

Luis María Cazorla Prieto

CATEDRÁTICO DE FINANCIERO Y TRIBUTARIO. LETRADO DE LAS CORTES GENERALES. ABOGADO DEL ESTADO (excdte.)

# CARACTERÍSTICAS DE LAS LLAMADAS LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO PRESUPUESTARIO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LAS CORTES GENERALES

## SUMARIO

- I. CONSIDERACIONES INICIALES INTRODUCTIVAS.
- II. LAS CARACTERÍSTICAS EN PARTICULAR DE LAS LLAMADAS LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO PRESUPUESTARIO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA: A) EL PARALELISMO PROCEDIMENTAL CON RESPECTO A LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO: 1) *El paralelismo procedimental en concreto*: a) La tramitación parlamentaria en el tiempo de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994 y de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo. b) La tramitación parlamentaria en el tiempo de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, y de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. c) La tramitación parlamentaria en el tiempo del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996 y del correlativo de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. d) La tramitación parlamentaria en el tiempo de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. 2) *Alcance del paralelismo procedimental*. B) LA REGLA DE LA ESPECIALIZACIÓN O COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS PARLAMENTARIOS. C) EL ATROPELLAMIENTO TEMPORAL. D) EL DESAPODERAMIENTO DE LAS CÁMARAS. E) LA DEFICIENTE TÉCNICA LEGISLATIVA.
- III. CONSIDERACIONES FINALES CONCLUSIVAS.

## I CONSIDERACIONES INICIALES INTRODUCTIVAS

Las calificadas con todo tino por GARCÍA DE ENTERRÍA «espectaculares»<sup>1</sup> leyes que anualmente acompañan a la Ley de Presupuestos Generales del Estado han irrumpido como elefante en una cacharrería en nuestro ordenamiento jurídico<sup>2</sup>.

1 E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *El Derecho, la Ley y el Juez*, dos estudios, junto a A. Menéndez Menéndez, Civitas, Madrid, 1997, p. 53, habla de «las espectaculares leyes omnibus que suelen acompañar a los Presupuestos Generales del Estado y que intentan ajustes circunstanciales de grandes vectores o corrección de complejos normativos».

2 La primera versión de las Leyes a las que se refiere este trabajo fue la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo; la segunda, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; la tercera y última en la fecha – julio de 1997 – en que estas líneas se redactan, fue la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Lo han hecho con notable influjo tanto en el campo de las fuentes del Derecho como en el de la polémica doctrinal.

A) En efecto, el Consejo Económico y Social, en su informe con ocasión del proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social presentado en el Congreso de los Diputados en octubre de 1996, formuló unas consideraciones muy expresivas acerca de la trascendencia que tiene la ley a la que nos referimos sobre todo nuestro sistema de fuentes. «Este Consejo quiere llamar la atención — afirmó— sobre el riesgo que conlleva una utilización extensiva de esta práctica, al dispensar la normativa restándola coherencia y dificultando su comprensión global, con el eventual riesgo, asimismo, de producir inseguridad jurídica en los interpretes y aplicadores de las normas. En este sentido el anteproyecto que nos ocupa pretende la modificación de 46 Leyes y Reales Decretos Legislativos»<sup>3</sup>.

B) Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario levantaron desde su primera versión una intensa polvareda en el terreno doctrinal.

Pronto, en diciembre de 1994, FALCÓN Y TELLA habló de que con las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario podíamos encontrarnos ante un «posible fraude a la Constitución»<sup>4</sup>. Casi al mismo tiempo SEBASTIÁN MARTÍN RETORTILLO habló de «perversión jurídica» para referirse a la modalidad legislativa examinada<sup>5</sup>. Por su parte, MARTÍN QUERALT también puso de manifiesto temprano la existencia de un posible fraude al texto constitucional<sup>6</sup>. No tardaron en unirse a este frente otras plumas ilustres. FERREIRO LAPATZA habló «de verdadero fraude a la Constitución»<sup>7</sup>. OLALDE MARTÍN fue más claro y contundente aun, pues consideró «a las Leyes de Acompañamiento como normas viciadas de inconstitucionalidad»<sup>8</sup>, afirmación en la que se ha reiterado más recientemente<sup>9</sup>. Por su parte, ANTÓN PÉREZ señaló que: «Las anuales alteraciones del sistema pueden ahora ser todavía más numerosas, con lo que la tendencia del Tribunal Constitucional puede entrar en vía muer-

<sup>3</sup> Informe del Consejo Económico y Social emitido en relación al anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social remitido al Congreso de los Diputados en octubre de 1996, p. 46.

<sup>4</sup> R. FALCÓN Y TELLA: editorial de Quincena Fiscal Aranzadi, número 22, diciembre de 1994, p. 6.

<sup>5</sup> S. MARTÍN RETORTILLO: «El buen hacer de las leyes», *ABC*, correspondiente al 18 de noviembre de 1995, p. 52.

<sup>6</sup> J. MARTÍN QUERALT: «¿Viático o impedimento?», *Tribuna Fiscal*, núm. 52, enero de 1995, p. 4.

<sup>7</sup> J. J. FERREIRO LAPATZA: «Derecho presupuestario y técnica legislativa», Civitas, *Revista de Derecho Financiero*, julio/septiembre de 1995, p. 499.

<sup>8</sup> T. OLALDE MARTÍN: «Ley de Presupuestos versus Ley de Acompañamiento», *Impuestos*, núm. 24, diciembre de 1995, p. 37.

<sup>9</sup> T. OLALDE MARTÍN: «La constitucionalidad de la Ley de Presupuestos», *Expansión*, correspondiente al 7 de febrero de 1997, p. 46. En concreto se reitera en los siguientes términos: «Creemos que las leyes de acompañamiento adolecen de los mismos vicios de inconstitucionalidad que los predicados por el Tribunal Constitucional respecto de las Leyes de Presupuestos».

ta»<sup>10</sup>. Cierta tiempo después, en un artículo firmado como Presidente del Tribunal Constitucional, RODRÍGUEZ BEREIJO se planteó el problema por la vía interrogativa, de un modo del que no es difícil inducir respuesta: «¿En qué medida la “Ley de Acompañamiento” de la Ley de Presupuestos Generales del Estado ... constituye un rodeo o expediente técnico para eludir el impedimento constitucional del límite contenido en el artículo 134, apartado 2 y 7 CE al contenido de las Leyes anuales de Presupuestos según ha sido fijado por el Tribunal Constitucional?»

<sup>11</sup>.

Todo ello hasta los ecos más recientes como el que procede de PADRÓ S, quien habla coloquialmente de que con la llamada ley de acompañamiento presupuestario «se trampea»<sup>12</sup>, y de SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, quien concluye que: «Serán perfectamente extensibles a las modificaciones tributarias llevadas a cabo por la Ley de Acompañamiento alguna de las razones que fundamentan las limitaciones a las Leyes de Presupuestos en materia tributaria»<sup>13</sup>, y, por fin, de nuevo de FERREIRO LAPATZA, quien aguijonea en los siguientes términos: «Ese gran fraude constitucional, heredado con gran alegría por el actual Gobierno de la anterior etapa política, esas “rebajas jurídicas de otoño”, ese mercadillo ambulante inconstitucional e impresentable que recibe el nombre de Ley de acompañamiento»<sup>14</sup>.

C) *En el ámbito parlamentario referido al Congreso de los Diputados y al Senado, los problemas jurídicos de las llamadas leyes de acompañamiento también se han suscitado.*

1. Los problemas jurídicos de las leyes que nos ocupa comenzaron a plantearse en el ámbito parlamentario principalmente con motivo de la tramitación del proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social de 1994, que daría lugar a la segunda de las llamadas leyes de acompañamiento.

10 J. A. ANTÓN PÉREZ: «Reformas tributarias: perspectivas jurídicas», *Hacienda Pública Española*, núm. 2, 1994, p. 190.

11 A. RODRÍGUEZ BEREIJO: «Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», *Estudios Jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez Menéndez*, Civitas, Madrid, 1996, tomo IV, Derecho civil, Derecho público, p. 4.469

12 A. PADRÓ S: intervención en el III Encuentro de fiscalidad empresarial, organizado por *Cinco Días y Coopers y Lybrand*, celebrado en Madrid el 23 de enero de 1997.

13 V. M. SÁNCHEZ BLÁZQUEZ: «Las Leyes de Presupuestos y las Leyes de Acompañamiento», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, XLVI/242, 1996, p. 890.

14 J. J. FERREIRO LAPATZA: «Estatuto del contribuyente o estatuto de la Administración Tributaria», *Quincena fiscal*, núm. 10, mayo 1997, p. 14.

El Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ, del Grupo Federal Izquierda Unida Iniciativa per Catalunya, verdadero paladín parlamentario de la lucha contra las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario, puso el dedo en la llaga en los siguientes términos: «Al Grupo Federal de Izquierda Unida Iniciativa per Catalunya le gustaría iniciar el debate de este título, que es el primero del proyecto de ley, haciendo un comentario general sobre el proyecto. Este proyecto bordea, según nosotros, lo que pudiéramos llamar la tramitación parlamentaria de los Presupuestos. Pasa de hurtadillas, puesto que se debate a la sombra de los Presupuestos; prácticamente no pudimos entrar en la discusión de la totalidad, por tanto, alguno de los elementos que voy a decir ahora son criterios generales de totalidad. Creo, por tanto, que estas propuestas de ley globales o separadas se debieran tramitar antes que los Presupuestos, al margen de ellos y por una tramitación ordinaria»<sup>15</sup>.

2. La discusión acerca de los problemas jurídicos a los que se enfrenta la modalidad legislativa estudiada, se recrudecieron con motivo del proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 1996<sup>16</sup>.

El Diputado señor BORRELL FONTELLES, del Grupo Socialista del Congreso de los Diputados, se manifestó así: «En cualquier caso, entremos en el proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social... En realidad, todo el proyecto es un ejemplo de indisciplina con respecto a lo que debe ser una ley de acompañamiento del Presupuesto, cuyo contenido debe ser limitado prudentemente en función de los ritmos de la tramitación de esta ley. Para apoyar la enmienda a la totalidad, no tengo más que leerles lo que dice el Consejo Económico y Social en su informe. Dice que esta modifi-

15 Intervención del Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, sesión núm. 30, año 1994, V legislatura, núm. 346, p. 10704. Más adelante, p. 10.725, insistió en parte de lo ya dicho en los siguientes términos: «La primera consideración que nos gustaría hacer a este título II, denominado "de los social", de esta Ley de Acompañamiento es que este apartado es uno de los que no debieran haber venido en esta Ley de Acompañamiento, sino por separado».

16 En el plano complementario del asesoramiento jurídico en el seno del Congreso de los Diputados, se puede leer en la p. 8 del informe del Letrado de las Cortes Generales adscrito a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda de aquella Cámara lo siguiente: «Entra dentro de lo posible que, a la vista de las anteriores consideraciones y de su contenido material, las llamadas leyes de acompañamiento puedan enfrentarse con problemas jurídicos en el futuro.»

La doctrina — FERREIRO, FALCÓN, OLALDE, L. MARTÍN RETORTILLO— ha encendido ya la señal de alarma. Tiene interés especial en tal sentido la cita del profesor Rodríguez Bereijo en un trabajo firmado como Presidente del Tribunal Constitucional, «Jurisprudencia Constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», en *Estudios en homenaje al profesor AURELIO MENÉNDEZ*, Civitas, Madrid, 1996, tomo IV, p. 4.460, donde se formula prospectivamente las siguientes preguntas: «¿En qué medida la "Ley de Acompañamiento" de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (también llamada, a la italiana, de donde quizás se ha copiado el invento, en nuestra jerga parlamentaria usual "Ley financiera"), constituye un rodeo o expediente técnico para eludir el impedimento constitucional del límite contenido en el artículo 134, apartados 2 y 7 CE al contenido de las Leyes anuales de Presupuestos según ha sido fijado por la interpretación del Tribunal Constitucional antes expuesta?».

¿Acaso en una Ley que se llama y se justifica a sí misma como de "Acompañamiento" o de complemento necesario de la Ley de Presupuestos cabe cualquier contenido normativo imaginable, por incongruente que sea con el programa económico-financiero anual, sin menoscabo del principio de seguridad jurídica y de las competencias del poder legislativo en materia financiera?».

cación fragmentaria en muy diversas y distintas leyes que ustedes hacen no se ciñe a los criterios de estricta necesidad y, por ello, el texto sometido a dictamen no cumple con las exigencias que debe cumplir una ley de estas características»<sup>17</sup>.

El problema tampoco pasó desapercibido al Diputado señor ANGUITA GONZÁLEZ, del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida – Iniciativa per Catalunya–, quien argumentó: «El empecinamiento del Gobierno en cubrir como sea el expediente de la convergencia lleva a hacer propuestas legislativas que bordean sentencias del Tribunal Constitucional. El proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social modifica 53 leyes, crea un impuesto sobre la prima de seguros, recargando con un 4 por ciento algunos, como el de automóviles, accidentes en la vivienda o el, seguro agrario, y además crea unas tasas»<sup>18</sup>.

En el debate en la Comisión del proyecto de ley presentado en el Congreso de los Diputados en octubre de 1996, el Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ afirmó: «Permítanme hacer unos comentarios previos a la discusión de esta ley de acompañamiento. Creo que en el espacio de tiempo que hemos tenido para prepararla, estudiarla y enmendarla y la documentación que se ha apartado nos llevan a hacer nuestras observaciones particulares que el CES, el Consejo Económico y Social, ha hecho sobre el proyecto de ley, proyecto de ley que modifica 53 leyes. La verdad es que fue como anteproyecto al Consejo Económico y Social y este venía a decir fundamentalmente que añadía tres grandes comentarios a la propuesta del Gobierno. Primero, que esta filosofía de acompañar la Ley de Presupuestos con un volumen tan importante de modificaciones legales generaba una inseguridad jurídica a la hora de revisar determinadas normas fiscales. En concreto, haría referencia al IVA y a otras figuras. Esta técnica jurídica, decía el Consejo, haría difícil poder identificar la norma cada año, inclusive cuando solamente se hacía referencia a la ley sustantiva de base, pero no a las modificaciones posteriores de cada una de las normas»<sup>19</sup>. El señor RÍOS MARTÍNEZ volvió a la carga con razonamientos contundentes y muy ilustrativos y sobre todo en boca de un Diputado. Dijo: «No creo que sea bueno que un Gobierno que necesita tramitar unos Presupuestos equilibrados, en cuanto a ingresos y gastos,

<sup>17</sup> Intervención del Diputado señor BORRELL FONTELLES, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, año 1996, VI legislatura, núm. 32, p. 1.333.

<sup>18</sup> Intervención del Diputado señor ANGUITA GONZÁLEZ, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1996, VI legislatura, sesión plenaria núm. 32, p. 1.343.

<sup>19</sup> Intervención del Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1996, VI legislatura, núm. 100, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, sesión núm. 10, celebrada el miércoles 6 de noviembre de 1996, p. 2.624.

que debe buscar el equilibrio parlamentario para esta actuación, una a esa discusión reformas de acciones administrativas que deberían buscar el consenso, el diálogo y la negociación con todas las fuerzas políticas que existen en el país, de temas que van a condicionar el futuro, en algunos casos veinticinco años, cuarenta años o los años a los que den lugar las concesiones que podemos hacer aquí. Por tanto, sería bueno que en la cultura de la actividad parlamentaria se diferenciara lo que son equilibrios necesarios para sacar adelante unos Presupuestos, de lo que es reforma administrativa de nuestro país, que debería buscar otro encuentro.

Les voy a poner otro ejemplo empezando por lo último, que es lo más fácil. El capítulo VII de esta Ley plantea modificar la Ley de Metrología. ¿Querrán decirme SS.SS. en qué va a incidir esto en los números que vamos a aprobar? Otro ejemplo: las personas o actividades que se propongan fabricar, importar, comercializar o ceder en arrendamiento los instrumentos, aparatos, medios de medida, registro y control metrológico... esto, ¿qué tiene que ver?

Pero si siguen ustedes, verán metales preciosos. Esto de metales preciosos es muy importante, sobre todo cuando hablamos de oro y platino. Y dice: el material precioso para ser comercializado deberá alcanzar las siguientes características: platino, tal; oro, tal... ¿Qué tiene esto que ver con los Presupuestos? Esto es que, aprovechando que va a haber un trámite parlamentario y que se les va a dar 7 días a los grupos parlamentarios para que lo discutan y lo enmienden, aquí metemos todo lo que teníamos de remanente. Abrimos el cajón y metemos todo a remolque»<sup>20</sup>.

D) En suma, se observa de lo hasta aquí recogido a vuela pluma que la introducción de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario es hecho de trascendencia jurídica que ha levantado desde el primer momento acentuadas dudas acerca de su rigor constitucional.

Pues bien, con carácter previo a todo estudio de los problemas jurídicos que plantean las opiniones de distinto cuño bosquejadas en el epígrafe anterior, es imprescindible conocer las características de las leyes a las que nos referimos desde el punto de vista de la función legislativa que desarrollan el Congreso de los Diputados y el Senado al abrigo del artículo 66.2 de la Constitución. A tal cometido dedicamos las líneas que siguen.

<sup>20</sup> Intervención del Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1996, VI legislatura, núm. 100, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, sesión número 11, celebrada el jueves 7 de noviembre de 1996, p. 2.709.

## II LAS CARACTERÍSTICAS EN PARTICULAR DE LAS LLAMADAS LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO PRESUPUESTARIO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

### A) EL PARALELISMO PROCEDIMENTAL CON RESPECTO A LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Aunque con algún matiz que desgranaremos, es acertada la siguiente afirmación, que puede situarse en el frontispicio de este apartado: «Lo primero que debe tenerse en cuenta es que las referidas Leyes constituyen un clon de la Ley de Presupuestos, es decir, pertenecen a una estirpe celular nacida de ésta. Célula que, en consecuencia, habita en el mismo medio de la célula que le engendró»<sup>21</sup>.

Si dejamos de lado los aspectos materiales o de fondo sobre los que se cimenta esta aseveración, debemos manifestar que el paralelismo procedimental es muy acusado como vamos a ver de seguido.

#### 1. EL PARALELISMO PROCEDIMENTAL EN CONCRETO

a) *La tramitación parlamentaria en el tiempo de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994 y de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo.* Entresacamos los puntos más descollantes de la tramitación parlamentaria en el tiempo de los dos proyectos de ley a los que se refiere este apartado.

21 J. MARTÍN QUERALT: «La Ley de acompañamiento o el sinvivir del Derecho», *Tribuna Fiscal*, núm. 74, diciembre de 1996, p. 2.

- 1'. El proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994 entró en el Registro de la Secretaría General del Congreso de los Diputados el 30 de septiembre de 1993. El correspondiente de acompañamiento presupuestario lo hizo el 8 de octubre de 1993.
- 2'. El informe de Ponencia relativo al primero de los proyectos de ley fue emitido el 29 de octubre de 1993. El 4 de noviembre de 1993 se hizo lo propio con respecto al segundo de los proyectos de ley.
- 3'. Interesa también destacar que la tramitación del proyecto de ley de acompañamiento presupuestario fue a través del procedimiento de urgencia según acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 11 de octubre de 1993.
- 4'. El dictamen de la Comisión de los Presupuestos fue emitido con respecto al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994 el día 11 de noviembre de 1993. El correspondiente a la llamada ley de acompañamiento fue evacuado por la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda el 11 de noviembre de 1993.
- 5'. El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el primer dictamen el 19 de noviembre de 1993 y el segundo el 16 de noviembre de 1993.
- 6'. En el Senado el informe de la Ponencia fue emitido el día 3 de diciembre de 1993 para el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado y el 13 de diciembre de 1993 para el proyecto de ley acompañante.
- 7'. El dictamen de Comisión, también en el Senado, fue evacuado el 14 de diciembre de 1993 en el supuesto del primer proyecto de ley y en el segundo el 14 de diciembre del mismo año.
- 8'. El 23 de diciembre de 1993 fue aprobado en el Pleno del Senado el proyecto de ley de Presupuestos Generales para 1994 y el 22 de diciembre ocurrió lo propio con el proyecto de ley de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo.
- 9'. Por último, los dos proyectos de ley recibieron la aprobación definitiva del Pleno del Congreso de los Diputados el 28 de diciembre de 1993.



b) *La tramitación parlamentaria en el tiempo de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, y de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.* Los aspectos más despuntantes de la tramitación parlamentaria en el tiempo de los dos proyectos de ley a la que ahora aludimos es la siguiente.

1'. El proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 entró en el Registro de la Secretaría General del Congreso de los Diputados el 29 de septiembre de 1994. El correspondiente de acompañamiento lo hizo el 5 de octubre de 1995

2'. El informe de la Ponencia relativo al primero de los proyectos de ley fue emitido el 2 de noviembre de 1994. El 7 de noviembre de 1994 lo fue con respecto al segundo de los proyectos de ley.

3'.- El dictamen de la Comisión de Presupuestos fue emitido con respecto al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 el día 9 de noviembre de 1994. El correspondiente a la llamada ley de acompañamiento fue evacuado por la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda el 10 de noviembre de 1994.

4'. El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el dictamen del primero de los proyectos de ley el 24 de noviembre de 1994 y del segundo el 22 de noviembre de 1994.

5'. En el Senado, el informe de la Ponencia fue emitido el día 5 de diciembre para el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 y el 7 de diciembre de 1994 con respecto al proyecto de ley acompañante.

6'. El dictamen de Comisión también en el Senado fue evacuado el 14 de diciembre de 1994 en el supuesto del primer proyecto de ley, y en el segundo el 15 de diciembre de 1994.

7'. El 22 de diciembre de 1994 fue aprobado en el Pleno del Senado el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994 y el 23 de diciembre de 1994 ocurrió lo propio con el correspondiente proyecto de ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

8'. Por último, los dos proyectos de ley recibieron la aprobación definitiva del Pleno del Congreso de los Diputados el 27 de diciembre de 1994.

c) *La tramitación parlamentaria en el tiempo del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996 y del correlativo de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.*

1'. El proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, núm. 135,1, serie A, del 30 de septiembre de 1995, sufrió los avatares del momento político que se vivía en aquellas fechas. El Pleno del Congreso de los Diputados acordó su devolución al Gobierno el 25 de octubre de 1995.

2'. El proyecto de ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, número 137.1, serie A, del 13 de octubre de 1995, siguió igual suerte. El Pleno del Congreso de los Diputados acordó su devolución al Gobierno el 25 de octubre de 1995

d) *La tramitación parlamentaria en el tiempo de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.* Los puntos más destacados de la tramitación parlamentaria en el tiempo de los dos proyectos de ley que ahora examinamos son los siguientes

1'. El proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 entró en el Registro de la Secretaría General del Congreso de los Diputados el 30 de septiembre de 1996. El correspondiente de acompañamiento lo hizo el 7 de octubre de 1996.

2'. El informe de la Ponencia relativo al primero de los proyectos de ley fue emitido el 31 de octubre de 1996. El 31 de octubre de 1996 ocurrió lo mismo con respecto al segundo de los proyectos de ley.

3'. El dictamen de la Comisión de Presupuestos fue emitido con respecto al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 el día 6 de noviembre de 1996. El correspondiente a la llamada ley de acompañamiento fue evacuado por la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda el 7 de noviembre de 1996.

- 4'. El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el dictamen del primero de los proyectos de ley el 21 de noviembre de 1996 y del segundo el 21 de noviembre 1996.
- 5'. En el Senado el informe de la Ponencia fue emitido el 5 de diciembre de 1996 para el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado y el 4 de diciembre de 1996 en punto al proyecto de ley acompañante.
- 6'. El dictamen de Comisión, también en el Senado, fue evacuado el 10 de diciembre de 1996 en el supuesto del primer proyecto de ley, y en el segundo el 12 de diciembre de 1996.
- 7'. El 20 de diciembre de 1996 fue aprobado en el Pleno del Senado el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997. El 18 de diciembre de 1997 ocurrió lo propio con el correspondiente proyecto de ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- 8'. Por último, los dos proyectos de ley recibieron la aprobación definitiva del Pleno del Congreso de los Diputados el 27 de diciembre de 1997.

## 2. ALCANCE DEL PARALELISMO PROCEDIMENTAL

- a) El paralelismo de carácter orgánico no es total, ya que son dos Comisiones parlamentarias distintas – de Presupuestos y de Economía, Comercio y Hacienda, en el Congreso de los Diputados, o de Presupuestos y Economía y Hacienda, en el Senado, respectivamente— las que conocen de los dos proyectos de Ley. Sin embargo, la cercanía material o competencial de ambas Comisiones y la coincidencia frecuente de los elementos personales integrantes de una y otra no desdican en este punto el paralelismo del tratamiento parlamentario de los instrumentos legislativos a los que aludimos.
- b) El paralelismo es total, salvo livianos matices impuestos para las exigencias de la propia realidad, en el aspecto temporal. Recuérdense en este momento las fechas, minuciosamente anali-

zadas ya, predicables del trámite parlamentario de una y otra Ley. El paralelismo y hasta a veces la coincidencia temporal más absoluta despuntan con luz restallante <sup>22</sup>.

A la vista de los datos barajados con anterioridad poco más que esta afirmación tajante se puede hacer ahora.

c) El paralelismo parlamentario se manifiesta también en este caso en la coincidencia que se produce con cierta frecuencia en los Diputados y senadores que conocen de los dos proyectos de ley. Se advierte tal extremo particularmente en los grupos parlamentarios de reducido tamaño.

d) Junto a lo anterior, que ya es demostrativo de por sí, descolla un paralelismo en el tratamiento parlamentario de los dos proyectos de ley derivado de la subordinación procedimental que el llamado proyecto de ley de acompañamiento presupuestario rezuma por todos sus poros con relación al de Presupuestos Generales del Estado al que se refiere.

Tal subordinación procedimental, que se ancla en la acentuada conexión de uno y otro proyecto, desemboca a la postre en el paralelismo en la consideración parlamentaria de los dos que venimos pregonando a través de estas líneas.

## B) LA REGLA DE LA ESPECIALIZACIÓN O COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS PARLAMENTARIOS

La función legislativa o aprobatoria de normas de rango legal es la más tradicional y de más hondas raíces históricas de los Parlamentos <sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Como indicó el Diputado señor ZABALÍA LEZANIZ, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1996, VI legislatura, núm. 33, sesión plenaria núm. 32, celebrada el miércoles, 23 de octubre de 1996, p. 1.404: «No entendemos por qué se han realizado modificaciones en dos proyectos de ley distintos, el de acompañamiento y el de disciplina presupuestaria, que se tramitan conjuntamente – lo estamos haciendo hoy».

Por su parte, el Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1994, V legislatura, núm. 107, sesión plenaria núm. 106, celebrada el martes, 22 de noviembre de 1994, p. 5548, afirmó con respecto a la modalidad legislativa que estudiamos: «Esta ley viene a utilizarse fuera de la discusión presupuestaria, pero paralela con ella».

<sup>23</sup> Una visión general de las funciones parlamentarias y de la legislativa en particular puede encontrarse, entre otros, en F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pp. 191 y ss.

Acerca de la materia y más en concreto puede verse a M. ARAGÓN REYES: «La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, A. Garrorena Morales (editor), Tecnos, Madrid, 1990, pp. 129 y ss.

Para el debido cumplimiento de esta función, la institución parlamentaria se dota de ciertos instrumentos de carácter técnico. Estos constituyen herramientas que, en mayor o menor grado, contribuyen a la adecuada satisfacción de la función legislativa de los Parlamentos actuales.

Entre los instrumentos a los que nos referimos descolla la regla, por no llamarla principio que podría arrastrar a la confusión en el rigor técnico-jurídico, de la especialización de los diferentes órganos parlamentarios o principio de especialización parlamentaria.

El crecimiento de los Parlamentos contemporáneos <sup>24</sup> hasta convertirse en instituciones auténticamente complejas y las exigencias más primarias del principio de la división del trabajo, han impuesto decididamente la regla de la especialización dentro de las Cámaras parlamentarias

En el campo legislativo, al margen de la especialización cada vez más requerida de los parlamentarios, el fenómeno comentado se plasma en la especialización orgánica o de los distintos órganos parlamentarios, en particular de las distintas Comisiones de la Cámaras <sup>25</sup>. Cada uno de ellos conoce de los proyectos de ley según la materia sobre la que éste verse. Todo esto en el mayor beneficio del desarrollo de la función legislativa

Pues bien, como ha puesto de manifiesto un ilustre parlamentario buen conocedor de la materia que estudiamos: «El problema de este tipo de leyes es su tramitación parlamentaria, es que quiebra la especialidad y la competencia en la división parlamentaria del trabajo» <sup>26</sup>.

En efecto, el conocido por proyecto de ley de acompañamiento presupuestario se divide sustancialmente, en tres partes nítidamente diferenciables, incluso a efectos puramente formales. La primera es la puramente tributaria, medidas fiscales; la segunda es la relativa a las distintas vertientes de la acción administrativa – medidas administrativas– y la tercera es la de carácter laboral – medidas de orden social–. A su vez, dentro de cada una de estas rúbricas se contiene un caleidoscópico abanico de normas de toda índole. Sin embargo de lo cual, a los efectos discursivos que ahora importan podemos afirmar que la variedad fundamental que se da cita en el reseñado proyecto de ley es la que agrupábamos en los tres apartados antedichos.

24 Con carácter general y visión personal hemos escrito acerca de las instituciones parlamentarias de nuestros días en *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid, 1985. A este respecto es preciso tener en cuenta el reciente libro *El Parlamento a debate*, edición y presentación de MANUEL RAMÍREZ, Editorial Trotta, Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, Madrid, 1997.

25 El artículo 46 del Reglamento del Congreso de Diputados recoge las Comisiones parlamentarias legislativas. El artículo 49.3 del Reglamento del Senado hace lo propio.

26 F. FERNÁNDEZ DE TROCÓ NIZ MARCOS, Presidente de la Comisión de Economía y Hacienda y Comercio del Congreso de Diputados, en «La tramitación del Presupuesto», *ABC*, lunes 25 de noviembre de 1996, p. 48.

Repárese en que, a pesar de situarnos ante materias tan dispares, la competencia para su conocimiento, fruto de la forzada incorporación a un mismo proyecto de ley, es de una Comisión, la de Economía, Comercio y Hacienda en el Congreso de los Diputados y la de Economía y Hacienda en el Senado. Lo cual entraña una afrenta directa y clara de la especialización parlamentaria, regla al servicio de la función legislativa de las Cámaras. Así es, en condiciones normales la materia forzosamente unificada bajo un mismo proyecto de ley debería haberse fragmentado en, al menos, tres: uno que concerniera a lo tributario, otro, a lo administrativo y el tercero a lo laboral. A su vez este tratamiento habría dado lugar al conocimiento, deliberación y aprobación de aquéllos por tres órganos parlamentarios distintos.

La poco deseable situación vivida ha sido puesta de manifiesto ya por los que la padecen, a la par que se ha apuntado el posible remedio. Persona tan indicada para todo ello como es el Diputado señor FERNÁNDEZ DE TROCÓNIZ MARCOS, Presidente de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados, ha escrito: «Junto al Presupuesto, como es sabido, se tramitan y se aprueban otras leyes, fundamentalmente la llamada Ley de Acompañamiento de los Presupuestos — técnicamente Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social— que es una mezcolanza de modificaciones legales de toda índole y que deberían desgajarse en tantos proyectos de ley como son las materias a tratar, entrando y viéndose separadamente en la Comisión del Congreso de los Diputados respectiva»<sup>27</sup>.

En palabras conclusivas, la técnica utilizada a la hora de elaborar los llamados proyectos de ley de acompañamiento presupuestario contribuye a vulnerar la regla de la especialización parlamentaria tan propia de los Parlamentos contemporáneos, lo que redundará de forma aguda y negativa en el desarrollo de la función legislativa por parte de estas instituciones.

27 F. FERNÁNDEZ DE TROCÓNIZ MARCOS: «La tramitación ... ».

C) EL ATROPELLAMIENTO TEMPORAL

1. Es constante de la tramitación parlamentaria de la llamada ley de acompañamiento presupuestario, junto a la heterogeneidad de la materia, la premura o prisa desmedidas en el cumplimiento de los trámites parlamentarios obligatorios.

La primera de las entregas del llamado proyecto de ley de acompañamiento presupuestario, que fue el proyecto de ley de Medidas Fiscales y de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección del Desempleo remitido al Congreso de los Diputados en octubre de 1993, fue tramitado por el procedimiento de urgencia<sup>28</sup>. En contraposición, tal declaración de urgencia no medió en los correspondientes a los ejercicios presupuestarios de 1995 y 1997; ya no hizo falta adoptar esta cautela tal era la fuerza atractiva, en cuanto al ritmo temporal en este caso, de la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos del Estado del que, dicho vulgarmente, le acompañaba.

Sea por el motivo que sea, lo indudable, si traemos a colación el análisis pormenorizado de la tramitación parlamentaria de la modalidad legislativa a la que nos referimos, es que aquella queda sometida a velocidad casi desenfrenada, radicalmente inadecuada para los proyectos de ley llamados de acompañamiento presupuestario que agrupan una heterogeneidad material de la intensidad conocida.

2. La situación de la que damos noticia mediante estas líneas no sólo da lugar al empleo desafortunado y desconcertado de ciertos mecanismos técnico-parlamentarios; atenta contra valores de mayor importancia y transcendencia jurídicas. No cabe duda que concierne de forma señaladamente negativa a la función de creación de normas jurídicas, que en supuesto ahora examinado se desarrolla en condiciones desfavorables, merced, entre otras causas, a los aprietos temporales. Mas, conexas a la función propiamente legislativa y al unísono con ella, los Parlamentos contemporáneos llevan a cabo otras tareas a las que paulatinamente se les concede

<sup>28</sup> Con arreglo al artículo 94 del Reglamento del Congreso de los Diputados, cuando se acuerde la tramitación de un proyecto de ley por procedimiento de urgencia, «los plazos tendrán una duración de la mitad de los establecidos con carácter ordinario». Por su parte el artículo 133.1 del Reglamento del Senado dispone que: «En los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, el Senado dispone de un plazo de veinte días naturales para ejercitar sus facultades de orden legislativo».

mayor importancia. Entre ellas procede aludir ahora a la función de publicidad y explicación y a la de integración pública de intereses <sup>29</sup>.

Se comprende fácilmente que las estrechuras temporales que aquejan al debate del llamado proyecto de ley de acompañamiento presupuestario desembocan de forma casi ineludible en un atropello de la función de publicidad parlamentaria, la cual queda reducida a la nada o casi a la nada en muchas cuestiones que por su importancia bien merecerían otro tratamiento.

Por otra parte, las circunstancias temporales que tan restalladoramente iluminan la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley de continua mención afectan también muy negativamente al cumplimiento de la trascendental función de integración pública de intereses por parte de las Cortes Generales. La fugacidad de la presencia parlamentaria en un proyecto de ley cargado de tanta y tan dispar materia como la que abrumba al llamado proyecto de ley de acompañamiento presupuestario hace, como hemos apuntado líneas atrás, que muchas de tales materias pasen desapercibidas y que la función de posible acercamiento de posturas y de búsqueda de fórmulas equilibradas de integración se desenvuelva, si es que llega a desenvolverse, casi en las peores condiciones posibles, dado el apremio temporal con - curren - te y la normal concentración de la atención en lo presupuestario en sentido estricto.

A título de colofón y remate de estas opiniones traigamos el parecer al respecto del Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ, muy ilustrativo desde todos los puntos de vista: «Este proyecto bordea, según nosotros, lo que pudiéramos llamar la tramitación parlamentaria de los Presupuestos. Pasa a hurtadillas, puesto que se debate a la sombra de los Presupuestos; prácticamente no pudimos entrar en la discusión de totalidad» <sup>30</sup>.

29 Con relación a las funciones del Parlamento contemporáneo en general y en particular las funciones señaladas en el cuerpo de trabajo puede verse lo que hemos escrito en «Las Cortes Generales ...», pp. 47 y ss., singularmente en las pp. 88 y ss. y la bibliografía que allí se cita. Como ha escrito AURELIO MENÉNDEZ MENÉNDEZ, *El Derecho, la Ley y el Juez, dos estudios*, op. cit., p. 78: «En nuestro tiempo el acto de creación del Derecho legislativo es la conclusión de un proceso político en el que participan numerosos sujetos particulares (grupos de presión, sindicatos, partidos ...). La consecuencia que se produce es que la ley es, cada vez más, transacción o compromiso, tanto más cuando que la negociación se extiende a fuerzas numerosas y con intereses heterogéneos».

30 Intervención del Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1994, V legislatura, núm. 346, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, sesión núm. 40, celebrada el jueves, 10 de noviembre de 1994, p. 10.704.



#### D) EL DESAPODERAMIENTO DE LAS CÁMARAS

El atropellamiento temporal que empapa a la tramitación parlamentaria que estudiamos trae consigo otro rasgo predicable del ejercicio de la función legislativa de las Cortes Generales con ocasión de los llamados proyectos de ley de acompañamiento presupuestario.

En el trámite parlamentario de la modalidad legislativa analizada se produce lo que podríamos llamar un acusado «desapoderamiento» de las Cámaras en favor del Gobierno, que cobra en la escena parlamentaria un papel verdaderamente protagonista que perjudica al de la institución parlamentaria

En efecto, la indiscutible realidad nos sitúa ante un proyecto de ley que absorbe muchas materias heterogéneas, cuyo conocimiento ha de tener lugar en un tiempo muy breve y por personas y órganos que no son especialistas o especializados en tales materias, aunque pudieran serlo en alguna de ellas. El resultado de toda esta coincidencia de circunstancias no es favorable para que el sello parlamentario quede indeleble y vistoso sobre tal tipo de ley. Por contraposición, la tendencia que abonan estos hechos es la del desentendimiento por falta de tiempo y capacidad, la del alejamiento, la del fatalismo del «qué vamos a hacer en estas circunstancias» y el «¡ellos sabrán!» como referencia al autor del proyecto, es decir, al Gobierno y sus distintos integrantes. En suma, la tendencia inevitable es hacia el desapoderamiento parlamentario en el conocimiento de los llamados proyectos de ley de acompañamiento presupuestario.

En sentido contrario, y con carácter complementario de lo anterior, todo abona el apoderamiento gubernamental, con invasión en la sombra revestida de respeto formal de tareas propiamente parlamentarias

Por otra parte, el panorama descrito es el caldo de cultivo de lo que GARCÍA AÑOVEROS ha llamado la «identificación funcional» del poder político, en nuestro caso de la fuerza política que predomina en las Cámaras parlamentarias, con las exigencias del funcionamiento de la Administración concernida por un proyecto de ley<sup>31</sup>. Todo lo que rodea a la tramitación parlamentaria de los llamados proyectos de ley de acompañamiento presupuestario favorece la mencionada «identificación funcional» del Parlamento y de sus órganos con los intereses de la Administración afectada.

Lo anterior sería más o menos anecdótico, más o menos censurable, si no fuera un factor contraproducente para el adecuado desarrollo de la función legislativa y de la de integración de intereses, tan propia esta última de los Parlamentos contemporáneos.

## E) LA DEFICIENTE TÉCNICA LEGISLATIVA

La técnica legislativa de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario es muy deficiente.

Como ha escrito SALVADOR CODERCH: «La técnica legislativa trata de la composición y redacción (*drafting*) de las leyes y disposiciones jurídicas. Por tradición y por extensión la técnica legislativa se aplica también a la elaboración de documentos jurídicos que no son normas y disposiciones, como, por ejemplo, sentencias judiciales o contratos»<sup>32</sup>.

La llamada genéricamente técnica legislativa comprende un nutrido rosario de reglas técnicas de variada naturaleza que aspiran a lograr el perfeccionamiento estructural y redaccional en sentido amplio del instrumento legislativo en cuestión. Dentro de estas reglas mencionaremos, a título incidental y meramente orientativo, las referentes a la estructura formal de las leyes, las atinentes a lo morfológico y sintáctico de la composición, las que conciernen, muy ligado a lo anterior, a lo estético y, por último, las que tocan a los signos de puntuación y otros aspectos

31 En este sentido J. GARCÍA AÑOVEROS: «Una nueva Ley General Tributaria. Problemas constitucionales», *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 90, abril-junio de 1996, p. 228, ha escrito con respecto a lo tributario y, en particular, a la Ley General Tributaria, lo siguiente, extensible al campo ahora tratado: «Además, la legislación moderna es, casi en su totalidad, de origen administrativo, mediante la técnica de los proyectos de ley. Cuando, además, los proyectos proceden de las Administraciones concernidas, el resultado es el que conocemos. Así fue, en gran medida, la reforma de 1985, y así es la reforma de 1995. En ésta puede apreciarse, más que contenidos políticos concretos, digamos socialistas en vez de centristas o conservadores, las exigencias funcionales de una Administración tributaria que se refuerza frente al mal imperante que le toca combatir, y con hechos que se traduzcan en magnitudes presupuestarias contadas en pesetas. Proponen normas que, como arietes, comprimen los derechos; es lo funcional. El grupo político que se solidariza con esa actitud, y la hace suya, no sólo actúa, por supuesto, por identificación funcional, puesto que tiene la responsabilidad política ejecutiva, en este caso presupuestaria, sino también, ahora, por la concepción política profunda en la que prevalece lo colectivo sobre lo individual, y es más proclive a aceptar las propuestas administrativas».

32 P. SALVADOR CODERCH: «Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa», *Cursos de técnica legislativa*, Madrid, 1989, p. 11. Con carácter general acerca de la técnica legislativa relacionada con la calidad de las leyes, puede consultarse a el libro colectivo *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria, Gasteriz, 1989.

anexos<sup>33</sup>.

Pues bien, y sin que sea este trabajo el adecuado para entrar en detalles en tal punto, es difícil encontrar en nuestra cuajada historia parlamentaria instrumentos que atenten más contra las reglas generalmente admitidas de la buena técnica legislativa que los que se conocen como de acompañamiento presupuestario. El cúmulo de circunstancias que se dan cita en su tramitación parlamentaria, las cuales, estudiadas en las líneas precedentes, deben ser traídas a colación de nuevo en este momento, constituye el caldo de cultivo de tal indeseable resultado.

### III CONSIDERACIONES FINALES CONCLUSIVAS

En este último epígrafe al que otorgamos carácter conclusivo nos atrevemos a formular una afirmación tajante. A través de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario asistimos en España a una clara y contundente manifestación de lo que podríamos llamar reduccionismo parlamentario<sup>34</sup>.

Este fenómeno trae consigo el achicamiento y encogimiento de la función legislativa de las Cortes Generales a favor del apoderamiento por medios indirectos del Gobierno.

En suma, la técnica sobre la que se fundamenta la modalidad legislativa estudiada contribuye decisivamente, en nuestra opinión, a que se oscurezca el ser parlamentario con el desdibujamiento de una función que le es tan esencial como es la de elaborar leyes.

La precisión de las consecuencias jurídicas, singularmente las de carácter constitucional, de este desdibujamiento es afán de otro día y queda más allá del objeto de este trabajo.

<sup>33</sup> Para mayor detalle acerca de esta materia citemos, entre otros, a A. BARAONA NOVA, M. QUESADA VARGAS, M. RIVERA CHACÓN Y M<sup>a</sup> SOLANO: *El sentido de la ley*, Asamblea legislativa, Centro para la Democracia, San Juan de Costa Rica, 1995.

<sup>34</sup> Estamos ante una manifestación concreta de un fenómeno más general de nuestra sociedad contemporánea que afecta hasta en la esencia del hombre: MILÁN KUNDERA: *L'art du roman*, Gallimard, París, 1986, p. 29, escribe al respecto: «El hombre se encuentra inmerso en la verdadera vorágine de la reducción donde "el mundo de la vida" del que hablaba Husserl se oscurece fatalmente y donde el ser cae en el olvido».