisión y Orden de Desestimación por correo ordinario a:

- 1.- Lic. José A. Oliveras
Call Box 1500
Arecibo, Puerto Rico 00613
- 2.- Sr. Luis Alvarez Colón
Calle 42 SE-1000
Reparto Metropolitano
Río Piedras, Puerto Rico 00921
- 3.- Lcdo. Jorge A. Farinacci
Ave. Ponce de León 613
Hato Rey, Puerto Rico 00918

En San Juan, Puerto Rico, a 6 de noviembre de 1989.

Ada Rosario Rivera
Ada Rosario Rivera
Secretaria de la Junta

