

EN GENERAL, SOBRE LAS LEYES DE "ACOMPAÑAMIENTO" Y EN ESPECIAL SOBRE LA DE 1996 PARA 1997*

Manuel Alonso Olea

Hace bastantes años, los profesores que entonces formábamos el Departamento de Derecho de Trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, discutimos durante unos días el tema general Trabajo y Seguridad Social en la Ley de Presupuestos de 1985; las ponencias fueron publicadas el mismo año por el Instituto de Estudios Fiscales, con un Epílogo de su Director, Prof. Albiñana, que concluía diciendo que "las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado ... están siendo leyes-ómnibus en cuanto al contenido material de su 'articulado'".

Muy poco después, y aún con algún precedente anterior, la congestión del articulado de los Presupuestos Generales del Estado accedía al Tribunal Constitucional. Dos melosas sentencias 65 y 134/1987, de 21 de mayo y 21 de julio, respectivamente², se ocuparon incidentalmente del tema.

La 65/1987 nos dijo que "no puede ... descartarse la posibilidad de que la inclusión injustificada de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria suponga una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda [del proyecto de ley] sin base constitucional", al quedar envuelta en la prohibición del artículo 134.6 de la Constitución, que exige "la conformidad del Gobierno para la tramitación ... [de] ... toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o gastos presupuestarios". Pero se descartó tal "posibilidad" en el caso, admitiéndose en cambio la de que no eran objetables las regulaciones contenidas en el articulado de la Ley de Presupuestos si estaban "relacionadas directamente ... bien con las previsiones de ingreso y habilitaciones de

* Sobre el tema de esta disertación, con variantes, pronuncié sendas conferencias en las Facultades de Derecho de la Universidad de Extremadura en Cáceres, y del País Vasco en San Sebastián.

Aprovecho en el texto actual las abundantes e importantes observaciones que se me hicieron en los correspondientes coloquios.

¹ M. ALONSO OLEA, G. BARREIRO GONZÁLEZ, M^a E. CASAS BAAMONDE, R. ESCUDERO RODRÍGUEZ, J. LÓPEZ LÓPEZ, M. SEQUEIRO DE FUENTES; J. E. SERRANO MARTÍNEZ, J. L. TORTUERO PLAZA, C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA; *Trabajo y Seguridad Social en la Ley de Presupuestos para 1985*, Instituto de Estudios Fiscales; Monografías, n^o 39, Madrid, 1985. Un volumen de 202 págs. cuyo sumario refleja la multitud variopinta de los temas sociales que se subían al ómnibus. En pág. 138, la cita de ALBIÑANA.

² Comentadas ambas en M. ALONSO OLEA, *Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social*; Madrid, 1987, tomo V; la primera (ref. 236) comentada por M^a E. CASAS BAAMONDE; y la segunda (ref. 254) por A. MONTOYA MELGAR.

gasto, bien con los criterios de política general en que las provisiones presupuestarias se sustentan"³.

La 134/1987 remite a su precedente en la 65/1987, y nos insiste en que ya tiene el TC dicho que "una Ley de Presupuestos no tiene sólo por objeto la aprobación de la previsión de ingresos y de las autorizaciones de gastos del Estado, sino que también puede incluir regulaciones directamente relacionadas con aquella previsión y autorizaciones, o con los criterios de política económica que en ellos se sustentan"⁴.

Y así como en el precedente de la 65/1987 la china para, el TC en el caso leve o inexistente, era que se hurtaran al procedimiento legislativo ordinario materias no presupuestarias, ahora la objeción sobre la que se insiste, también para el TC leve e inexistente en el caso, es que la "reiteración sistemática de una disposición temporal podría suponer, a la larga, una forma de sustraer al debate parlamentario una norma, incluyéndola sistemáticamente en el procedimiento de elaboración más restringido de una Ley de presupuestos"⁵.

Finalmente, la sentencia 83/1993, de 8 de marzo, se mueve en cuanto al punto concreto que nos ocupa, en la misma línea y aún la refuerza suponiendo "un paso adelante ... en detrimento de la concepción doctrinal *excepcional de las leyes presupuestarias*"⁶.

* * * * *

Pese a esta jurisprudencia, evidentemente la conciencia del legislador no debió quedar del todo tranquila ante la vista de la multitud que se subía al ómnibus; y más dado que, como se ha visto, aunque suaves y, si se quiere cada vez más suaves, las admoniciones contra la práctica eran continuas.

Probablemente aquí está el origen de las leyes de "acompañamiento" así llamadas, o, en su denominación formal, leyes "de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social", a partir de 1994, con versiones sucesivas en 1995 y 1996 para "acompañar" a las respectivas leyes de presupuestos. Al ómnibus se le añadió un remolque y al remolque se hizo subir todo lo que parecía excesivo, incluso cuantitativamente, para el ómnibus.

* * * * *

La versión última de lo anterior es la Ley 13/1996, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, publicada el mismo día y en las páginas inmediatamente siguientes del Boletín Oficial del Estado a las en que aparece la ley acompañada, Ley 12/1996 de Presupuestos Generales del Estado para 1997. Dos gruesas leyes ambas, y aún más la de acompañamiento: las 71 páginas (comprendidas

³ Considerando 5º de la sentencia; más las cursivas.

⁴ Considerando 6º; también son más las cursivas.

⁵ Con esto se contestó a la gravísima observación del Tribunal Central de Trabajo de que "la reducción de las pensiones a la tasa fijada, produce los efectos de un tributo informal, que se financia reduciendo las cargas públicas entre la cifra natural de aquéllas ... y el límite fijado" por el precepto pseudopresupuestario.

Pero, ya dijimos en el texto, el límite era temporal a juicio del TC, suponiendo "una reducción directa de los gastos presupuestarios, por lo que no puede considerarse impropio su inclusión en una ley de presupuestos" (más las cursivas). Se consumó así para siempre la confiscación parcial de las pensiones con la imposición de un tope de percepción independiente del de cotización para las mismas.

⁶ *Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social*, tomo XI, ref. 721; comentario de Mª E. CASAS BAAMONDE, págs. 244-245 y 249; de ella las cursivas.

entre la 38.974 y la 39.064 del BOE de 31 de diciembre) frente a las 57 (comprendidas entre la 38.818 y la 38.974 del mismo BOE).

Es la Ley de acompañamiento para 1997 un confuso montón de normas heterogéneas sobre materias mil, de las cuales seleccionaremos algunas para el "... en particular sobre la Ley de 1997" que se menciona en el título de esta disertación.

* * * * *

Pero antes, vamos a referirnos en general a la práctica de esta heterogeneidad en el contenido de la ley característica común de las de acompañamiento.

Un tema viejo este.

Dentro del Libro que las Etimologías de San Isidoro dedican a "Las Leyes y los Tiempos", aparece un brevísimo Capítulo XVI Sobre las leyes "satura", que dice así:

Ley "satura" es la que trata de muchas cosas al mismo tiempo; y se llama así de la abundancia de cosas, como si dijéramos, de la 'saturación'.

Muy pertinentemente, los traductores de las *Etimologías* que manejo⁷ insertan a pie de página una nota según la cual, "las leges saturae o per saturam fueron prohibidas por la Lex Caecilia Didia del 98 a.C.", Ley identificada por Rotondi como la *Lex Caecilia Didia de modo legum promulgandarum* y de la que nos dice que fue promulgada por los Cónsules Quinto Cecilio Metelio Nepos y Tito Didio, renovando la prohibición, ya existente en tiempo de los Gracos, de incluir en un único proyecto de ley, disposiciones heterogéneas, esto es, de la *rogatio per saturam*⁸.

Supongo que ni San Isidoro ni mucho antes que él los cónsules Cecilio y Didio, ni antes de éstos los Gracos -quizá los dos, Tiberio Sempronio y Cayo- hubieran vacilado en decir que las leyes de acompañamiento, las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, son leyes saturadas y como tales prohibidas por contrarias a un buen modo de proponer y aprobar las leyes.

De forma que estamos incurriendo, suavemente dicho, en una deficiencia conocida, acusada y prohibida hace más de dos mil años. En el del Derecho, como en tantos otros ámbitos, nada hay nuevo bajo el sol⁹; no lo hay ni en la deficiencia ni en su crítica porque, en cuanto a esto último, aparte de lo que dejo dicho y continuaré diciendo, leo en el dictamen del Consejo Económico y Social sobre el proyecto de lo que después sería la citada ley 13/1996, como por el mismo se "llama la atención sobre el riesgo que conlleva la utilización extensiva de esta práctica [de las de las leyes de acompañamiento] al dispersar la normativa, restándole coherencia y dificultando su comprensión normal, con el eventual riesgo, asimismo, de producir inseguridad jurídica en los intérpretes y aplicadores de las normas"¹⁰.

⁷ J. Oroz Reta y M. A. Marcos Casquero, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1982, págs. 516-517.

El texto latino de San Isidoro, dice: *Satura vero lex est quae de pluribus simul rebus eloquitur, dicta a copia rerum et quasi a saturitate.*

En una versión inglesa de las *Etimologías* que desde hace tiempo manejo (trad. E. BREHAUT, Nueva York, 1873, reimpresión en 1912 y 1964), la traducción es muy similar a la española.

⁸ G. ROTONDI, *Leges publicae populi romani*, ed. Milán, 1912; 656/98; pág. 335.

⁹ Como ya tengo dicho en otro lugar, estoy acompañado, por no decir iluminado, por el Prof. MARTÍNEZ GIRÓN en esta indagación sobre las leyes saturadas.

¹⁰ Dictamen sobre el "Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social", en *Consejo Económico y Social, Dictámenes 1996*; Madrid, 1997, págs. 27 a 78; la cita de pág. 51.

Ya sí entramos en las normas "del orden social" que he seleccionado de la Ley de Acompañamiento para 1997. Insisto en que se trata de una selección y que otras muchas también de este "orden", no digamos de los demás, podrían ser traídas a colación. Repárese en que lo que importa a efectos de esta disertación es lo estrambótico del sitio en que aparecen las normas y no su contenido sustantivo, aunque alguna referencia habrá que hacer a éste en cada caso.

Comencemos de una vez.

* * * * *

El artículo 115 de la Ley de Acompañamiento (en adelante LPac), dice:

"Artículo 115. Provisión de puestos directivos de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social gestionadas por el INSALUD.

1.- La provisión de los órganos de dirección de los centros, servicios y establecimientos sanitarios, gestionados por el INSALUD, podrá efectuarse conforme al régimen laboral de alta dirección, previsto en el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto.

2.- Se entienden por órganos de dirección, a los efectos prevenidos en el número anterior, los Directores Gerentes de los Centros de Gasto de Atención Especializada y Atención Primaria, así como los Directores y Subdirectores de división".

Exploremos este precepto.

Dispuso el Reglamento de hospitales del INSALUD, aprobado por RD. 521/1987, de 15 de abril, que la "autoridad superior del hospital" era su respectivo gerente, cuya relación con el hospital sería de naturaleza laboral aunque especial: la relación laboral especial de "alta dirección" prevista en el artículo 2.1.a) del Estatuto de los Trabajadores y regulada por el RD. 1382/1995, de 1 de agosto.

Por consiguiente, conforme al artículo 11.1 de este Decreto, el gerente que es "de libre designación", puede ser cesado por "desistimiento" del hospital empleador, como informó el Consejo de Estado al dictaminar su proyecto¹¹ y se apresuró a confirmar la jurisprudencia¹², con derecho a la indemnización comparativamente ínfima ("siete días de salario en metálico por año de servicio, con el límite de seis mensualidades"), salvo que se hubiera pactado una mayor, esto es, salvo que el contrato se hubiera "blindado"¹³.

Señálese además que el gerente, no tiene necesariamente que ser médico, precepto éste del RD. 521/1987 que fue impugnado en su día, afirmándose judicialmente su legalidad¹⁴.

Así las cosas, la disposición final 7ª de la Ley 29/1991, de 16 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1992, siguiendo los pasos de un RD. 118/1991, de 25 de enero, y derogando norma general contenida en el artículo 34.cuatro.1.c).4 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (buena

¹¹ Dictamen núm. 50.426, de 9 de abril de 1987.

¹² Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de diciembre de 1990, Sala de lo Social (Ar. 9796).

¹³ Remito sobre esto a M. ALONSO OLEA, "Extinción del contrato de alta dirección por voluntad del empresario", en Estudios jurídicos en homenaje al Prof. AURELIO MENÉNDEZ, Madrid, Cívitas, 1966 (vol. IV, págs. 5047-5071). En general, sobre la relación laboral especial de alta dirección, M. Alonso Olea y Mª E. CASAS BAAMONDE, *Derecho del Trabajo*, 15ª ed., Madrid, 1997, capítulo 2.V (págs. 72-80).

¹⁴ Sentencias del Tribunal Supremo, Sala [entonces 4ª, Contencioso-Administrativa] de 14 y 20 de diciembre de 1988 (Ar. 9954 y 9982) y Sala 3ª, de 13 de marzo de 1989 (Ar. 1985).

prueba esta del pandemio normativo de las leyes de presupuestos que han heredado las leyes de acompañamiento), *inter alia* dispuso que la provisión de los órganos de dirección de ... los centros, servicios y establecimientos sanitarios gestionados por el INSALUD ... se efectuará conforme al régimen laboral especial de alta dirección. Con lo cual, entiéndase referido a todo este personal directivo "genérico" lo dicho (extinción del contrato por desistimiento, indemnización legal ínfima, posibilidad de "blindaje") respecto a los gerentes.

Colocado en este contexto el artículo 115 de la LPac del 97 transcrito, parece tener como finalidad restringir la posibilidad de contratación como altos directivos del personal "gerencial" del INSALUD, especificando cuales son exactamente las plazas - ni sólo las de los gerentes ni todas las de personal directivo- que puedan ser ocupadas por personas en régimen laboral especial de alta dirección.

Concluamos este comentario recalcando, de un lado, el lugar tan inapropiado para colocar el contenido del artículo 115 y, de otro, el estudio que hubiera exigido por el legislativo, para comprender la cosa de que se hablaba. Posiblemente se hiciera éste; es el temor a que no se haga siempre el que crea el recelo ante las leyes saturadas.

* * * * *

El artículo 100 de la LPac, dice:

Se modifica el art. 70.2 del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que queda redactado de la siguiente forma:

"Los empresarios asociados a una Mutua a los fines de las presentes normas, habrán de proteger en la misma entidad a la totalidad de sus trabajadores correspondientes a centros de trabajo situados en la misma provincia, siempre que ésta se encuentre comprendida en el ámbito territorial de la Mutua. A estos efectos se entenderá por centro de trabajo el definido como tal en la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores".

Supongo que puedo insistir sobre lo impertinente que resulta modificar la Ley de Seguridad Social en una LPac con el objeto de precisar cual es el ámbito de actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

En cuanto al fondo, la modificación consiste en el inciso... *situados en la misma provincia*, siempre que ésta se encuentre comprendida en el ámbito territorial de la Mutua, que sustituye al derogado; significando una modificación permisiva o ampliatoria de la elección por el empresario del asegurador de sus responsabilidades legales por accidentes de trabajo.

Conforme a la redacción anterior, todos los trabajadores de un mismo empresario, parecería, tenían que estar asegurados en una misma Mutua (si se optaba por el aseguramiento mutual en vez del aseguramiento en el Instituto Nacional de la Seguridad Social, se entiende); con la redacción actual queda claro que si el empresario tiene centros de trabajo en varias provincias, puede asegurar en distintas Mutuas, con obligación de asegurar sólo en una de ellas todos los trabajadores de los centros de cada provincia.

(El art. 101 de la LPac modificó a su vez el 75.2 de la LSS, sobre incompatibilidades de los directivos de las Mutuas; de ambas modificaciones derivó la de varios artículos del Reglamento de Mutuas [RD. 1993/1995, de 7 de diciembre] y del de inscripción, afiliación, ... etc. [RD. 84/1996, de 26 de enero] por el RD. 250/1997, de 21 de febrero).

* * * * *

El art. 89 de la LPac se titula:

"Equiparación de la suspensión del contrato de trabajo por maternidad en los casos de adopción a los de filiación biológica".

Tras esta rúbrica pomposa, el art. 89 procede a dar nueva redacción, dice, al extenso apartado 4º del art. 48 del Estatuto de los Trabajadores.

Baste por nuestra parte decir que el nuevo ET. art. 48.4 es idéntico al viejo ET. art. 48.4, salvo que, en su párrafo 3º, la suspensión del contrato por adopción del hijo menor de nueve meses, que antes era de ocho semanas, pasa a ser de dieciséis semanas, igualándose así "la suspensión del contrato de trabajo por maternidad en los casos de adopción", a los de filiación biológica, como dice la rúbrica del artículo 89.

Por cierto, los inmodificados párrafos 1º y 2º de ET artículo 48.4, son de imposible juego conjunto. Las seis semanas (dentro de las dieciocho) inmediatamente posteriores al parto necesariamente han de ser disfrutadas por la madre, conforme al párrafo 1º, sin que quepa que, como dice el párrafo 2, "la madre ... al iniciarse el período de descanso por maternidad, pueda optar porque el padre disfrute hasta cuatro de las últimas semanas de suspensión"¹⁵.

* * * * *

El art. 92 de la LPac, dice: "Asistencia al gran inválido".

El artículo 139.4, párrafo 2, del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, queda redactado en los siguientes términos:

"A petición del gran inválido o de sus representantes legales podrá autorizarse, siempre que se considere conveniente en beneficio del mismo, la sustitución del incremento a que se refiere el párrafo anterior por su alojamiento y cuidado en régimen de internado en una institución asistencial pública del Sistema de la Seguridad Social, financiada con cargo a sus presupuestos"

La modificación del precepto de la LSS afecta a su inciso final. Lo que en el texto viejo era "institución asistencial adecuada", pasa a ser "institución asistencial pública del sistema de Seguridad Social financiada con cargo a sus presupuestos".

Es evidente el sentido restrictivo de la norma al exigirse ahora que el alojamiento y cuidado por el que se opte, lo sea en establecimiento de la Seguridad Social.

Como es sabido, el "incremento" de que se habla es del 50% adicional a su pensión a que tiene derecho el gran inválido para que pueda remunerar a la persona que le atiende".

* * * * *

El art. 79 de la LPac dice:

Artículo 79. Competencia jurisdiccional.

¹⁵ Reitero al respecto lo que tenemos dicho M. ALONSO OLEA Y Mª E. CASAS BAAMONDE en *Derecho del Trabajo*, 15ª ed., Madrid, 1997, págs. 126, nota 18.

"Aunque este pintoresco inciso [el de ET. art. 48.4.2] hace la salvedad de que en el momento de su efectividad la incorporación al trabajo de la madre suponga riesgo para su salud, en todo caso, el descanso obligatorio mínimo de la mujer de seis semanas tras el parto ha de ser respetado para cumplir con el art. 3.2-3 del Convenio de la OIT n 103, 1952, Relativo a la protección de la maternidad (revisado; el anterior es el núm. 3, de 1919), ratificado por España.

Se modifica el artículo 233 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, que queda redactado de la siguiente forma:

«Las decisiones de la Entidad Gestora competente, relativas al reconocimiento denegación, suspensión o extinción de cualquiera de las prestaciones por desempleo serán recurribles ante los órganos jurisdiccionales del orden social, previa reclamación ante dicha Entidad Gestora en la forma prevista en el artículo 71 del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral aprobado por Real Decreto legislativo 2/1995, de 1 de abril.

También serán recurribles ante los órganos jurisdiccionales del orden social, previa reclamación ante la Entidad Gestora competente en la forma prevista en el artículo 71 del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto legislativo 2/1995, de 7 de abril, las resoluciones siguientes de la Entidad Gestora:

a) Las relativas a la exigencia de devolución de las prestaciones indebidamente percibidas y al reintegro de las prestaciones de cuyo pago sea directamente responsable el empresario, establecidas en el artículo 227.1 de esta Ley, a excepción de las actuaciones en materia de gestión recaudatoria conforme a lo establecido en el artículo 3.b) del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto legislativo 2/1995, de 7 de abril.

b) Las relativas al abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, establecido en el artículo 228.3 de esta Ley.

c) Las relativas a la imposición de sanciones a los trabajadores por infracciones leves y graves conforme a lo establecido en el artículo 46, apartados 1 y 4 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social».

Una modificación de extensión cuantiosa ésta del derogado art. 233 LSS cuya redacción derogada se limita al inciso 1º del hoy párrafo 1, esto es, al que comenzaba "las decisiones de la entidad gestora ..." y concluía "... ante los órganos jurisdiccionales del orden social".

Pide esto un mínimo estudio sobre el sentido de la modificación, que podría ser el siguiente:

Dado que las decisiones sobre desempleo son recurribles ante la Jurisdicción social, es claro que antes de demandar debe ser agotada la vía previa, como manda el art. 71.1 de la LPL (Texto Refundido, aprobado por RD. Legislativo 2/1995, de 7 de abril; en adelante, LPL); la vía previa ante la Entidad gestora que ha dictado el acto contra el que la demanda se dirige. Pero en esto, el art. 79 LPac no pone ni quita nada que antes no existiera. Dejemos pues el inciso nuevo que comienza "... previa reclamación ..." como aclaración o complemento innecesario de norma respecto de cuya aplicación no existía duda¹⁶.

¹⁶ Sobre los "Procesos especiales de Seguridad Social", ALONSO OLEA y MIÑAMBRES PUIG, *Derecho Procesal del Trabajo*, 9ª ed., capítulo 1º, págs. 241-257, Madrid, 1997; páginas de las cuales las 242 a 244 están destinadas al estudio de la reclamación previa.

Las reclamaciones previas en materia de Seguridad Social son una modalidad de la reclamación previa en general a la que se refieren los arts. 69, 70, 72 y 73 de la LPL; en ALONSO OLEA y MIÑAMBRES PUIG, *loc. cit.*, capítulo 2º, págs. 129 a 137.

El párrafo 2º se descompone en los apartados a) b) y c) cada uno de las cuales comprende materias de desempleo respecto de las cuales se insiste, tanto sobre que es la Social la jurisdicción llamada a conocer, sobre como la necesidad de reclamar previamente ante la entidad gestora antes de demandar. Por cierto, debí dejarlo dicho antes, la entidad gestora de las prestaciones de desempleo es el Instituto Nacional de Desempleo (en adelante INEM), bien que la gestión recaudatoria esté confiada, como en general la de los recursos de la Seguridad Social a la Tesorería General de ésta (en adelante TGS).

Examinemos por separado cada uno de los tres párrafos.

En cuanto al párrafo a) las reclamaciones de devolución de prestaciones indebidas percibidas que el INEM (o la TGS) dirijan bien contra el trabajador perceptor, bien contra el empresario si éste era quien las pagaba por delegación, quedan atribuidas a la Jurisdicción Social, como había venido diciendo la jurisprudencia¹⁷ que por tanto el precepto no hace sino confirmar.

El estrambote según el cual si el acto es de gestión recaudatoria, la competente es la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, reitera en sus propios términos el precepto de LPL art. 3.b) que cita; lo que no viene a cuento es su inserción en este lugar, salvo para recalcar que la devolución de prestaciones indebidas no es gestión recaudatoria. Pero ello nada aclara y sobrecarga innecesariamente este precepto del apartado a); esto por no decir de él, como se podría por lo expuesto, que es por completamente innecesario.

En cuanto al apartado b), vale lo que se acaba de decir respecto del a); que de las reclamaciones en cuanto a la prestación de desempleo "en su modalidad de pago único" (LSS, art. 228.3) conoce la Jurisdicción Social, es declaración constante de la jurisprudencia, así de la Contencioso-administrativa, como de la social¹⁸. De este apartado b) lo más que puede decirse es, pues, que confirma la jurisprudencia citada.

Por cierto, existe una sentencia¹⁹ conforme a la cual el debate no sobre la prestación misma de pago único, sino sobre si ha sido destinado su importe a la finalidad que autoriza tal forma de pago, existe una sentencia, digo, que atribuye la competencia la Jurisdicción contencioso administrativa. Posiblemente la generalidad actual, esto es, tras la LPac, de LSS art. 233.b) enviaría esta cuestión también a la Jurisdicción Social. Si así fuera, y posiblemente haya de ser así, el precepto haría algo más que confirmar.

En cuanto al apartado c) es precepto realmente innovador y extraño. Venía y viene entendiéndose sin apenas discrepancia que las decisiones administrativas sancionadoras por incumplimiento de la legislación social, estaban atribuidas siempre a la Jurisdicción contencioso-administrativa. Como de siempre tenemos dicho: contra las resoluciones administrativas sancionadoras pueden interponerse "los recursos administrativos y jurisdiccionales que legalmente procedan (LIS, art. 153). La jurisdicción competente por razón de la materia es la contencioso-administrativa [arts. 9º.4 LOPJ, 1 LJCA y 3a) LPL]"²⁰.

¹⁷ Sentencias de la Sala 3ª, Sección 7ª, de 19 de noviembre de 1991 (Ar. 8726) y 4 de noviembre de 1992 (Ar. 9081), entre otras.

¹⁸ Entre otras, sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 7ª, de 28 de junio de 1991 (Ar. 5990) y Sección 4ª, de 9 de julio de 1996 (Ar. 5967); también entre otras, sentencias del Tribunal Supremo, Sala 4ª, en unificación de doctrina, de 8 de marzo y 23 de mayo de 1995 (Ar. 1755 y 3998) y 16 de febrero de 1996 (Ar. 1498).

¹⁹ STS, Sala 3ª, Sección 4ª, de 22 de junio de 1995 (Ar. 5164).

²⁰ Ultimamente, ALONSO OLEA y CASAS BAAMONDE, *Derecho del Trabajo*, cit.cap. 35º, pág.1048.

La sorpresa que causa el apartado c) es doble:

En primer lugar, la excepción a la generalísima regla recién expuesta, atribuyendo a la Jurisdicción social las reclamaciones contra las sanciones impuestas a los trabajadores conforme al art. 46 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (la LIS citada).

En segundo lugar, que esta atribución competencial se hacía sólo respecto de las infracciones leves y graves, exceptuándose a contrario las correspondientes a infracciones muy graves que por tanto quedan atribuidas a la jurisdicción contencioso-administrativa.

La razón posible y aún probable del precepto es que las sanciones por infracciones leves y graves las impone el INEM y las por muy graves, la Dirección Provincial de Trabajo. Pero la verdad es que partir por gala en dos la jurisdicción en cuanto al sistema sancionador va a ser sumamente perturbador y abre la posibilidad de discrepancias de criterios judiciales. Mucho más lógico hubiera sido abrir una vía administrativa "ministerial" contra la decisión de la entidad gestora para venir a parar a la contencioso-administrativa, cualesquiera que fueran la entidad de la infracción y la consiguiente de la sanción, aceptada ya como lo está por la jurisprudencia que es en efecto aquella jurisdicción la que debe conocer en el caso de las muy graves²¹.

* * * * *

La disposición adicional sexta de la LPac, dice:

Disposición adicional sexta. Programa de Fomento del Empleo para 1997.

Uno. De conformidad con lo establecido en la disposición adicional tercera del Real Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refúndido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1997 se aplicará el Programa de Fomento del Empleo regulado en el artículo 44 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

Dos. No obstante lo previsto en el apartado anterior, al artículo 44 de la Ley 42/1994 antes citada se le añadirá un nuevo apartado cuatro, conforme al tenor siguiente:

«Cuatro. 1. Se prestará especial atención a los programas y acciones que persigan la mejora de la ocupación efectiva de las personas con discapacidad física, psíquica o sensorial.

2. Las medidas de fomento contenidas en este artículo referentes, tanto a la modalidad de contratación temporal del apartado uno, letra c), como a las ayudas y bonificaciones del apartado dos, letra a), serán plenamente aplicables a las personas con discapacidad, cualquiera que fuera su situación laboral anterior, sin que sea exigible el requisito previo de ser beneficiarios de las prestaciones por desempleo ni estar previamente inscritos durante un período determinado como demandante de empleo.

3. Se faculta al Gobierno el desarrollo de cuantos programas y/o acciones operativas resulten convenientes para la mejora del nivel formativo y de empleo de las personas con discapacidad, dictando para ello las disposiciones precisas y disponiendo de los recursos necesarios dentro de las disponibilidades presupuestarias.»

²¹ Auto del Tribunal Supremo, Sala de Conflictos, de 10 de junio de 1996 (Ar. 9127) y sentencia Sala 3ª [4ª], de 30 de noviembre de 1996 (Ar. 8708).

Se trata de una norma de extremada importancia en cuanto que los contratos de trabajo ajustados al Programa forman el bloque de los temporales o por tiempo determinado y éstos, a su vez, como es sabido, la inmensa mayoría de los que se vienen celebrando estos años, nada menos que el 95,90% de los que se celebraron en año 1996; se nos informó en su momento que de los 8.627.547 contratos de trabajo celebrados en 1996, "los de carácter indefinido son 353.786 ... [es decir] un 4,10% del total". Los restantes 8.273.621, un 95,90% lo fueron por tiempo determinado²².

De los dos números que componen la disposición adicional, el número Uno se limita a prorrogar para el año 1997 el Programa que había sido establecido y regulado por la LPac[95] para este año y que había sido prorrogado para 1996 por la LPac[96]²³.

Se apreciará que en el texto actual del ET, es su disposición adicional 3ª la que se refiere a los Programas de Fomento del Empleo, aunque su redacción es para un ámbito más restringido que el de la LPac, para lo que desde luego, no existe ningún obstáculo por razón de rango, aunque sí la anomalía consabida entre una norma como lo es la del ET de vigencia indefinida, y otra como la LPac, de vigencia limitada al "período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1997".

El número Dos es novedad en cuanto, ya que no normativo directo, sí en cuanto autoriza y manda al Gobierno medidas especiales -tanto de contratación temporal, como de bonificaciones en las cotizaciones para la Seguridad Social- para la mejora de la ocupación de las personas con discapacidad física, psíquica o sensorial, tema éste último de atención profunda reciente²⁴.

* * * * *

Aún podría aumentarse el elenco y el comentario de disposiciones "del Orden Social" en la LPac (y aún si se quiere, bien que no con tanta abundancia ni dispersión, en la propia Ley de Presupuestos). Pero me temo que si siguiera, los árboles no dejarían ver el bosque y aún me temo que éste no se vea ya bien con lo que queda expuesto. Llamando bosque, es claro, al conjunto de normas dispersas que nos sitúan ante esta especie moderna de leyes saturadas .

²² Y de ellos, por cierto, un 70% "tuvieron una duración inferior a tres meses", datos todos ellos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Empleo, *La contratación y paro registrados en 1996*.

²³ Las LPacs citadas son la Ley 42/1994, de 30 de diciembre (de acompañamiento para 1995) y el Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre (de acompañamiento para 1996).

²⁴ B. ALONSO GARCÍA, prólogo de S. Martín-Retortillo Baquer, *El régimen jurídico de la protección social del minusválido*, Madrid, Cívitas, 1997.

ADDENDUM

Poca vida ha tenido el número Uno de la disposición adicional 6ª de la LPac, última comentada, dado que las medidas de fomento de la contratación temporal han sido sustituidas por otras nuevas y distintas de fomento de la "contratación indefinida y de la estabilidad en el empleo", contenidas en el RDL. 9/1997 de 16 de mayo, complementario o simbiótico del RDL. 8/1997, de 16 de mayo, que también tiene como una de sus finalidades el "fomento de la contratación indefinida".

Las derogaciones expresas de la LPac y de las remisiones que ésta hacía al art. 44 de la ley 42/1994 (LPac 1995), están contenidas en las respectivas disposiciones derogatorias únicas [apartado b) del RDL. 8/1997; y apartados 1º y 2º de la del RDL. 9/1997]. Por cierto:

Los dos recién mencionados Decretos Leyes fueron publicados en el Boletín Oficial del Estado del día 17 de mayo de 1997. Para diversión o tortura del intérprete, en el Boletín Oficial del Estado del día 24 día siguiente, aparecieron sendas correcciones de errores que se referían única y precisamente al apartado b) de la Disposición Derogatoria del 8/1997, y al apartado 2º de la Disposición Derogatoria del 9/1997. Con trazo muy grueso: la corrección de errores tiene por objeto mantener y salvaguardar el fomento del empleo, incluso a través de contrataciones temporales, de trabajadores minusválidos.

Quizá estos errores y la necesidad de su corrección sean demostración del mare-mágnum normativo de las LPacs.

Esto dicho, sin sentirnos especialmente torturados, bien que tampoco grandemente divertidos, no es este el lugar de entrar en el cambio radical, cuando menos formal externo normativo, que supone pasar de fomentar el empleo mediante la contratación temporal a fomentar la contratación indefinida; cosas que, aunque no necesariamente contradictorias, son muy distintas.

* * * * *

Y todo en espera de lo que nos traiga la LPac [98].