

Piedad García-Escudero Márquez
SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

INFORMES PREVIOS A LA APROBACIÓN DE PROYECTOS DE LEY

SUMARIO

- A) INTRODUCCIÓN.
- B) INFORMES INTERNOS: EL INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.
- C) INFORMES PRECEPTIVOS DE ORGANISMOS CONSULTIVOS Y OTROS ÓRGANOS DE CARÁCTER PÚBLICO: 1. Informes exigidos por la Constitución. El informe del Parlamento Canario. 2. Informes exigidos por las leyes.
- D) PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LA INTEGRACIÓN DE INTERESES EN LA ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY.

A) INTRODUCCIÓN

En la elaboración de toda disposición de carácter general, particularmente si ésta ha de tener rango de ley, cobran especial importancia los informes que se van incorporando al expediente y cuyas aportaciones, en la medida en que sean tenidas en cuenta, pueden influir en las decisiones que cristalicen en torno a un texto.

El artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, distingue dos fases en la formación de los anteproyectos de ley, que a su vez incluyen dos tipos de informes que ilustren y asesoren sobre la materia que constituye su objeto, a los efectos de lograr el texto más adecuado a los fines perseguidos.

En un primer momento¹, el anteproyecto se somete a estudios e informes sobre su necesidad y oportunidad. Con estos informes, incluido el preceptivo de la Secretaría General Técnica del Ministerio, la memoria y la memoria económica, el anteproyecto es elevado al Consejo de Ministros para que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

¹ Que A. DORREGO denomina de *primera lectura*, «Artículo 88: Iniciativa legislativa gubernamental», *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por O. Álzaga Villaamil, tomo VII. Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1998, pág. 301.

Sólo después de estos trámites volverá el anteproyecto al Consejo de Ministros para su aprobación como proyecto de ley. En caso de urgencia, la aprobación podrá ser acordada en esa primera reunión, prescindiendo de consultas e informes, salvo los legalmente preceptivos.

Por tanto, podemos realizar una distinción preliminar entre esos informes iniciales que justifican la necesidad y oportunidad del proyecto, dirigidos a obtener del Consejo de Ministros luz verde a la continuación de la tramitación del texto (pues, aunque no lo diga expresamente la Ley del Gobierno, en esa primera reunión puede decidir el Gobierno la no procedencia de ejercer su iniciativa sobre la materia o sobre el texto concreto), y los que en la segunda fase se referirán normalmente al contenido y orientación de la normativa a establecer, una vez salvada la decisión previa sobre su conveniencia.

Los primeros podrán ser internos al propio Ministerio, entre ellos el preceptivo de la Secretaría General Técnica (artículo 22.2 de la citada Ley), o externos, procedentes de otros organismos o instituciones. Entre los segundos, a su vez, podemos distinguir entre los preceptivos y los facultativos.

B) INFORMES INTERNOS: EL INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

De los informes internos, nos interesa dedicar atención sólo al informe de la Secretaría General Técnica del Departamento, al que el artículo 22.2 de la Ley del Gobierno confiere carácter preceptivo.

Habrán otros informes elaborados en el seno del Departamento, incluso por los propios autores del anteproyecto, puesto que éste debe ir acompañado, conforme al precepto citado, por la memoria y los estudios o informes (de precedentes, estadísticos, comparados, etc.) sobre la necesidad del mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. Estos informes pertenecen todavía a la llamada «fase documental» del procedi-

miento prelegislativo, en la que, además del texto articulado, se elaboran previa o simultáneamente los documentos que le acompañan.

En cambio, el informe de la Secretaría General Técnica podemos entender que forma parte ya de la «fase informativa» del procedimiento normativo, en la que se trata de garantizar la legalidad, el acierto y oportunidad del anteproyecto elaborado. Se trata de un informe interno, puesto que se elabora en el seno del mismo Departamento ministerial, preceptivo y general para todos los anteproyectos de ley («*en todo caso*», dice el artículo 22.2 de la Ley del Gobierno).

Esta regulación tiene su precedente en el derogado artículo 130.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, redactado en un momento en que la organización ministerial no era homogénea en los distintos Departamentos, pues la existencia de este órgano era potestativa, según el artículo 19 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. La Secretaría General Técnica pervive con carácter general en el artículo 17 de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) ².

Lo cierto es que este informe se convirtió en un auténtico instrumento ordenador del procedimiento normativo por su contenido jurídico-administrativo, de análisis técnico-normativo, comprobación de trámites, documentos y datos procesales y valoración crítica ³.

El *momento* del proceso normativo en que se sitúa el informe de la Secretaría General Técnica es previo a la elevación del anteproyecto al Consejo de Ministros, pero posterior a los informes y consultas internos a que antes se ha aludido. Será previo también al dictamen del Consejo de Estado, pues los asuntos informados por este órgano no pueden ser remitidos con el mismo objeto a ningún otro de la Administración General del Estado (artículo 2.4 de su Ley Orgánica).

² Véase D. SANTOS GAONA: «La Secretaría General Técnica: evolución de un órgano característico en la Administración General del Estado», en *La Ley*, n.º4323, de 3 de julio de 1997.

³ J. J. SEBASTIÁN LORENTE, «La información intraministerial de los proyectos normativos: el informe de la Secretaría General Técnica», en *Actualidad administrativa*, n.º16, 1998, pág. 345.

En cuanto a los *efectos* que acarrearía la omisión del informe de la Secretaría General Técnica – visto su carácter preceptivo–, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con el hoy derogado artículo 130.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo y siempre respecto de la elaboración de normas reglamentarias (no de anteproyectos de ley), con líneas jurisprudenciales varias: desde la «formalista» que considera el informe de la Secretaría General Técnica como un requisito esencial del procedimiento, sancionando su ausencia con la nulidad radical y absoluta de la disposición general afectada (STS 10 de mayo de 1988), hasta la corriente «relativista» que opta por la mera anulabilidad de la disposición y la posibilidad de su subsanación (SSTS 18 de abril de 1986 y 19 de octubre de 1989) o incluso, por la proclamación de su validez en determinados supuestos excepcionales ⁴.

El carácter técnico del informe de la Secretaría General Técnica, que estudia la disposición desde una perspectiva puramente formal y sistemática, no le priva del relevante lugar que puede ocupar en favor de la calidad de la legislación ⁵, que debe ser potenciado y estimulado.

En todo caso, el incumplimiento de los trámites internos para elaborar proyectos de ley carece de efectos invalidantes sobre la futura norma, puesto que la aprobación como tal ley del texto de referencia vendría a convalidar, en su caso, las irregularidades eventualmente derivadas de una tramitación establecida, como mucho, en una norma del mismo rango legal (Ley del Gobierno; antes, Ley de Procedimiento Administrativo).

4 Entre ellos, cuando la Secretaría General Técnica es la redactora del anteproyecto de disposición; *ibidem*, con un completo recorrido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, págs. 353-368. Véase la evolución de la jurisprudencia en relación con la omisión del informe de la Secretaría General Técnica en J. M.^º JIMÉNEZ CRUZ: «El procedimiento de elaboración de normas, con especial referencia al Derecho autonómico», *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1991, págs. 44-49. En general, en relación con los incumplimientos de trámites en la elaboración de disposiciones de carácter general, señala J. J. ABAJO QUINTANA que a la escasa normación existente sobre la materia (en la derogada Ley de Procedimiento Administrativo) hay que unir el alto grado de inobservancia de las leyes procedimentales, incumplimiento generalizado que ha llevado a que los Tribunales aprecien la falta de trámites que han de seguirse en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias de una manera muy relativa, para evitar precisamente que múltiples reglamentos deban ser declarados nulos como consecuencia de la infracción de tales trámites («La implementación de las normas. Las secuencias del proceso decisonal», *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1995, pág. 33).

5 La Orden del Ministerio de Defensa de 30 de septiembre de 1985, que constituye un ejemplo pionero de directrices de buena técnica normativa, establece como función de la Secretaría General Técnica en este trámite la comprobación de que el anteproyecto no es contrario a ninguna norma de jerarquía superior, su rango es el adecuado, no producirá consecuencias distintas a las pretendidas, su forma y redacción se atienen a lo establecido y se han cumplido las normas establecidas en la citada Orden (5.2). La Secretaría General Técnica solicitará los informes, realizará todas las consultas que estime oportunas para un mejor asesoramiento y podrá establecer contacto directo con el órgano originador del proyecto de disposición para resolver dificultades surgidas.

C) INFORMES PRECEPTIVOS DE ORGANISMOS CONSULTIVOS Y OTROS ÓRGANOS DE CARÁCTER PÚBLICO

Dentro de los informes «externos» al Departamento que ha elaborado el anteproyecto, vamos a distinguir entre aquellos que el propio Ministerio o el Consejo de Ministros en su primera lectura del mismo (artículo 22.3) solicita a distintos órganos de carácter público, y aquéllos que constituyen una manifestación de la integración de intereses o participación ciudadana en la formación de las normas.

Nos ocupamos en primer lugar de los informes de organismos públicos, y en concreto de aquellos que tienen carácter preceptivo, por imposición, bien de la propia Constitución o de las normas que integran el bloque de constitucionalidad, bien de otras leyes.

1 INFORMES EXIGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN. EL INFORME DEL PARLAMENTO CANARIO

Son escasos los supuestos en que la Constitución exige el informe de proyectos legislativos.

Aragón ⁶ cita el artículo 131.2 de la Constitución, en virtud del cual «*el Gobierno elaborará los proyectos de planificación ⁷ de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas*», a cuyo fin se constituirá un Consejo.

Este precepto presenta una formulación muy singular, señala Bassols Comá ⁸, en el conjunto estructural de nuestro texto constitucional, donde la mayoría de los preceptos y cláusulas de

6 M. ARAGÓN REYES: «La iniciativa legislativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16 monográfico, *La ley y el procedimiento legislativo*, 1986, pág. 295.

7 Que serán proyectos *de ley*, puesto que, según el artículo 131.1, la planificación de la actividad económica general se realiza por el Estado *mediante ley*.

8 M. BASSOLS COMÁ: «Artículo 131: La planificación de la actividad económica general», *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por O. Álzaga Villaamil, tomo X, Edersa, Madrid, 1998, pág. 167.

contenido económico se enuncian con carácter abierto y a nivel de principios, como también el régimen de relaciones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La articulación orgánica de la colaboración en la planificación económica no se ha abordado todavía, veinte años después de la aprobación de la Constitución, con el pretexto de que la inexistencia de un plan global de la actividad económica general no hace necesaria la constitución del Consejo. Pero el Estado sí desarrolla una actuación material de planificación económica difusa, a través de la dirección y orientación de la política económica (artículo 149.3 C.E.). No obstante, en relación con el artículo 131 de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha señalado que se refiere a una planificación económica de carácter general, resultando claro que la observancia de tal precepto no es obligada constitucionalmente en una planificación de ámbito más reducido (STC 29/1986, de 20 de febrero).

Del bloque asesor inicialmente concebido se han disgregado los agentes socio-económicos, integrados en el Consejo Económico y Social creado por la Ley 21/1991, de 17 de junio, como órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral (artículo 1.2), al que luego nos referiremos como autor de informes exigidos por leyes ordinarias. Pero, ni la *Exposición de Motivos* de la Ley enlaza directamente este Consejo con el artículo 131 de la Constitución, ni entre sus funciones (artículo 7) se encuentra la información sobre los proyectos de planificación.

La única exigencia constitucional clara y unívoca de informe previo a un proyecto de ley se encuentra en la disposición adicional tercera de la Constitución, referida a la modificación del régimen económico fiscal del archipiélago canario.

La Constitución dispone que tal modificación requerirá «*informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico*». Este precepto ha sido desarrollado por el artículo 45, apartados 3 y 4 del Estatuto de Canarias (hoy artículo 46), que atribuye al Parlamento de Canarias la competencia para la emisión del informe.

Según este artículo:

«*Tres.— El régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento Canario que, para ser favorable,*

deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros.

Cuatro.— El Parlamento canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias».

Este precepto y el informe que exige han planteado ya distintas cuestiones, algunas de las cuales se encuentran pendientes de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional, por motivos de procedimiento alegados en recursos de inconstitucionalidad ⁹. Las primeras serían las relativas al *órgano* que ha de solicitar el informe y el *momento* de la tramitación en que éste debe ser emitido. Parece claro que la obligación de solicitarlo incumbe al Estado en su conjunto ¹⁰, de forma que podrá ser requerido tanto por el Gobierno como por cualquiera de las Cámaras durante la tramitación del texto legislativo modificador del régimen económico-fiscal canario.

Al declarar que tanto el Gobierno como las Cortes Generales pueden requerir el informe, estamos admitiendo que la solicitud podrá versar tanto sobre el anteproyecto como sobre el proyecto de ley en curso de tramitación por las Cortes Generales. Éste será siempre el caso cuando se trate de proposiciones de ley, que sólo después de su toma en consideración han sido objeto de auténtica iniciativa legislativa.

Pero la cuestión relativa al *momento* de solicitud entraña otro interrogante: si basta con que el informe se emita una sola vez o si habrá de reiterarse en función de las eventuales modificaciones que vayan introduciéndose en el texto inicial o anteriormente informado, que no coincidirá con el finalmente aprobado como ley. No se trata de una mera disquisición teórica, puesto que el Parlamento de Canarias en ocasiones ha vuelto a informar proyectos previamente informados, que en el curso de la tramitación parlamentaria han sido objeto de modificación por la incorporación de las enmiendas aceptadas. Así, sobre el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que acompañaba al Proyecto de Ley de Presupuestos para 1999 se emitieron tres informes: sobre el proyecto remitido a las Cortes, sobre el Dictamen de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso, y sobre las enmiendas del Senado. En

⁹ Sendos recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Parlamento y el Gobierno de Canarias contra la Ley 54/97, de 27 de noviembre, del Sector eléctrico (recursos 838/1998 y 867/1998), y contra la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (1453/1998 y 1000/1998).

¹⁰ E. ÁLVAREZ CONDE y A. M. GARCÍA-MONCÓ: «Disposición adicional tercera: El régimen económico y fiscal de Canarias», *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por O. Álzaga Villaamil, tomo XII, Edersa, Madrid, 1999, págs. 635; A. DORREGO: «Artículo 88: Iniciativa legislativa gubernamental», *cit.*, pág. 335.

el caso del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para el año 2001, se repite el número de informes (sobre el proyecto de ley, sobre el texto aprobado por el Pleno del Congreso y sobre las enmiendas del Senado).

La posición que creemos debe mantenerse es la siguiente: en principio, el informe debe ser único. Basta con que se solicite — y que se evacúe por el Parlamento canario— una sola vez, cualquiera que sea el momento de la tramitación (siempre previo a la aprobación definitiva de la ley), entre otras razones porque las modificaciones posteriores pueden haber tenido su origen precisamente en tal informe. En todo caso, éste habrá sido emitido y servirá de elemento ilustrativo sobre el parecer de dicho Parlamento.

La postura contraria, que supedita a nuevo informe los textos modificados, además de llevar al absurdo de tener que solicitar informe tras cada fase de la tramitación parlamentaria en que el proyecto sea modificado (Ponencia, Comisión y Pleno del Congreso de los Diputados; Ponencia, Comisión y Pleno del Senado; admisión o rechazo de enmiendas del Senado por el Pleno del Congreso), podría llegar a entenderse atentatoria contra la autonomía de las Cámaras y la plenitud de su poder legislativo, manifestado en el derecho de enmienda de los proyectos y las proposiciones de ley.

El informe, pues *debe* ser emitido una sola vez ¹¹. Lo normal y correcto será que el Gobierno requiera su emisión al Parlamento de Canarias antes de la remisión del proyecto de ley a las Cortes Generales ¹², pero nada obsta a que la solicitud se realice durante la tramitación parlamentaria. No obstante, las Cámaras *pueden* decidir solicitar nuevo informe, bien por entenderlo necesario desde un punto de vista sustantivo, bien por conveniencia política, en dos supuestos:

11 Esta conclusión, además de lógica, es la habitual respecto de informes emanados de órganos consultivos. Así, en relación con el dictamen preceptivo del Consejo de Estado, el Tribunal Supremo ha afirmado la no necesidad de someter el proyecto de disposición a un segundo dictamen cuando el anteriormente informado ha sido objeto de modificación en alguno de sus contenidos (STS 15 de diciembre de 1972). En relación con el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica del Departamento respecto de proyectos de disposiciones generales, el Tribunal Supremo ha entendido que, cuando el texto de la disposición es alterado con posterioridad a la emisión del informe, éste no debe repetirse, salvo que aquél hubiese introducido modificaciones sustanciales (STS 15 de octubre de 1965).

12 El anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para el año 2001 fue remitido al Parlamento Canario por el Gobierno para informe, pero la Mesa del Parlamento Canario entendió que, dado que ya existía un proyecto de ley aprobado, debía dejarse pendiente hasta tanto las Cortes Generales interesaran el informe, acompañando el texto presentado ante ellas como proyecto de ley. «*sobre el que debería versar el informe del Parlamento de Canarias*». Con este acuerdo se está rechazando la posibilidad de informar sobre anteproyectos, con la consiguiente exclusión de que sea el Gobierno quien solicite el informe, a no ser que sea una vez aprobado el proyecto de ley por el Consejo de Ministros. Ello supondría que el criterio del Parlamento Canario no podría ser tenido en cuenta en la elaboración de dicho proyecto, lo que plantea la cuestión de si tal es el sentido de la previsión constitucional.

- si las modificaciones incorporadas por vía de enmienda han producido una alteración *sustancial* de la regulación inicial, que puede llegar hasta lo que se conoce coloquialmente como «dar la vuelta al texto».
- si en el proyecto se han incorporado *nuevas* disposiciones, no previstas en el proyecto en el texto anterior, que también supongan modificación (otra distinta) del régimen económico-fiscal canario.

En este último caso, creemos que hay razones para sostener la necesidad de nueva consulta.

La práctica parlamentaria nos muestra ejemplos de lo que acabamos de señalar: petición de informe no solicitado por el Gobierno y reclamado por el Parlamento canario, y solicitud por el Congreso de nueva consulta en alguna de las dos situaciones anteriormente reseñadas.

El último supuesto se produce con carácter prácticamente anual, en relación con el proyecto de Ley de acompañamiento presupuestario, agravándose la situación por la brevedad en los plazos de su tramitación, que se acompasan al de Presupuestos. En los últimos años, la cuestión se ha resuelto con la solicitud de informe por el Congreso de los Diputados o el Senado en términos genéricos (cualesquiera artículos que pudieran afectar al tema) y la emisión de aquél por el Parlamento canario unos días antes de la aprobación definitiva del proyecto por el Congreso de los Diputados mediante la aceptación o rechazo de las enmiendas del Senado. Obviamente, la efectividad real de este informe y su eventual influencia sobre las decisiones de la Cámara es prácticamente nula, convirtiéndose en un trámite puramente formal.

La cuestión del momento en que se emite el informe adquirirá relevancia o no en función del valor que se otorgue al mismo. No cabe duda sobre el carácter *preceptivo* del informe, derivado de la disposición adicional tercera de la Constitución. Así lo ha puesto de manifiesto la STC 35/1984, de 13 de marzo: «ninguna duda se ofrece acerca de que nos hallamos ante informe o audiencia no facultativo, sino preceptivo, pues así resulta de lo imperativo de las expresiones utilizadas en los repetidamente invocados textos constitucionales... ».

Este carácter preceptivo se ha querido relacionar con el establecimiento por la Constitución de una garantía institucional en favor del régimen económico-fiscal de Canarias¹³. No entraremos en esta cuestión. Por el contrario, sí nos interesa señalar que la gran polémica sobre el informe que nos ocupa se centra en si posee o no carácter *vinculante*. La sentencia 35/1984 no se pronuncia sobre este punto y la opinión mayoritaria de la doctrina es que se trata de un informe no vinculante, pues lo contrario supondría dotar al órgano emisor de una potestad legislativa compartida con la que atribuye en exclusiva a las Cortes Generales el artículo 66.2 de la Constitución.

Quienes defienden el carácter vinculante del informe¹⁴ se apoyan en la interpretación conjunta de la Constitución y los preceptos antes reseñados del Estatuto de Autonomía de Canarias, que establecen, en primer lugar, la mayoría requerida para que el informe sea favorable a los proyectos de modificación, para luego distinguir un trámite de audiencia del Parlamento canario en los proyectos de legislación financiera y tributaria *que afecten* al régimen económico-fiscal de Canarias.

Ésta ha sido también la argumentación esgrimida por el Parlamento canario en algunos de los recursos de inconstitucionalidad que ha promovido, dos contra la no informada Ley 54/1997, de 2 de noviembre, del Sector eléctrico (en los que se habla de garantía institucional, competencia legislativa compartida y normación plurilateral), y otro contra la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en el que se sostiene directamente el carácter vinculante del informe del Parlamento canario para el legislador estatal, estimando inconstitucional el precepto aprobado contra el informe desfavorable de aquél.

De ninguna manera puede aceptarse esta interpretación. La Constitución, que habla de informe previo, no lo califica en absoluto de vinculante, pues ello convertiría al Parlamento canario en un órgano colegislador y no en participante en un proceso legislativo mediante la expresión

13 Así, A. GÉNOVA GALVÁN: «El régimen económico fiscal canario ante la Constitución de 1978: análisis jurídico de la disposición adicional tercera», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº218, 1983, págs. 263-269, recogiendo planteamientos previos de F. CLAVIJO y A. YÁÑEZ. Mayores dudas albergan E. ALVAREZ CONDE y A. M. GARCÍA-MONCÚ: «Disposición adicional tercera: el régimen económico fiscal de Canarias», *cit.*, págs. 619-640, citando como razones que dificultan la integración de la disposición adicional tercera en la categoría de garantía institucional la interpretación histórica de los antecedentes parlamentarios del precepto, la cita incidental del régimen para hablar de su modificación y la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

14 M. OROZCO MUÑOZ: *El régimen fiscal especial de Canarias. Conformación con el bloque constitucional*. Marcial Pons, Madrid, 1997, págs 355-363, y A. F. MARTÍN CÁ CERES: «La protección constitucional del Régimen Económico-Fiscal canario», en *Revista Española de Derecho Financiero*, nº59, 1988, págs. 465-466.

de su opinión, que es lo que pretende la Constitución al establecer el carácter previo ¹⁵. La inclusión en el Estatuto de Autonomía de la necesidad de una mayoría cualificada para emitir un informe favorable a la modificación del régimen económico fiscal pretende elevar el consenso para apoyar ésta. El carácter vinculante del informe sería tanto como someter a un juego de mayorías en el Parlamento autonómico las competencias legislativas de las Cortes Generales, cuya condición de representantes del pueblo español establece sin excepciones el artículo 66 de la norma fundamental.

Informe previo, pues, preceptivo pero no vinculante. Nos queda una última referencia a las consecuencias de su eventual *omisión* sobre una ley aprobada.

También aquí el Tribunal Constitucional se ha pronunciado con claridad en la sentencia 35/1984: *«la imperativa exigencia del trámite establecida en textos de índole constitucional, así como el rango y carácter del órgano llamado a evacuarlo, y no menos el alcance y trascendencia de la materia objeto de la disposición, conducen inexcusablemente a entender que la repetida omisión es una violación que entraña la inconstitucionalidad que en este recurso se denuncia y que debe por ello así declararse en esta sentencia»*.

La sentencia fue dictada en el recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley 1/1983, de 9 de febrero, por el que se suprimía la exacción sobre el precio de gasolinas de automoción en las Islas Canarias. Por tanto, la omisión del informe del Parlamento canario no se produjo en la tramitación de una ley aprobada por las Cortes Generales, pero es claro que tendría los mismos efectos de inconstitucionalidad la omisión del informe previo a una ley tramitada por las Cortes Generales que modificara el régimen económico fiscal de Canarias.

2 INFORMES EXIGIDOS POR LAS LEYES

Además de los supuestos de exigencia de informes por la Constitución, se estipulan en los *Estatutos de Autonomía*, que forman parte del bloque de constitucionalidad, cierto número de audiencias preceptivas previas (así, en cuanto a modificación de las cesiones de tributos) de las

¹⁵ En el mismo sentido, A. ÁLVAREZ CONDE y A. M GARCÍA-MONCÓ : «Disposición adicional tercera: el régimen económico fiscal de Canarias», *cit.*, pág. 634, y A. DORREGO: «Artículo 88: Iniciativa legislativa gubernamental», *cit.*, pág. 338.

Comunidades Autónomas, cuya omisión determinará asimismo la eventual inconstitucionalidad de la ley aprobada.

La Ley Orgánica del Poder Judicial establece en su artículo 108.1 entre las competencias del *Consejo General del Poder Judicial* el informe de los anteproyectos de ley en materias relativas a demarcaciones, plantilla orgánica de la Administración de Justicia, estatuto orgánico de jueces y magistrados y personal judicial, normas penales, procesales y de organización de Juzgados y Tribunales, y régimen penitenciario.

Al exigir que el informe se produzca sobre el anteproyecto de ley, corresponde al Gobierno realizar la solicitud e incorporar aquél a los antecedentes del proyecto al remitir éste al Congreso de los Diputados. Así lo establece expresamente el artículo 108.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que fija un plazo de treinta días para la emisión del informe, reducido a quince cuando en la orden de remisión se haga constar la urgencia.

La reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobada por Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, permite a las Cámaras (pero no les obliga a ello) solicitar el informe del Consejo General del Poder Judicial «cuando así lo dispongan los Reglamentos de las Cámaras» (lo que todavía no ocurre) sobre proposiciones de ley o enmiendas que afecten a materias incluidas en el artículo 108.1. Se acaba así con la posibilidad de eludir la necesidad de informe del citado órgano mediante el subterfugio de ejercer la iniciativa legislativa a través del Grupo parlamentario que apoya al Gobierno ¹⁶.

La Ley Orgánica del Poder Judicial no deja lugar a la duda sobre el carácter preceptivo del informe del Consejo General del Poder Judicial («deberá informar los anteproyectos de ley»). El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre los efectos de su omisión, pero por referencia al artículo 3.1 de la derogada Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, según cuyo artículo 3.1 el Consejo *dispondría de facultades de iniciativa o propuesta y, en*

16 Existe al menos un precedente en que se ha detenido la tramitación de una proposición de ley tomada en consideración (Proposición de ley orgánica reguladora de la tutela cautelar penal, presentada por el Grupo Vasco, publicada en el B.O.C.G., Congreso de los Diputados, Serie B, nº41.1, de 21 de junio de 1996) para recabar del Consejo General del Poder Judicial la emisión de un informe sobre la iniciativa, no abriéndose el plazo de enmiendas hasta tanto dicho informe no fue recibido. De otra parte, en la tramitación del proyecto de ley orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, se produjo el hecho curioso de que la reclamación por el Consejo General del Poder Judicial de su competencia para emitir informe (una vez aprobado el proyecto pero no remitido al Congreso) motivó una segunda aprobación del proyecto por el Consejo de Ministros, una vez incorporadas algunas de las modificaciones sugeridas por el informe del Consejo General (véase la prensa diaria a partir del 13 de julio de 2000). Esta segunda aportación tuvo lugar el 4 de agosto de 2000, siendo finalmente remitido el proyecto de ley al Congreso de los Diputados.

otro caso, de informe, en las materias enumeradas. La sentencia del Alto Tribunal 108/1986, de 29 de julio, prescindiendo expresamente de examinar si el informe tenía carácter preceptivo o facultativo, señala «que el defecto denunciado se habría producido, en todo caso, en el procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso y no en el procedimiento legislativo, es decir, en el relativo a la elaboración de la ley, por lo que mal puede sostenerse que el citado defecto puede provocar la invalidez de este último procedimiento y de la ley en que desemboca». El Tribunal continúa con su consideración de los efectos de la ausencia de un antecedente, que estudiamos más adelante, para declarar la necesidad de denuncia de esta ausencia. Al no haberse producido, concluye que las Cámaras no estimaron que el informe fuera un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que el Tribunal entre en la valoración de esta relevancia.

Creemos, no obstante, que la omisión del informe preceptivo de un órgano constitucional, exigido por una ley orgánica, sobre un anteproyecto de ley, no debe confundirse con la ausencia de su remisión acompañando al proyecto. Se trataría, efectivamente, de un vicio en el procedimiento prelegislativo, pero no por ello deja de tener relevancia para la validez del procedimiento legislativo posterior y de la subsiguiente ley ¹⁷.

Otro informe exigido también por ley orgánica, aunque no haya de proceder de un órgano constitucional ¹⁸, es el del Consejo de Estado, cuyo Pleno debe ser consultado, de conformidad con el artículo 21.3 de su Ley reguladora (Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril), en relación con los anteproyectos de ley que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales, o que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del propio Consejo. La Comisión Permanente, por su parte, debe ser consultada sobre los anteproyectos de ley orgánica de transferencia o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas ¹⁹ y para la concesión de créditos extraordinarios o suplementos de créditos, que también se realiza por ley.

¹⁷ Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en alguna ocasión. Véase la sentencia 181/1988, en relación con la exigencia por un Estatuto de Autonomía de un requisito que afecta al trámite previo de iniciativa legislativa y que provoca un vicio de procedimiento en su formación, con la consiguiente inconstitucionalidad de la ley aprobada.

¹⁸ Se trataría de un órgano de relevancia constitucional, como declara el Tribunal Constitucional en su sentencia 56/1990, de 29 de marzo, al que la Constitución dedica su artículo 107 y que aparece citado además en el artículo 153.

¹⁹ Recuérdese que el artículo 153.2 de la Constitución establece el dictamen previo del Consejo de Estado para el control por el Gobierno del ejercicio de las funciones delegadas.

El Anteproyecto de Constitución establecía que el informe del Consejo de Estado acompañaría a los proyectos de ley, siempre que se tratara de leyes orgánicas o de bases. Como puede apreciarse, su exigencia para estas cuestiones ha desaparecido no sólo del texto definitivo de la Constitución ²⁰, sino también de la norma reguladora del propio Consejo de Estado.

Pese a ello, y dada la posibilidad de que el Gobierno someta a su dictamen – como supremo órgano consultivo suyo, artículo 107 de la Constitución– otros proyectos de ley (artículo 20.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado), este órgano ha desarrollado una importante labor en relación con los anteproyectos que examina ²¹. Su función consultiva está orientada a velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 de la Ley Orgánica), pero también valora la oportunidad y conveniencia, en aras del principio de eficacia que impone a la Administración el artículo 103.1 de la Constitución ²².

¿Cuáles son los efectos de la *omisión* del dictamen del Consejo de Estado sobre un anteproyecto de ley, cuando aquél tiene carácter preceptivo?

Angulo Rodríguez mantiene que, al tratarse de un órgano independiente, su autonomía orgánica y funcional determina que la aprobación del proyecto por el Gobierno no convalide el vicio. Más aún, considera que la relevancia constitucional del Consejo de Estado permite pensar que la omisión de su dictamen en los casos en que sea preceptivo implica alteración del orden de distribución de competencias entre los órganos constitucionales, que no quedaría convalidada por la ulterior aprobación de la ley ²³.

20 Atendiendo a su falta de relevancia para figurar en la norma constitucional, la exigencia fue suprimida por la Comisión Mixta Congreso-Senado.

21 Según pone de manifiesto la *Memoria del año 1997*, (Consejo de Estado, Madrid, 1998), el contenido de su consulta abarca la constitucionalidad de los proyectos, su «convencionalidad» o compatibilidad con el Derecho comunitario y el Derecho internacional, su examen técnico-jurídico (que alcanza a consideraciones de procedimiento, de sistemática jurídica, de redacción y de fondo) y el examen de oportunidad dentro de un razonamiento estrictamente jurídico (págs. 137-174).

22 Conforme al artículo 2.1 LOCE: «Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines». Dice M. REBOLLO PUIG («El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado», en *Documentación Administrativa*, núms. 244-245, 1996, pág. 195): «La perspectiva jurídica. no se agota en la comprobación de la legalidad del proyecto. Comprende también de manera fundamental la incorporación de mejoras de técnica jurídica, la detección de defectos, insuficiencias o contradicciones, cuyo mantenimiento no afectaría a la legalidad de la norma ni a su validez, pero la haría oscura, dudosa, incongruente o difícil, inidónea para sus objetivos, de compleja aplicación, etc. El Consejo de Estado puede y debe contemplar los proyectos de disposiciones que se le someten desde esta perspectiva y realizar así una labor capital de contribución a la calidad de las normas que es, además, insustituible por los Tribunales. Y así lo hace efectivamente prestando a estos aspectos una atención notable».

23 E. ANGULO RODRÍGUEZ: «Artículo 88: iniciativa legislativa gubernamental», *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, dirigidos por O. Álzaga Villaamil, tomo VII, Edersa, Madrid, 1985, pág. 264.

Creemos excesiva la equiparación que realiza este autor del informe del Consejo de Estado con el del Consejo General del Poder Judicial, respecto del que sí puede hablarse en sentido estricto de órgano constitucional. En este caso, se trata de un órgano consultivo *del Gobierno*, y desde esta perspectiva debe abordarse la cuestión de la omisión de informe preceptivo.

Esta podría invalidar la iniciativa legislativa del Gobierno, como entienden algunos autores²⁴, pero no existe órgano (¿acaso la Mesa del Congreso?) con facultades para controlar esa iniciativa en el plano procedimental. Mayores dudas plantean los efectos del vicio de la iniciativa sobre la ley aprobada. El mismo Consejo de Estado ha reconocido que la falta de su dictamen preceptivo sobre un anteproyecto de ley no afecta de ninguna forma a la validez de la ley que finalmente aprueben las Cortes²⁵. Creemos que el Tribunal Constitucional deberá examinar, en su caso, la relevancia de la omisión para la formación del juicio de los parlamentarios sobre el proyecto de ley, de acuerdo con la doctrina aplicada a los antecedentes que deben acompañarlo conforme al artículo 88 de la Constitución. Hemos estudiado esta cuestión en otro lugar, al que nos remitimos²⁶.

Otro informe requerido por ley orgánica (la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas) es el del *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, como órgano consultivo y de deliberación, en la medida en que las materias de que debe entender conforme al artículo 3 (entre otras, el estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación) se regulen por ley.

De entre los informes preceptivos exigidos por las *leyes ordinarias*, destacaremos, por su relevancia genérica:

- 24 No obstante, el propio Tribunal Supremo reconoce, en cuanto a los reglamentos, que «*es materia aún no pacífica, al menos en términos absolutos, la trascendencia invalidante que la ausencia del dictamen del Consejo de Estado... tiene en cuanto a los actos administrativos o disposiciones generales en cuya producción jurídica no fue observado dicho trámite de consulta, siendo el mismo preceptivo*» (STS 25 febrero 1994). Se refería a una breve tendencia jurisprudencial (SSTS 7 de mayo y 2 de junio de 1987, entre otras), posteriormente rectificada formalmente (en recurso de revisión por SSTS 10 de mayo y 16 de junio de 1989, también STS 25 febrero de 1994) y seguida por numerosas ocasiones en que el Tribunal Supremo proclama la nulidad radical de los reglamentos incursos en este vicio de procedimiento (STS 20 enero, 3 julio y 20 julio de 1992, entre otras) o su anulabilidad (STS 17 noviembre 1993). Véase M. REBOLLO PUIG: «El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado», págs. 202-207.
- 25 «Ya que la suprema calidad representativa de las Cortes Generales tiene la virtualidad de convalidar cualquier defecto de tramitación que no revista caracteres de inconstitucionalidad» (Dictamen 44.399, de 8 de julio de 1982). No ocurre así, en cambio, con los Decretos legislativos, respecto de los cuales la ausencia del dictamen del Consejo de Estado tiene efectos invalidantes (STS 18 de marzo de 1981).
- 26 Véase P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 215 y ss.

- La audiencia de las *Comunidades Autónomas* previa a la aprobación de un proyecto de ley de armonización (artículo 1 de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico).
- El dictamen del *Consejo Económico y Social* sobre los anteproyectos de ley que regulen materias socio-económicas y laborales o que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo, exceptuándose expresamente de la consulta el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado [artículo 7.1.1 a) y b) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social].

Existen otros informes preceptivos sobre anteproyectos de leyes sectoriales requeridos por distintas leyes y que afectan a una pluralidad de órganos y organismos ²⁷ (Consejos Generales de los Colegios Profesionales, Tribunal de Defensa de la Competencia, Consejo Nacional del Agua, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Consejo Escolar del Estado, Consejo de Universidades, Consejo de Cooperación al Desarrollo, Ministerio Fiscal, Comisión Nacional del Sistema Eléctrico...), además de los que pueden ser solicitados por el Gobierno con carácter facultativo.

Sin perjuicio de los efectos sobre el procedimiento de elaboración del anteproyecto ²⁸, la relevancia de los efectos de la omisión de estos informes sobre la ley ulterior dependerá, creemos, de su carácter de antecedente «necesario» para la formación de la voluntad del Parlamento.

D) PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LA INTEGRACIÓN DE INTERESES EN LA ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

La referencia contenida en el artículo 22.3 de la Ley del Gobierno a «*las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes*» no se agota en los emanados de órganos de la Administración

²⁷ Véase una completa enumeración en A. DORREGO: «Artículo 88: Iniciativa legislativa gubernamental», *cit.*, págs. 343-345. No siempre resulta fácil deslindar la materia sobre la que se exige informe.

²⁸ En ocasiones, el Consejo de Estado ha devuelto un anteproyecto para que sea completado por carecer del preceptivo informe del Consejo General del Poder Judicial (*Memoria del año 1997*, *cit.*, pág. 156).

y otros organismos de carácter público que acabamos de examinar.

No afecta, es verdad, a la elaboración de los proyectos de ley el artículo 105. a) de la Constitución, que eleva a la norma fundamental el derecho de audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones *administrativas* que les afecten, derecho ya recogido, en lo esencial, bien que con carácter facultativo, en el artículo 130, apartados 4 y 5, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958²⁹.

Pero los fines que el artículo 105 persigue, además de proteger los derechos e intereses particulares afectados por las normas, son perfectamente aplicables también al proceso de elaboración de las leyes: coadyuvar a la calidad de las normas, de una parte, y reforzar su legitimación democrática, de otra. De ahí que sea cada vez más frecuente la incorporación a la elaboración de anteproyectos de ley de aquellos a quienes ha de aplicarse³⁰, tanto para enriquecerse con sus aportaciones como para obtener una mayor aceptación posterior de la norma.

Lucas Verdú señalaba hace ya tiempo cómo de la exigencia de juridicidad inherente al procedimiento legislativo³¹ escapan los datos y hechos que, en un plano sociopolítico, contribuyen a impulsar la primera fase del procedimiento jurídico legislativo y que se sitúan *fuera y antes* de la fase jurídica inauguradora del proceso legislativo, aunque expliquen perfectamente los motivos, alcance y sentido reales del proyecto o proposición, siendo evidente que incluso el Estado *social* de Derecho no ha sido aún capaz de juridificar las etapas preliminares que materialmente condicionan la formación de la ley³².

La no juridificación de la integración de intereses en la iniciativa legislativa del Gobierno no nos exime de algunas consideraciones sobre la misma, puesto que hemos reconocido su exis-

29 Véase J. R. PARADA VÁZQUEZ y M. BACIGALUPO SAGGESE: «Artículo 105: Audiencia del ciudadano en procedimientos administrativos y acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por O. Álzaga Villamil, tomo VIII, Edersa, Madrid, 1998, págs. 527 y ss. Para la jurisprudencia postconstitucional sobre el trámite de audiencia establecido en el artículo 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, véase J. M.^o JIMÉNEZ CRUZ: «El procedimiento de elaboración de normas, con especial referencia al Derecho autonómico», *cit.*, págs. 57-65.

30 En favor de la integración de los intereses en el procedimiento legislativo, I. DE OTTO: «La función política de la legislación», *Parlamento y Sociedad Civil (Simposium)*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, págs. 49 y ss.

31 En el que, como señalaba S. GALEOTTI, el sometimiento de la producción y modificación de la legislación a los postulados del Estado de Derecho se manifiesta desde el mismo momento en que se inicia su formación (*Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milan, 1957, pág. 1).

32 P. LUCAS VERDÚ: «Iniciativa legislativa», *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo XII, Seix, Barcelona, 1977, pág. 624.

tencia. Como señala Maestro Buelga, la constatación de momentos consensuales, de acuerdos entre sujetos sociales y poderes políticos en el proceso de producción normativa, es aceptado como algo habitual en los modernos Estados, en especial por lo que se refiere a la legislación que afecta a materias económicas y sociales³³. Y dado que esos sujetos están excluidos del *procedimiento legislativo* en sentido estricto (el que se desarrolla en sede parlamentaria)³⁴, se considera que el lugar informal y privilegiado de la participación en la formación de las leyes sería el *proceso legislativo*, entendido como momento de formación de la iniciativa, perteneciente al ámbito de la dinámica social, no contemplable desde una óptica normativa y que acontece a espaldas de las previsiones legales³⁵.

La *negociación* con los sectores afectados, con la consiguiente presentación como proyecto de ley del resultado de un acuerdo, sería el exponente máximo de la participación de intereses en el proceso de formación de la ley. Este nivel de integración suele alcanzarse en materias relevantes de índole sociolaboral, en las que tal proceso legislativo se desarrolla por una Mesa de negociación formada por representantes del Gobierno-Administración y de las organizaciones sindicales más representativas³⁶.

Un escalón inferior de participación de intereses representa la *audiencia* de éstos respecto de los anteproyectos de ley que les afecten. Pese a la ausencia de un precepto similar al 24. c) de la Ley del Gobierno, referido a la elaboración de los reglamentos, según el cual «se les dará audiencia (a los ciudadanos)... *directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición* »³⁷, encontramos algún ejemplo en las leyes de exigencia de audiencia a organizaciones representativas, aunque todavía de Derecho público, como, por ejemplo, los Consejos Generales de los Colegios

33 G. MAESTRO BUELGA: «Negociación y participación en el proceso legislativo», en *Revista de Derecho Político*, UNED, nº32, 1991, pág. 61.

34 Con la salvedad de las ocasionales decisiones de las Cámaras de dar audiencia a los sectores interesados mediante su comparecencia ante la Comisión competente durante la tramitación de un proyecto de ley. Pero, en general, la doctrina entiende que el Parlamento ha renunciado a una conexión social directa (la propia práctica en el Congreso de los Diputados ha añadido el requisito de que exista «debate trabado» en el seno de la Comisión para que puedan comparecer particulares ante ella), desplazándose al ejecutivo la relación con los sujetos sociales en los procesos de elaboración normativa. En favor de la incorporación de la negociación en el procedimiento legislativo, precediendo o incluso sustituyendo a la actual Ponencia, J. TERRÓN MONTERO: «Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo», *Parlamento y opinión pública*, Asociación española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Barcelona, 1995, en particular págs. 138-140.

35 Véase A. PREDIERI: «Aspetti del proceso legislativo in Italia», *Studi in memoria di C. Esposito*, vol. IV, Padua, 1974, págs. 2459-2464.

36 Probablemente por la insuficiencia crónica de los Consejos económicos y sociales para realizar esas funciones de participación en la legislación.

37 El artículo 22.3 de la misma Ley, relativo a los anteproyectos de ley, sólo declara que el Consejo de Ministros decide «sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes».

Profesionales o el Consejo Escolar del Estado, sobre anteproyectos de ley en materia relacionada con sus funciones ³⁸.

Como decimos, pese a la ausencia de normativa que la exija, la realidad muestra que tal participación se produce ³⁹. Se recoge, por ejemplo, en ocasiones en la documentación que acompaña a los proyectos de ley en su remisión al Congreso, bien mediante reseña en la memoria justificativa ⁴⁰, bien mediante la remisión de los informes emitidos por organizaciones afectadas.

- 38 Así, el Consejo de Estado indica, respecto de los anteproyectos de ley que le son sometidos, que en ocasiones critica la insuficiencia del expediente por no ser suficientes las consultas realizadas a entidades representativas (*Memoria del año 1997*, cit., pág. 156).
- 39 Un supuesto de inicio de jurisdicción de la representación de intereses constituye el artículo 22 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, que establece la audiencia, en consulta, de las asociaciones de consumidores y usuarios, como también de las asociaciones de empresarios, en el procedimiento de elaboración «de las disposiciones de carácter general» (¿incluidos los proyectos de ley?) relativas a materias que afecten directamente a aquéllos.
- 40 A título de ejemplo, el proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que dio lugar a la Ley 40/98, de 9 de diciembre, fue objeto en su fase de elaboración de los siguientes informes de organizaciones y expertos: de asociaciones profesionales, solicitados 17, recibidos 9; de asociaciones familiares, consumidores, pensionistas, etc., 6-2; de organizaciones empresariales/sindicales, 10-6; de expertos en tributación, 16-5; de catedráticos de derecho financiero y tributario, 59-8; de catedráticos de hacienda pública y economía aplicada, 37-11 (véase la Memoria del proyecto).