

# DERECHO ADMINISTRATIVO ESTATUTARIO E INDETERMINACION JURISDICCIONAL EN LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL

(Aplicación a un estudio concreto a las Universidades Laborales)

**SUMARIO:** I. LAS UNIVERSIDADES LABORALES Y SU RÉGIMEN JURÍDICO: a) Atribución de personalidad jurídica. b) Carácter público de las Universidades Laborales. c) Personalidad jurídica pública distinta del Estado. d) Base fundacional de las Universidades Laborales. e) Sometimiento a tutela.—II. ELABORACIÓN DOCTRINAL DE ESTA NORMATIVA: a) Consideraciones generales. b) La administración institucional. c) Aplicación a las Universidades Laborales. d) La *Summa divisio* de los entes públicos institucionales. e) Las Universidades Laborales como «establecimientos públicos». f) La sumisión de las Universidades Laborales al Ministerio de Trabajo. g) La tutela sobre el personal.—III. DERECHO ESTATUTARIO Y COMPETENCIA JURISDICCIONAL: a) La inaplicabilidad a Universidades Laborales del artículo 45 del texto articulado primero de Seguridad Social. b) El concepto de Derecho estatutario: Sus dos elementos: Singularidad y referencia a un elemento subjetivo. c) Aporamiento jurisdiccional.—IV. NORMATIVA APLICABLE AL PERSONAL DE UNIVERSIDADES LABORALES: a) El Derecho administrativo estatal de aplicación directa. b) El Derecho administrativo estatal de aplicación supletoria. El artículo 1.º del Estatuto de Funcionarios Civiles del Estado y el Personal de Universidades Laborales como funcionarios públicos. c) La inaplicabilidad de la Ley de 26 de diciembre de 1958. d) El Derecho estatutario de Universidades Laborales.—V. EXAMEN DEL ESTATUTO DE UNIVERSIDADES LABORALES EN ESTOS ASPECTOS: Un intento de integración de la indeterminación jurisdiccional a través de las técnicas de interpretación: a) La lógica interna de este Estatuto. b) La lógica interna de la relación de servicios que establece. c) La ausencia de atribución de competencia a la jurisdicción laboral. d) Los actos en materia de personal de Universidades Laborales emanan de un centro directivo de la Administración del Estado.

Por Orden del Ministerio de Trabajo de 6 de julio de 1966 (B. O. del 23 de agosto) se aprueba el Estatuto de Personal de Universidades Laborales, y en relación con este texto puede orientarse su examen sobre temas de más amplio interés, como es la revisión de los conceptos utilizables al tratar de la Administración institucional.

Por ello, las líneas directrices de este comentario tratarán de precisar la naturaleza jurídica de las Universidades Laborales, su encuadramiento en la Administración pública y sus relaciones con el Ministerio de Trabajo, para pasar a continuación a un examen del nuevo Estatuto de Personal y la validez técnica de sus fundamentales orientaciones.

I.—LAS UNIVERSIDADES LABORALES Y SU RÉGIMEN JURÍDICO.

Estas Instituciones, surgidas en algunos casos como fundaciones benéfico-docentes de naturaleza privada, experimentaron un claro proceso de *estatalización*, cuyas etapas normativas varían en cada Universidad Laboral concreta y que viene a culminar en su Ley de 11 de mayo de 1959 (B. O. del 12), en cuya Exposición de Motivos se refleja este proceso, al señalar:

«De otro lado, el propio afán laudable de dar pronto cima a las tareas hizo que acudieran a ella diversos órdenes de organismos, e incluso personas privadas...».

Los puntos esenciales de esta Ley de 11 de mayo de 1959, desarrollada por el Reglamento Orgánico de Universidades Laborales, aprobado por Decreto 2.265/1960, de 24 de noviembre (B. O. del 6 de diciembre), son:

a) Atribución de personalidad jurídica:

«Las Universidades Laborales tendrán personalidad jurídica...» (art. 6.º de la Ley).

«Las Universidades Laborales son Corporaciones con personalidad jurídica dedicadas a una obra docente. En todo lo que no esté limitado por la Ley y siempre dentro del ejercicio de sus funciones universitarias y de lo dispuesto en el presente Reglamento, tendrán capacidad para adquirir, reivindicar, conservar y enajenar bienes de todas clases; administrar los de su patrimonio, celebrar contratos, concertar operaciones de préstamo; obligarse y ejercitar acciones civiles, criminales, administrativas y contencioso-administrativas» (artículo 9.º del Reglamento Orgánico).

b) Carácter público de las Universidades Laborales:

«Las Universidades Laborales tendrán la consideración de Instituciones públicas...» (art. 6.º de la Ley y art. 2.º de su Reglamento).

c) Personalidad jurídica pública *distinta* del Estado:

«Las Universidades Laborales tendrán la consideración de Instituciones públicas no estatales...» (art. 6.º de la Ley y art. 2.º de su Reglamento).

d) Base fundacional de las Universidades Laborales:

«Al desarrollo y sostenimiento de las Universidades Laborales contribuirán:

Primero. El Estado, con las subvenciones que consigne en el Presupuesto General de Gastos del Estado, en su Sección correspondiente al Ministerio de Trabajo.

Segundo. Las instituciones de Previsión Social obligatoria...

Tercero. Las Cajas Generales de Ahorro Popular...

Cuarto. Los trabajadores y las empresas...

Quinto. Los intereses y rentas de su propio patrimonio...

Sexto. En cuanto así lo acuerden las Instituciones de Previsión Social libre, los Ayuntamientos, las Diputaciones, la Organización Sindical y entidades que la constituyen, y en general, las instituciones, organismos y particulares a quienes interese o que deseen...» (art. 9.º de la Ley, concordante con el art. 56 de su Reglamento).

e) Sometimiento a tutela.

El Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo, aprobado por Decreto 288/1960, de 18 de febrero, en su capítulo II, «Entidades sometidas a tutela», determina:

«Sometidas a tutela del Ministerio de Trabajo, dependen de éste, en la forma y circunstancias establecidas en la legislación especial orgánica respectiva, las siguientes Entidades:

1. Instituto Nacional de Previsión.
2. Instituto Social de la Marina.
3. Instituto Español de Emigración.
4. Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo.
5. Instituciones de Previsión Social.
6. Las Universidades Laborales» (art. 164).

El «encuadramiento», «a efectos de disciplina política funcional y administrativa» de las Universidades Laborales, se verifica a través del Servicio de Universidades Laborales (art. 180), que como órgano propio (1) del Ministerio de Trabajo figura en la estructura de la Dirección General de Promoción Social (O. M. de 14 diciembre 1962).

Además de esta «tutela orgánica», los textos vigentes articulan una amplia «tutela funcional»; así, el artículo 2.º de la Ley de Universidades Laborales dispone que el Ministerio de Trabajo

---

(1) El Tribunal Supremo, en sentencia de 31 de mayo de 1965, recogiendo auto de 4 de febrero de 1965 y sentencias de 6 de julio de 1963 y 7 de julio de 1954, afirma que el Servicio de Mutualidades Laborales constituye un ente autónomo. Sin embargo, estimamos que dicho Servicio (como el de Universidades Laborales) es órgano propio del Ministerio de Trabajo, como un Servicio más de la Dirección General de Previsión, a través del cual ésta ejerce su función de tutela sobre cada Mutualidad Laboral, las cuales sí son Administración Institucional. Así, el artículo 180 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo dispone correctamente que el encuadramiento de las Mutualidades se verifique a través del Servicio de Mutualidades Laborales de la Dirección General de Previsión. El artículo 108-2 del mismo Reglamento dispone que dicho Servicio se «encuadrará orgánicamente en la Dirección General de Previsión» y la autonomía funcional que le concede es *en nombre del Ministerio y representando* a las Mutualidades Laborales, sin que exista, por tanto, atribución de personalidad ni diferenciación orgánica.

«determinará reglamentariamente los órganos de Gobierno de las Universidades Laborales y sus facultades de gestión en relación con las superiores de dirección y fiscalización del Ministerio, así como todo lo referente a patrimonio y administración de dichas Instituciones»;

y el Reglamento Orgánico, en su artículo 7.º, señala que las Universidades Laborales

«quedarán sometidas a la tutela del Ministerio de Trabajo, al que competen las siguientes funciones:

a) Desarrollar e impulsar la acción de las Universidades Laborales.

b) Determinar los órganos de gobierno y sus facultades de gestión.

c) Dirigir y fiscalizar el funcionamiento de todos los organismos.

d) Proponer al Gobierno los planes generales de financiación.

e) Dictar las normas reguladoras de la constitución, conservación y uso del patrimonio particular de cada Universidad Laboral y su correcta afección al fin que se destina.

f) Establecer normativa y funcionalmente el régimen de administración de dichas Instituciones».

Esta enumeración se completa y precisa al detallar el Reglamento las competencias del Servicio de Universidades Laborales, que, como queda indicado, es un órgano más, a nivel de Servicio, del Ministerio de Trabajo y de los correspondientes órganos consultivos del Ministerio (Consejo Técnico de Universidades Laborales) y del Servicio de Universidades Laborales (Comisión Económico-Administrativa).

## II.—ELABORACIÓN DOCTRINAL DE ESTA NORMATIVA.

### a) *Consideraciones generales.*

La Administración pública se estructura en tres personificaciones fundamentales:

— Administración Central.

— Administración Local.

— Administración Institucional.

Así lo afirma nuestra doctrina y positiviza el artículo 1.º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La Administración Central o del Estado actúa para el cumplimiento de sus funciones con personalidad jurídica *única*, de donde se deriva la in- viabilidad positiva de que *otras personas* jurídicas formen parte de la Ad-

ministración Central o del Estado (2). También como entes territoriales, de límites físicos más reducidos, aparecen Provincias y Municipios como soportes básicos de la Administración Local.

b) *La Administración institucional.*

La Administración Institucional, como ha sido señalado, se apoya en las siguientes claves:

a) Creación por un ente territorial de la que deriva su sumisión a éste.

b) El territorio no es elemento constitutivo del ente, sino límite de sus competencias; sin embargo, este elemento territorial debe aceptarse con grandes reservas a partir de la crítica kelseniana sobre el territorio y la función delimitadora del ámbito físico de competencia.

c) Gestión de fines específicos, frente a la competencia no limitada, sino general, de los entes territoriales que atienden a las necesidades que se presenten en el territorio. Este principio de especialidad funcional justifica precisamente la existencia del ente institucional.

d) No formarse por integración de la población de un territorio, pues o no tienen miembros, o si los tienen, se hallan en un *status* de administrados cualificados.

La Administración institucional es un concepto más amplio que el de entidades estatales autónomas en el significado positivo de la Ley de 26 de diciembre de 1958, que precisó el régimen jurídico de éstas. Dicha Ley, en primer lugar, no es de aplicación a los entes institucionales de base corporativa (3), sino sólo a los entes institucionales de base fundacional; pero, además, dentro de estos últimos, sólo es de aplicación a aquellos que, conforme a las disposiciones transitorias quinta y sexta de la Ley, fueron clasificados como entidades estatales autónomas por el Decreto 1.348/1962, de 14 de junio, o a los de creación posterior con arreglo a las técnicas de esta Ley.

Este Decreto, al clasificar únicamente al Instituto Social de la Marina, de entre todas las denominadas «entidades sometidas a tutela» del Ministerio de Trabajo (4), determinó la inaplicabilidad de la Ley de 26 de diciembre de 1958, al Instituto Nacional de Previsión, al Mutualismo Laboral, conforme el artículo 5.º, c), de la Ley de Entidades Estatales Autónomas (5), y a las Universidades Laborales, entre otros entes.

(2) GARRIDO FALLA, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, pág. 139; ALDO ALBINI, *Avviamento allo studio della amministrazione autarquica territoriale*, Bologna, 1960, págs. 12-55.

(3) Como señala BAENA con acierto, esta Ley, más que de régimen jurídico, hubiera debido denominarse de régimen jurídico financiero de entidades estatales autónomas. *Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la Administración Central*, en el número 44 de esta REVISTA, 1964, págs. 86 y 87.

(4) Artículo 164 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo anteriormente transcrito.

(5) Cuya revisión se apunta por A. DE JUAN (*Justificación de la creación de organismos autónomos y empresas nacionales*, D. A., 104, pág. 131). El Instituto Nacional de Previsión,

Ahora bien, esta inaplicabilidad no oscurece en absoluto la adscripción de las Universidades Laborales a la Administración institucional, concepto que, repetimos, es más amplio que el delimitado por la Ley de 26 de diciembre de 1958.

c) *Aplicación a las Universidades Laborales.*

Debe admitirse a la luz de la normativa expuesta que las Universidades Laborales, al ser entes públicos, son *Administración pública*, y que al ser entes públicos no estatales ni locales, pertenecen a la Administración institucional, como, por otra parte, se comprueba al observar que en ellas concurren todas y cada una de las notas típicas de los entes institucionales, pues:

— Su creación es obra de un ente territorial, el Estado, mediante una Ley que las somete a tutela del Ministerio de Trabajo.

— El territorio no es elemento esencial, pues ejercen su función específica independientemente de toda consideración de tipo territorial.

— Gestionan un fin específico: «capacitar profesional y técnicamente a los trabajadores españoles y elevar su total formación cultural y humana para hacer posible su acceso a cualquier puesto social» (art. 1 de su Ley constitutiva de 11 de mayo de 1959).

— La población no es elemento integrante, y sus miembros se encuentran en una relación de supremacía especial, ostentando el *status* de administrados cualificados.

d) *La «summa divisio» de los entes públicos institucionales.*

Se establece entre Corporaciones (base asociativa y régimen derivado de la voluntad immanente de sus miembros) y Fundaciones caracterizadas estas últimas por las siguientes notas:

— Adscripción de una masa patrimonial a un fin público.

— Régimen derivado de la voluntad trascendente del fundador.

— Su elemento personal no participa a título de miembros, sino de beneficiarios.

Las Universidades Laborales son, indudablemente, de base fundacional y no corporativa, pese a lo que en algunos de sus textos normativos se afirma, quizá como reflejo de la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943, prevaleciendo, sobre un dificultoso matiz corporativo de maestros y escolares con base asociativa, la realidad evidente de su estructura fundacional, con arreglo a las siguientes notas típicas:

---

con personalidad jurídica distinta al Estado, es un organismo con carácter de Administración Pública (sentencias del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1955, 14 de enero de 1956) y de base fundacional.

La calificación de organismos autónomos conviene a las instituciones y dependencias del Mutualismo Laboral, si bien se hallan excluidos de la Ley de 26 de diciembre de 1958, a tenor del apartado C de su artículo 5.º (Tribunal Supremo, Sala 5.ª, 7 de julio de 1964).

— Aportación legal de una masa de bienes por el Estado, Instituciones de Previsión Social, Cajas de Ahorro (art. 9 de la Ley constitutiva y 56 de su Reglamento); aportación que no sólo es inicial (art. 13 del Reglamento), sino periódica, estableciéndose incluso la técnica subvencional con cargo a presupuesto general del Estado.

— Su régimen jurídico, orgánico, económico y funcional deriva de la voluntad trascendente del fundador, que no sólo ha elaborado las reglas de su institución, sino que además somete su desarrollo efectivo a la tutela del Ministerio de Trabajo. No existe en ellas la nota típicamente corporativa de representación de intereses colectivos, ni existen «miembros» de las Universidades Laborales cuya voluntad inmanente pueda decidir su régimen, lo que es típico de las Corporaciones.

— El elemento personal, que no es requisito constitutivo de las Universidades Laborales, no tiene posibilidades de conformación de su voluntad; se caracteriza, como en todas las fundaciones, por su *status* de administrado cualificado, en este caso concreto, como beneficiarios de la fundación.

e) *Las Universidades Laborales como «establecimientos públicos».*

La división de las fundaciones de la Administración pública, siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA (6), se establece entre:

— Fundaciones con personalidad jurídica pública y dos capacidades de obrar, en régimen de Derecho público y en régimen de Derecho privado, en las cuales estamos ante el concepto tradicional de «establecimiento público».

— Fundaciones con una personalidad jurídica privada y con capacidad de obrar limitada exclusivamente al régimen de Derecho privado; entidades que actúan en el tráfico industrial y comercial ordinario, sometiendo su actividad a las reglas de Derecho privado; estamos ante el concepto de empresa nacional, recogido en la Ley de Entidades Estatales Autónomas con un sentido propio y concreto en nuestro Derecho.

Las Universidades Laborales deben adscribirse al primero de estos dos grupos de las fundaciones, por cuanto en los diversos aspectos de su organización y actividad, tanto docente como de gestión económica, actúan en régimen de Derecho público, con arreglo a una normativa administrativa muy concreta y específica, actuación que no impide la utilización instrumental del Derecho privado, en ejercicio de su capacidad de obrar de Derecho privado, con aquellos supuestos en que resulte técnicamente adecuada y viable con arreglo a su normativa. Estamos así ante la conceptualización final de las Universidades Laborales como *Establecimientos públicos* (7); es decir, antes de la Administración institucional de base fundacional, a los que se otorga personalidad jurídica pública con dos ca-

(6) Apuntes de cátedra, Madrid, 1964-1965. *Derecho administrativo*, I, pág. 42.

(7) GARRIDO, en *La Administración indirecta*, cit., pág. 129, equipara las nociones de fundación pública y establecimiento público.

pacidades de obrar en régimen de Derecho público y en régimen de Derecho privado.

Este carácter de establecimiento público, fundación objetivizada, se ve confirmado por el artículo 4.º de la Ley de Universidades Laborales, que dispone:

«La ejecución de los planes docentes, así como las disciplinas y formación del alumnado en las Universidades Laborales, podrá encomendarse a Instituciones del Estado, del Movimiento o de la Iglesia, o a entidades particulares, bajo la superior inspección y vigilancia de los Ministerios de Trabajo y de Educación Nacional en las materias de su respectiva competencia y con sujeción a lo establecido en las disposiciones de desarrollo de la presente Ley».

las cuales, por cierto, eluden este tema.

No debe, pues, vacilarse en reconocer la existencia de un auténtico *Servicio público*, cuya gestión puede «encomendarse» tanto a personas jurídicas públicas como privadas. Esta «encomendación» es un auténtico contrato de gestión de servicio público, y su régimen jurídico no puede ser el previsto en el título II de la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965, de aplicación, según su disposición final segunda, a los organismos autónomos regulados por la Ley de 26 de diciembre de 1958, al no haber sido clasificadas las Universidades Laborales por el Decreto 1.348/1962, de 14 de junio, como entidades estatales autónomas.

Las Universidades Laborales como establecimientos públicos en los que se presta un servicio público, tienen unos beneficiarios, que son precisamente los usuarios de dicho servicio público; podría estimarse que, dado el régimen becario a favor de los familiares de afiliados al Mutualismo Laboral, se condiciona de tal forma la *admisión* al servicio que éste dejaba de ser público para convertirse en una prestación socialmente discriminada; sin embargo, el artículo 10 de su Ley dispone la reserva de un porcentaje de matrícula, en ningún caso superior al 15 por 100, para la libre admisión de alumnos, previo pago de los derechos que correspondan, con lo que esta aparente dificultad para la configuración como servicio público viene, en mi opinión, a desvanecerse.

#### f) *La sumisión de las Universidades Laborales al Ministerio de Trabajo.*

Como típicos entes institucionales se encuentran las Universidades Laborales en relación de sumisión respecto al ente territorial que las creó. Su adscripción concreta es al Ministerio de Trabajo, el cual ejerce sus competencias a través de la Dirección General de Promoción Social, en la que se localiza el correspondiente Servicio de Universidades Laborales como órgano propio de esta Dirección, no diferenciado de cualquier otra unidad del mismo nivel del Departamento; así correctamente el Reglamento Orgánico del Ministerio describe las funciones de este Servicio en el capítulo dedicado a la Dirección General correspondiente, y en capítulo aparte, «Entidades sometidas a tutela del Departamento», trata de las Universidades Laborales.



Esta relación de sumisión de las Universidades Laborales recibe la denominación en el Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo de «tutela», y aunque no hay que atribuir demasiada importancia a la cuestión terminológica, sí es de observar, coincidiendo con BAENA (8), que no satisface su utilización debido a su imprecisión, la cual origina el empleo, en los textos positivos examinados, de otros términos, quizá más elocuentes, como son los de «dirección» y «fiscalización». En cualquier caso, se está aludiendo al nexo que liga las Universidades Laborales con el Estado (9), y así:

«Tantas veces cuantas aparezca ante nuestros ojos la institución de la tutela nos estamos enfrentando con personas jurídicas de Derecho público encuadradas (10), por tanto, en la organización total de la Administración pública de un país» (11).

g) *La tutela sobre el personal.*

Junto a la tutela orgánica y la funcional, ampliamente desarrolladas en los textos positivos de Universidades Laborales ya transcritos, merece destacarse la tutela sobre la política de personal como fructífera manifestación de esta relación de sumisión, fiscalización, tutela o como prefiera denominarse, que une a las Universidades Laborales con el Ministerio de Trabajo. GARRIDO (12) admite que los poderes de tutela encuentra una de sus manifestaciones en el nombramiento de autoridades y órganos rectores del ente; pero no existe una seria motivación justificadora de esta limitación de la tutela al personal directivo; por el contrario, el vigente Estatuto de Personal de Universidades Laborales se basa, fundamentalmente, en la tesis de que la función de tutela engloba la *gestión de personal completa*, lo cual no es sólo teóricamente correcto, sino que en la práctica viene a resolver un espinoso problema. Como quiera que cada Universidad Laboral tiene personalidad jurídica propia, de no asumir por vía de tutela la Dirección General de Promoción Social la gestión de personal, resultaría que la relación de servicios se establecería directamente con cada Universidad Laboral, y ello no sólo supondría un retroceso respecto a los anteriores Estatutos de Personal, de cuya normativa se deducía claramente que la relación de servicios no se entablaba por el interesado con una Universidad Laboral, sino que, además, encerraría al personal en compartimentos estancos, impidiendo la prestación de servicios en destinos correspondientes a otras Universidades Laborales o incluso en el Servicio de Universidades Laborales, órgano propio del Ministerio de Trabajo, cuyos puestos de trabajo

(8) M. BAENA, *Los entes funcionalmente descentralizados...*, cit., pág. 97.

(9) M. BAENA opina que la teoría de la «tutela» carece de efectividad para explicar la relación entre la Administración Central e Institucional.

(10) A recordar que el artículo 180 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo, anteriormente transcrito, regula el «encuadramiento» de las Universidades Laborales en la estructura del Departamento.

(11) GARRIDO, *La Administración indirecta...*, cit., pág. 162.

(12) GARRIDO, *La Administración indirecta...*, cit., pág. 183. BAENA, op. cit., pág. 103, refiere la tutela sobre las personas a las uniones personales y nombramientos estatales.

se desempeñan, no por funcionarios del Departamento, sino por personal de Universidades Laborales.

Así, el artículo 2.º del Estatuto vigente, aprobado por O. M. de 6 de julio de 1966 (B. O. del 23 de agosto), dispone :

«La dirección del personal de las Universidades Laborales corresponde al Director General de Promoción Social, Jefe del Servicio de Universidades Laborales».

La concentración de competencias en el Director General de Promoción Social no alcanza a la materia de retribuciones, clasificación de puestos de trabajo y plantillas orgánicas, que se reservan al Ministro de Trabajo para su promulgación por Orden ministerial.

Finalmente, esta concentración de competencias en el Director General estimamos que no vulnera las competencias que en materia de personal vienen atribuidas a los Ministros y Subsecretarios por los artículos 14 y 15 de la Ley de Régimen Jurídico, pues éstos se refieren expresamente a los «funcionarios del Departamento», condición que no tiene el personal de Universidades Laborales, y además siempre podría estimarse que el artículo 2.º del Estatuto de personal de Universidades Laborales, anteriormente transcrito, establece una delegación expresa del Ministro en el Director General de Promoción Social en esta materia. Dicha autoridad, en ejercicio de la función de tutela atribuida al Departamento, iniciará, desarrollará y declarará extinguida la relación de servicio, quedando de esta forma delimitados sus dos elementos personales, por una parte, los interesados, y por otra, el Director General de Promoción Social; de esta forma queda precisada la inexistencia de personal vinculado en su relación de servicios exclusivamente a una Universidad Laboral, pues su nombramiento se efectúa por el órgano que ejerce las competencias comunes sobre todas estas instituciones públicas no estatales.

### III.—DERECHO ESTATUTARIO Y COMPETENCIA JURISDICCIONAL.

Conforme a los artículos 194 y 199 del texto articulado I de la Ley de Bases de Seguridad Social, las Universidades Laborales no son ni «Entidades gestoras» ni «Entidades colaboradoras» de la Seguridad Social, aunque una parte importante de su financiación se realice con cargo al servicio social de acción formativa, conforme dispone el artículo 33 de dicha Norma.

Esta precisión conlleva un importante efecto, que es la inaplicabilidad en Universidades Laborales del artículo 45 del citado texto, el cual establece :

1. «La relación entre Entidades gestoras y el personal a su servicio se regulará por lo previsto en los Estatutos de Personal, aprobados por el Ministerio de Trabajo o, en su caso, por el Estatuto general, aprobado por el propio Ministerio».
2. «Sin perjuicio del carácter estatutario de dicha relación, la Ju-

*risdicción de Trabajo será la competente para conocer de las cuestiones contenciosas que se susciten entre las Entidades gestoras y su personal...».*

La inaplicabilidad de este artículo al personal de Universidades Laborales permite evitar sus consecuencias, que parecen graves desde la perspectiva de nuestro Ordenamiento jurídico. Varios son los problemas que plantea el texto transcrito con carácter general, pero nos limitaremos al examen de los dos más importantes: «interpretación de la expresión de carácter estatutario» y «apoderamiento de las Magistraturas de Trabajo».

Un Derecho recibe el calificativo de estatutario cuando sólo regula las relaciones de ciertos sujetos en cuanto sujetos singulares y específicos; puede, por tanto, encontrarse la base de esta construcción en la nota de singularidad referida a un elemento subjetivo, oponiéndose, por tanto, a los Derechos cuyo ámbito personal de aplicación es general.

La singularidad del elemento subjetivo en los Derechos estatutarios, en la que radica su *ratio essendi*, es una técnica jurídica de origen medieval cuya finalidad residía en la delimitación frente al Derecho común, romano o real, de los fueros y estatutos locales o corporativos de naturaleza excepcional y privilegiada, tomando el término privilegio *extrictu sensu*; es decir, como regla jurídica de un significado restringido (13).

La amplia problemática jurídica de la Revolución francesa se polariza en torno a la odiada institución del privilegio, como técnica derogativa singular de la normativa general. Se percibe, cada vez con mayor resonancia social, que el privilegio es una excepción a la idea básica de comunidad, en la que por derecho natural reside el poder político (14), pues el privilegio como ley singular no se dirige a la comunidad, sino que se otorga a favor de personas, cosas o lugares determinados (15). El famoso *Ensayo sobre los privilegios* marca el punto máximo de un ciclo (16) crítico para la técnica que examinamos; en este *Ensayo*, SIEYES va a afirmar tajantemente: «lo que constituye privilegio es el estar fuera del Derecho común»; sin embargo, su poderosa lucidez le obligará a salvar el principio básico del «régimen administrativo», afirmando: «La única jerarquía necesaria, ya lo hemos dicho, se establece entre los agentes de la soberanía... Fuera de ella no hay más que ciudadanos iguales ante la Ley», para llegar a la conclusión de que quien comparte las funciones del Gobierno queda excluido de su vigoroso ataque (17).

El *Ensayo sobre los privilegios* constituye la condensación de un tema que se encontraba ampliamente difundido en la opinión pública de la época; así, TOCQUEVILLE afirma ser aspiración general, en la última etapa del

(13) CASTRO, *Derecho civil de España*, 1955, pág. 113.

(14) EUSTAQUIO GALÁN, *Ius Naturae*, Madrid, 1965, págs. 496, 55.

(15) Para la institución en Derecho canónico: EICHMANN, *Manual de Derecho eclesiástico*, Barcelona, 1931, págs. 68, 55.

(16) En el cual también actúa como poderoso fermento ideológico el *Discours sur l'inégalité parmi les hommes*, de ROUSSEAU, cuyos acentos premarxistas han sido subrayados por ENGELS en el «Anti Dühring».

(17) E. SIEYES, *Ensayo sobre los privilegios*, I. E. P., Madrid, 1950, págs. 22, 43 y 46.

*Ancien Régime*, obtener Leyes generales a las cuales no pudiera ser opuesto privilegio particular (18).

Contra el privilegio se dirige una parte sustancial de la obra jurídica revolucionaria mediante la oposición dialéctica del principio de igualdad ante la Ley y la supresión de la jerarquía entre los hombres, sistema que en la tesis de TOCQUEVILLE conduce a la centralización administrativa; sin embargo, se mantiene la jerarquía entre los agentes de la Soberanía y la Administración continental, sometida siempre al imperio de la Ley, eludirá el control por la jurisdicción ordinaria, afirmando, en su diario plebiscito de eficacia, la validez jurídica del *régime administratif*.

Vemos así cómo de las dos notas del Derecho estatutario, singularidad y referencia a un elemento subjetivo, en su aplicación a la Administración pública, la primera de ellas dobla victoriosamente el Cabo de Hornos de la ideología revolucionaria; poco después, en 1837, los juristas alemanes, «por su cuenta exclusiva», decidían la aplicación al Estado de la técnica de la personalidad jurídica, trasplantándola del campo del Derecho privado al Derecho público (19), posibilitando de esta forma la existencia de la segunda nota básica a la construcción del Derecho administrativo como Derecho estatutario o singular de la Administración pública como sujeto específico, la cual, por efecto de esta regulación, queda sustraída en ciertos aspectos al Derecho común.

Actualmente, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, partiendo de una consideración subjetiva de la Administración pública, ha revitalizado las posibilidades jurídicas de esta vieja técnica del Derecho estatutario, cuya eficacia radica cabalmente en permitir la construcción dogmática del Derecho administrativo como Derecho propio de las Administraciones públicas en cuanto personas, posibilitando su alienación respecto al Derecho común (20). Así como la introducción de la personalidad jurídica en el Derecho público fué obra exclusiva de la teoría científica, también a ésta se debe, como acabamos de ver, el lanzamiento actual de la concepción del Derecho administrativo como un Derecho estatutario.

El análisis efectuado permite interpretar la expresión «carácter estatutario», contenida en el artículo 45, 2, del texto articulado I de Seguridad Social, en su preciso sentido: la relación entre las Entidades gestoras y su personal, regida por Reglamentos administrativos (Estatutos de Personal aprobados por Orden ministerial), es de naturaleza administrativa, quedando, por tanto, excluida la situación de contrato de trabajo; precisamente por ello este artículo, al establecer la competencia de las Magistraturas de Trabajo, produce una falla de vital importancia en la estructura de nuestro Ordenamiento, falla de la que el mismo texto es consciente y pretende salvar con las dos palabras carentes de sentido «sin perjuicio». Recordemos el texto del artículo 45, 2:

(18) A. DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la révolution*, Gallimard, París, 1962, páginas 232, 255.

(19) FORSTHOFF, *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1958, pág. 617.

(20) G. DE ENTERRÍA, *Verso un concetto di Diritto Amministrativo como Diritto Statutario*, en «Revista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1960, pág. 331, y en apuntes del curso 1963-1964 de la Facultad de Derecho, Madrid.

«Sin perjuicio del carácter estatutario de dicha relación, la jurisdicción de Trabajo será competente...».

De su examen crítico resulta que, por una parte, la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme al artículo 1 de su Ley reguladora, es competente sobre esta relación de empleo de servicios profesionales, regida por un Reglamento administrativo y producida en el seno de la Administración institucional.

Por otra parte, la jurisdicción de Trabajo no sería competente ni por la calidad de las personas, ni por la calidad del asunto (que no es un contrato de trabajo), ni por la regulación (que no discurre por los cauces de la rama social del Derecho, sino por los de un estatuto administrativo); su competencia se funda, al margen de la estructura lógica de esta jurisdicción, únicamente en la atribución expresa del artículo examinado, cuya validez no discutimos, pero cuyo contenido sanciona un grave desapoderamiento a la jurisdicción contenciosa, grave por cuanto a través de un texto articulado el Ministerio ha conseguido sustraer estas cuestiones a dicha jurisdicción para atribuir las a la jurisdicción de Trabajo, que está encuadrada funcionalmente en la estructura del Departamento, lo que viene a constituir un peligroso precedente, cuyo signo tiende a la compartimentación ministerial de la función judicial.

#### IV.—NORMATIVA APLICABLE AL PERSONAL DE UNIVERSIDADES LABORALES.

Siguiendo a CLAVERO ARÉVALO (21), puede declararse que el Ordenamiento aplicable a Universidades Laborales en materia de personal se compone:

##### a) *Del Derecho administrativo estatal, de aplicación directa.*

En este concepto es aplicable la Ley de Procedimiento administrativo por la Dirección General de Promoción Social, en el ejercicio de sus competencias sobre el personal de Universidades Laborales, tanto respecto al procedimiento sancionador, como al silencio administrativo y ejercicio del derecho de recurso en vía administrativa, e incluso las normas contenidas en sus títulos IV, VI y capítulo II del título I, si bien por distintos conceptos (22).

En cambio, no sería aplicable la Ley de Procedimiento invocando su artículo 1, 4, que prevé su aplicación supletoria a las Corporaciones locales y organismos autónomos, al no haber sido clasificadas las Universidades Laborales como tales, siendo este el mismo motivo que determina, como

(21) M. F. CLAVERO ARÉVALO, *Personalidad jurídica, derecho general y derecho singular en las Administraciones autónomas*, C. F. y P. F., Madrid, 1962.

(22) Procedimiento sancionador: por el artículo 49 del Estatuto de Personal de Universidades Laborales que en esta materia se remita expresamente a la Ley de Procedimiento, Silencio y Recursos: por el artículo 1-3 de la Ley de Procedimiento. Resto de la Ley de Procedimiento: por el artículo 1-2 ante la inexistencia de procedimientos especiales.

queda visto, la inaplicabilidad de la Ley de Contratos del Estado a Universidades Laborales, y de todas aquellas disposiciones en las que expresamente se utilice el término «organismos autónomos».

Venturosamente no incurre en esta limitación la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuyo artículo 1.º dispone:

1. «La jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos a Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a Ley».
2. «Se entenderá a estos efectos por Administración pública:
  - a) La Administración del Estado en sus diversos grados.
  - b) Las Entidades que integran la Administración local; y
  - c) Las Corporaciones e Instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna Entidad local».

Siendo así que las Universidades Laborales son Instituciones públicas sometidas a la tutela del Ministerio de Trabajo, que, conforme al artículo 3 de la Ley de Régimen Jurídico, es una organización de la Administración Central del Estado, la jurisdicción contencioso-administrativa es exclusivamente competente para conocer de las pretensiones que se deduzcan respecto a los actos de Universidades Laborales sometidos a Derecho administrativo; pero, además, como en materia de personal la *imputación de los actos no se efectúa respecto a los entes «Universidades Laborales», sino respecto a la Dirección General de Promoción Social*, debe afirmarse que la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa es plena sobre el Estatuto de Personal de Universidades Laborales, aprobado por Orden ministerial de 6 de julio de 1966 y sobre su aplicación por la Dirección General de Promoción Social, en base al artículo 1.º, 2.º, a) (Administración del Estado), y no en base al apartado c) (Administración institucional) de la Ley reguladora.

De aplicación directa es, además, el Reglamento de Oposiciones y Concursos, aprobado por Decreto de 10 de mayo de 1957, cuyo artículo 1.º extiende su ámbito a «las oposiciones y concursos para la selección de personal que haya de prestar servicios a la Administración pública, en cualquiera de sus grados y esferas...».

b) *Del Derecho administrativo estatal, de aplicación supletoria.*

Respecto a la aplicación supletoria, es de observar que su fundamento no se encuentra en una cláusula general, sino en prescripciones concretas; la inexistencia de la cláusula general de supletoriedad es señalada por CLAVERO ARÉVALO (23), que asimismo indica la necesidad de que cuando la supletoriedad se produzca, venga expresa y específicamente establecida. Así sucede con el Estatuto de Funcionarios Civiles del Estado, cuyo artículo 2, 3, dispone:

(23) CLAVERO ARÉVALO, *Personalidad*, cit., pág. 27.

«La presente Ley tiene carácter supletorio respecto de todas las disposiciones legales y reglamentarias relativas a los demás *funcionarios*, *cualquiera* que sea la clase de éstos y la *Entidad administrativa a la que presten sus servicios*».

Es patente la aplicación supletoria del Estatuto de Funcionarios Civiles del Estado respecto a todo el personal de Universidades Laborales, pues éstas son «Entidades administrativas» y su personal se divide en contratados y funcionarios públicos, pues conforme a la definición contenida en el artículo 1 de la Ley de 7 de febrero de 1964, el concepto de funcionario público es un concepto genérico que abarca tanto los funcionarios públicos del Estado como los de la Administración local e institucional (24); literalmente, dicho artículo 1 establece:

«Los funcionarios de la Administración pública son las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por Derecho administrativo»;

y describe exactamente la situación jurídica de todo el personal de Universidades Laborales, salvo el contratado. Por otra parte, dicho personal reúne las siguientes notas típicas, que, según nuestra doctrina, delimitan el concepto de funcionarios:

- 1) Ingreso en virtud de nombramiento y no por contrato.
- 2) Prestación de servicios permanentes.
- 3) Adscripción a una plantilla.
- 4) Percepción de sueldo con cargo al presupuesto de un ente público.
- 5) Permanencia derivada de la inamovilidad.
- 6) Profesionalidad y particularismo.
- 7) Organización en carreras o escalas.

Presentamos un examen del problema en nuestra jurisprudencia, del que se confirma el carácter público del personal que venimos estudiando.

---

(24) Dentro de la Administración institucional, y para el sector concreto de entes regulados por la Ley de Entidades Estatales Autónomas, ya había prendido esta fuerza expansiva de concepto de funcionario público, y así en la Exposición de Motivos de la Ley de 26 de diciembre de 1958 se expone la siguiente doctrina: «Se sienta el claro e importante principio de que se trata de funcionarios públicos, por lo que al propio tiempo que se da de ellos una exacta definición, se declara que prestan sus servicios en régimen de Derecho administrativo..., no otra calificación que la de funcionarios públicos —término más amplio que el de funcionarios de la Administración Central del Estado— merecien quienes se consagran de lleno a servir intereses públicos en los organismos autónomos instrumentos personificados del Estado».

*Notas del funcionario público:*

- 1.º Relación jurídica sometida a Derecho administrativo: Sala 5.ª, 22-II-63 y 10-VI-63.
- 2.º Naturaleza pública del servicio: Sala 5.ª, 22-II-63.
- 3.º Naturaleza pública de los fondos: Sala 5.ª, 22-II-63.
- 4.º Inamovilidad: Sala 5.ª, 10-VI-63.

*Notas del obrero:*

- 1.º Sometimiento a Derecho laboral: Sala 5.ª, 16-V-60.
- 2.º Nombramiento sin oposición ni concurso: Sala 5.ª, 16-V-63 y 28-IV-64.
- 3.º Reclamaciones ante Magistraturas de Trabajo, según el propio Estatuto: 31-V-65.

Esta aplicación supletoria de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado ha influido con claridad en el Estatuto de Personal de Universidades Laborales, cuya sistemática e ideología se ciñen al texto del Estatuto en una manifestación más de la tendencia a la asimilación (25) en el régimen jurídico señalada por CLAVERO ARÉVALO (26).

(25) Obsérvese la tabla de equivalencias siguientes:

Estatuto de personal de Universidades Laborales Estatuto de personal de Universidades Laborales	Ley articulada de funcionarios civiles del Estado Ley articulada de funcionarios civiles del Estado
art. 13/1	art. 6
art. 13/2	art. 5/2
art. 15	art. 30
art. 20	arts. 33 y 34
art. 22	art. 36
art. 24	art. 37
art. 25	art. 39
art. 30	art. 40
art. 31	art. 41
art. 32	art. 43
art. 33	art. 44
art. 34	art. 45
art. 35	art. 46
art. 36	art. 51
art. 38	art. 68
art. 39	art. 69
art. 40	arts. 71, 73 y 70
art. 41	art. 72
art. 47	arts. 88 y 89
art. 48	art. 91
art. 49	art. 92
art. 56	art. 52

(26) M. F. CLAVERO ARÉVALO, *La personalidad*, cit., pág. 33. «Actualmente asistimos... a una tendencia a la asimilación y a la unificación del régimen administrativo de la Administración del Estado y el de sus entidades autónomas». También J. L. VALLINA, *El personal de los organismos autónomos*, «Documentación Administrativa», núm. 104, pág. 77.



c) El Derecho general de las Administraciones autónomas, que es la Ley de 26 de diciembre de 1958, no es aplicable a las Universidades Laborales; sin embargo, no conviene dejarse impresionar por la afortunada terminología de CLAVERO, que casi inconscientemente nos lleva a ver en dicha Ley el Derecho general de la Administración institucional, cuando sólo lo es de una parte de la misma (organismos autónomos); quedando dentro de la Administración institucional y al margen de dicha Ley los entes de base corporativa y los entes no clasificados por el Decreto 1.438/1962, de 14 de junio.

Esta observación tiene la máxima trascendencia de cara al Estatuto de Personal de organismos autónomos, que de promulgarse con esta denominación y equivalente ámbito de aplicación, excluiría no sólo a los entes corporativos y a los fundacionales que por diversos motivos no se hallan regulados por la Ley del 58, sino incluso entre los actualmente sometidos a esta Ley quedarían fuera del Estatuto el personal de los Servicios públicos centralizados, como grupo más calificado entre los varios excluidos (27).

#### d) *Derecho estatutario de Universidades Laborales.*

La Orden ministerial de 6 de julio de 1966 promulga el Estatuto de Personal de Universidades Laborales, y debemos comprobar si en ella se reúnen, aparte de su denominación, las notas esenciales del Derecho estatutario.

Este exige, ante todo, una personificación pública (28): reconocida la naturaleza pública y la personalidad jurídica de las Universidades Laborales por su Ley y Reglamento orgánico, puede darse por existente el primer requisito para la existencia de un Derecho estatutario.

En segundo lugar es preciso que la norma se promulgue singular y privativamente para la personificación pública en cuestión, pues el Derecho estatutario supone la singularidad del sujeto a que se aplica; también esta nota aparece en Universidades Labores, pues conforme al artículo 1.º de la Orden ministerial de 6 de julio de 1966:

«Este Estatuto afectará a todo el personal de Universidades Laborales, sin más limitaciones que las en él expresamente señaladas»;

en su interpretación puede observarse que concurre esta nota de singularidad, al tratarse de un Reglamento administrativo promulgado específica y exclusivamente para el personal de Universidades Laborales, cuya aplicación se delimita no territorialmente, sino por referencias subjetivas. Dentro del personal de Universidades Laborales, el Estatuto es de aplicación a la totalidad del mismo, si bien para cohesionar las especialidades de de-

(27) Por la exclusión se pronuncia J. L. VALLINA, en *El personal de los organismos autónomos*, DA, núm. 104, págs. 73 y 74.

(28) CLAVERO ARÉVALO, en *La personalidad*, cit., pág. 18. dedica su capítulo 6 al examen de la prerrogativa de personificación de la Administración Pública y el derecho estatutario.

terminado personal existen materias de aplicación general y materias de aplicación específica; por ello, este artículo 1.º afirma como principio básico la aplicación de todo el Estatuto a todo el personal, y a continuación salva las limitaciones derivadas de la regulación diferenciada de ciertas materias.

Del concurso de estas dos notas resulta que el Estatuto de Personal de Universidades Laborales es Derecho estatutario en su más riguroso contenido técnico, y en consecuencia es de inmediata aplicación el principio de que los entes se rigen por sus propios estatutos en todo lo que no contraríen su Derecho general (29), estatutos cuyo fundamento no radica en una potestad estatutaria propia del ente, sino que es y supone el ejercicio de potestades normativas estatales (30). Esta precisión destaca con mayor claridad en los entes de base fundacional (31), cuyo régimen se determina por la voluntad trascendente del fundador al establecer las «reglas de su institución» (32).

#### V.—EXAMEN DEL ESTATUTO DE PERSONAL DE UNIVERSIDADES LABORALES EN ESTOS ASPECTOS.

Estimamos que nada de lo anteriormente expuesto viene devirtuado porque el texto aprobado por la Orden ministerial de 6 de julio de 1966 no establezca expresamente la condición de funcionario público del personal de Universidades Laborales, ni apodere expresamente a la jurisdicción contencioso-administrativa, y ello por el resultado de la acumulación de los siguientes argumentos:

- a) La lógica interna de este Estatuto.
- b) La lógica interna de la relación de servicios que establece.
- c) Tampoco declara el Estatuto que la relación sea laboral, ni atribuye competencia a la jurisdicción del trabajo.
- d) Los actos en materia de personal de Universidades Laborales no emanan de entes institucionales, sino de un Centro directivo de la Administración del Estado.

Examinemos en detalle cada uno de estos puntos de vista, a los que nos vemos forzados a recurrir en defecto de una normativa delimitadora de estos aspectos.

---

(29) Lo cual en el caso de las Universidades Laborales y de su Estatuto de personal nos remite directamente a la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, ante la inaplicabilidad a las mismas de la Ley de 26 de diciembre de 1958.

(30) CLAVERO, *La personalidad...*, cit., pág. 10.

(31) Como son las Universidades Laborales.

(32) Artículo 37 del Código civil.

a) *La lógica interna del Estatuto.*

Del examen de este texto se deduce que no estamos ante una reglamentación de trabajo, sino ante una disposición general que se inserta en el Ordenamiento administrativo, y no sólo porque en el ejercicio de la potestad normativa se ha decidido la ausencia de carácter laboral, sino, además, porque en la estructura del mismo se aprecia la existencia de todas las instituciones esenciales a nuestra función pública, tales como la distinción entre funcionarios y contratados, selección por convocatoria pública, seguida de oposición o concurso-oposición (con un período posterior de formación), perfeccionamiento, condiciones generales de ingreso y extinción de la relación de servicios, situaciones administrativas de activo, excedencia en sus tres modalidades y supernumerario, vacaciones y licencias, deberes, régimen disciplinario, clasificación de puestos de trabajo, plantillas orgánicas, relaciones de personal, supresión de las categorías administrativas e idénticos conceptos retributivos que en la función pública estatal.

b) *La lógica interna de la relación de servicios.*

Se inicia en virtud de nombramiento administrativo, extendido por la Dirección General de Promoción Social, y no por contrato de trabajo. También se prevé la posibilidad de contratar personal para colaboración temporal o realización de trabajos específicos, contratos regulados íntegramente por el Estatuto y no por la Ley de Contratos de Trabajo.

Una vez adquirida la condición de funcionario público de Universidades Laborales, sólo se pierde por los motivos siguientes :

- Renuncia del interesado.
- Pérdida de nacionalidad.
- Sanción disciplinaria.
- Inhabilitación judicial.
- Jubilación forzosa, voluntaria o por incapacidad física.

Estos son los motivos aplicables a la función pública estatal y local, no constituyendo causas de extinción los supuestos laborales de :

- Cumplimiento de plazo.
- Conclusión de obra o servicio.
- Fuerza mayor.
- Cese de la empresa.
- Quiebra del empresario o desaparición del mismo.
- Mutuo disenso.
- Despido.

En cuanto al contenido de la relación de servicios, la enumeración de deberes deriva de la tipificación que el Código penal efectúa de los delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos; así resultan los deberes de obediencia, cooperación, prestación personal de la función, asiduidad, objetividad, secreto y abstención de negociaciones ilícitas.

La infracción de estos *deberes* del funcionario público constituye *falta* administrativa, sin perjuicio de su ulterior enjuiciamiento penal como delito. Técnicamente, esta solución parece irreprochable y evita la remisión que hace el texto del Estado a Reglamento futuro que tipifique las faltas, debida indudablemente al defectuoso tratamiento que se da a los deberes, en los que se recogen conceptos arcaicos e imprecisos, de los cuales con acierto había ya prescindido el Reglamento de Funcionarios de las Corporaciones locales.

c) *Tampoco declara el Estatuto de Universidades Laborales que la relación sea laboral, ni atribuye competencia a la jurisdicción del Trabajo.*

Técnicamente, el Estatuto de Universidades Laborales es un ente de abstracción, ya que del examen puramente gramatical de su contenido no se deduce ni que su personal sea funcionario público, ni tampoco que se encuentre en relación laboral; ni que sea competente la jurisdicción contencioso-administrativa, ni tampoco se apodera a la jurisdicción de Trabajo (33).

Nos encontramos así ante una laguna de la norma, a completar mediante el recurso a las técnicas la interpretación lógica y sobre todo sistemática. Respecto a esta última hay que considerar al Estatuto de Personal de Universidades Laborales, al insertarse en el marco de nuestro Ordenamiento jurídico administrativo, no puede interpretarse aisladamente (34), sino en conjunto, las restantes normas del mismo. La influencia del Ordenamiento jurídico sobre el Estatuto de Personal de Universidades Laborales, con arreglo a la interpretación sistemática, permite completar la laguna indicada, aplicando a este personal la condición de funcionario público y fundando la competencia de la jurisdicción contenciosa.

Respecto a la interpretación lógica, hemos destacado en los apartados inmediatamente anteriores cómo la lógica interna del Estatuto de Personal de Universidades Laborales, y de la relación de servicios que regula, lo inscribe necesariamente en el ámbito de los Reglamentos administrativos reguladores de la función pública, adecuándose la relación de servicios prevista a la típica del funcionario público.

---

(33) Las Magistraturas de Trabajo tienen, con arreglo al texto articulado II de la Ley de Seguridad Social y al Estatuto de Personal de Universidades Laborales, competencia específica sobre las cuestiones contenciosas que este personal suscite en materia de Seguridad Social y Jubilaciones, pues en ambas el Estatuto se remite a la normativa general de estas instituciones.

(34) La Sala 3.ª del Tribunal Supremo, en sentencia de 5 de diciembre de 1963, tiene declarado que las posibles lagunas de una reglamentación de personal de organismos autónomos no pueden prevalecer frente al conjunto normativo del país.

El resultado conjunto de ambas interpretaciones, al completar el vacío normativo, posibilitan la recta aplicación de dicho Estatuto, que resultaría imposible en caso de adoptarse un enfoque laboral del mismo.

d) *Los actos en materia de personal de Universidades Laborales no emanan de entes institucionales, sino de un Centro directivo de la Administración del Estado.*

En virtud de la concentración de competencias que el artículo 2 del Estatuto de Personal de Universidades Laborales opera en la Dirección General de Promoción Social, teóricamente justificado en páginas anteriores como manifestación de la potestad de tutela sobre el personal, cada acto de aplicación del Estatuto es un acto administrativo producido por un órgano de la Administración Central del Estado a nivel de Dirección General; por tanto, conforme al artículo 36. 4 (35) de la Ley de Régimen Jurídico, agota la vía administrativa. Contra estos actos procede exclusivamente la vía administrativa de recursos, y dentro de ello no el de alzada, sino precisamente el de reposición (36), con carácter potestativo previo al recurso contencioso-administrativo.

No procede, en cambio, la reclamación previa a la vía judicial laboral, regulada en los artículos 145 y 146 de la Ley de Procedimiento, ya que la reclamación no se hallará fundada en Derecho laboral, sino en Derecho estatutario de naturaleza administrativa, por personal al que no reconoce acción laboral y cuya relación de servicios no es la de un trabajador contractual, sino la de un funcionario público, retribuido y regulado conforme a Derecho administrativo.

JOSÉ ANTONIO MANZANEDO MATEOS  
Profesor Ayudante de Derecho Administrativo.

---

(35) «Pondrán fin a la vía administrativa las resoluciones:...

»4. Las de los Subsecretarios y Directores Generales relativas al personal».

(36) Conforme a lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa y 126 de la Ley de Procedimiento. Véase el magnífico trabajo de A. GUAITA, *Organismos autónomos y recursos de alzada*, en «Documentación Administrativa», núm. 104, pág. 1.155, si bien no es de aplicación al caso de Universidades Laborales, que no son organismos regidos por la Ley de Entidades Estatales Autónomas.



## DOCUMENTOS Y DICTAMENES

