

Artículo 15

1. La Asamblea ejerce la potestad legislativa en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid, recogidas en el artículo 26 del presente Estatuto.

Igualmente ejerce la potestad legislativa en las materias previstas en el artículo 27 de este Estatuto, así como en aquellas que se le atribuyan, transfieran o deleguen en virtud de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución.

2. La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, a los Grupos Parlamentarios y al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por ley de la Asamblea se podrá regular el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, para las materias a las que se refiere el apartado 1.

3. La Asamblea solamente podrá delegar la potestad de dictar normas con rango de ley en el Gobierno de acuerdo con lo establecido para el supuesto de delegación de las Cortes Generales en el Gobierno de la Nación, en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución.

COMENTARIO

CÉSAR AGUADO RENEDO

INTRODUCCIÓN

Los artículos 15 y 16 ponen término a la regulación sistemática que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad contiene de la Asamblea de Madrid, a la que su Título I dedica el primero de sus Capítulos. El contenido de ambos artículos viene constituido por la atribución y la regulación de la mayor parte, y desde luego de las principales, funciones de la Asamblea, tras haberse ocupado antes el estatuyente en el mismo Capítulo de su composición, del estatus de sus miembros, de su capacidad de autorregulación, de su estructura y de su funcionamiento. La versión actual de los dos artículos es fruto de la reforma del Estatuto de la Comunidad de Madrid llevada a cabo por Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio¹, y ambos vienen a ser concreción de las atri-

¹ De cuya importancia en relación con la Asamblea da cuenta la Exposición de Motivos de la misma al declarar que “se trataba de reforzar sus funciones... a fin de permitir a la misma desarrollar adecuadamente las funciones que le corresponden, tanto en el ejercicio de la potestad legislativa como en las funciones de impulso y control del Gobierno autonómico”. Hasta ese momento, el artículo 15 lo ocupaban los números 1 y 2 del artículo 15 actual, mientras que el artículo 16 contenía lo que en la actualidad determina el número 3 del mismo artículo. 15; por su parte, la regulación que disponía el

buciones genéricas de la Asamblea que previamente se han enunciado en el artículo que abre el Capítulo I en cuestión: el artículo 9.º, de modo que puede decirse que los artículos 15 y 16 constituyen desarrollo del genérico artículo en cuestión. De este modo, el artículo 15 se dedica monográficamente a la potestad legislativa de la Asamblea, los números 1 y 2 del artículo 16 se dedican también monográficamente a la relación de la institución representativa con la ejecutiva, esto es, el Gobierno, a su impulso, orientación y control, en los términos del citado artículo 9.º; y el último de los preceptos, el artículo 16.3, enumera un repertorio de atribuciones de la Asamblea (no pocas de ellas especificadas en otros preceptos del mismo Estatuto) con la aparente finalidad, cabe deducir, de significar tanto la importancia de las singularizadas en los citados artículos 15 y 16.1 y 2, como las que incluye el propio artículo 16.3 respecto de las restantes a las que no alude y que pudieran aparecer en otros preceptos estatutarios (o, en su caso, legales). Se trata de un modo de proceder similar al de otros Estatutos, pero que, como se dirá en su lugar correspondiente, no añade jurídicamente nada al acervo de facultades que corresponden a la Asamblea cualquiera que sea la fuente que se las atribuya.

1. La Asamblea ejerce la potestad legislativa en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid, recogidas en el artículo 26 del presente Estatuto.

Igualmente ejerce la potestad legislativa en las materias previstas en el artículo 27 de este Estatuto, así como en aquellas que se le atribuyan, transfieran o deleguen en virtud de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución.

Concordancias legislativas: arts. 30, 34.2 y 42 EACM.

Estatutos de Autonomía comparados: arts. 19.1 EALR, 15.1 EAEL, 106.1.º EAA.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 15 EACM se dedica monográficamente a la potestad legislativa de la Asamblea de Madrid determinándola en tres extremos: la determina por referencia a la mayor parte del acervo competencial de la Comunidad que requiere actividad legislativa y que los artículos 26 y 27 EACM detallan (art. 15.1); especifica la titularidad de la iniciativa legislativa autonómica (art. 15.2); y posibilita, condicionadamente, la delegación legislativa (art. 15.3). No se agota con tales extremos la regulación estatutaria relacionada con la función legislativa de la Asamblea: ni en cuanto a su ámbito (pues no son pocos los preceptos estatutarios distintos de los artículos 26 y 27 que requieren de la actuación legislativa de la Asamblea, como se verá en el comentario

entonces artículo 14 es ahora, junto con otros contenidos añadidos, el artículo 16. El cambio de orden resultante de la reforma citada (primero –artículo 15– lo referido a la potestad legislativa específicamente, y después –artículo 16– otras funciones), resulta, sin duda, más correcto que el anterior.

al siguiente artículo 16 EACM), ni en cuanto al procedimiento legislativo [al que se refiere el anterior art. 12.2.f) del Estatuto constituyéndolo en reserva de Reglamento parlamentario], ni en cuanto a la promulgación y publicación de la ley (a la que se alude en el posterior art. 40.1)². La atribución genérica de la potestad legislativa de la Asamblea tiene lugar antes, en el artículo 9º que se acaba de citar y que se ha dicho que enuncia las competencias en general del órgano representativo, el cual comienza afirmando que «La Asamblea representa al pueblo de Madrid, ejerce la potestad legislativa de la Comunidad...». Dando por supuesto el carácter legislativo de la potestad normativa de los órganos representativos incluso de las Comunidades que no accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE (únicas de las que la Constitución predica la obligación de que cuenten con una «Asamblea Legislativa» –art. 152.1–), como es la de Madrid³, cuestión pacífica a estas alturas⁴, es evidente que el número 1 del artículo 15 lo que hace es concretar dicha potestad en su proyección competencial como hemos dicho, esto es, en lo referido al tipo de materias en las que a la Comunidad le cabe competencia legislativa, remitiéndose para ello a las competencias asumidas, enumeradas en dos artículos: materias respecto de las que ostenta competencia exclusiva (art. 26 EACM) y materias respecto de las que ostenta competencia legislativa compartida (el «desarrollo legislativo» de la legislación básica del Estado: art. 27 EACM).

No es precisamente habitual este modo de proceder entre el resto de los Estatutos: en rigor, la especificación del tipo de potestad legislativa que corresponde ejercer a la Comunidad de Madrid según se trate de competencias exclusivas o compartidas, únicamente tiene paralelo en el Estatuto de La Rioja. Lo común es que sólo se especifique que corresponde a la Comunidad Autónoma la potestad legislativa condicionada por lo que sobre la misma materia disponga la legislación estatal, esto es, lo que se conoce como competencias compartidas, en el encabezamiento de los títulos competenciales correspondientes. Y en el caso del Estatuto de Madrid seguramente ello hubiera resultado también más acertado, porque es obvio que en las competencias exclusivas la Comunidad puede ejercer plenamente su potestad legislativa, que en las de competencia legislativa compartida dicha potestad ha de limitarse a su desarrollo legislativo y, en fin, que en las delegadas o transferidas *ex art.* 150.1 y 2 CE podrá ejercerla en las condiciones que establezcan las normas

² Esta ubicación de la promulgación y publicación del producto normativo propio de la Asamblea, la ley, ha de calificarse como poco de sorprendente, toda vez que se halla en el Capítulo dedicado al régimen jurídico de la Administración: por muy poco partidario que se sea de que la promulgación y la publicación formen parte propiamente del procedimiento legislativo constituyendo una fase perfecta de la ley, y se considere que constituyen una mera fase de integración de la eficacia de la norma, cualquier mínima consideración sistemática conduce a entender estatutariamente desubicada la referencia a dichos trámites. Pero aquí no corresponde el comentario al precepto que alude a estos, sino remitirse al que de él se haga.

³ Cfr. el comentario al artículo 1.1 de este Estatuto.

⁴ Una buena exposición de los fundamentos de dicho tipo de potestad para las Comunidades a las que no se refiere el artículo 151 CE, que son la gran mayoría como es de sobra sabido, puede encontrarse en el Estudio Preliminar de ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., MARAZUELA BERMEJO, A. y DEL PINO CARAZO, A., *Los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, CEPC-BOE, 2001, pp. 58 y ss.

estatales de atribución, transferencia o delegación. Por lo demás, que el artículo 15.1 EACM disponga lo que dispone no empece para que cualquier otro precepto estatutario pueda añadir o alterar el ámbito material legislativo que le cabe a la Asamblea y, así, sin ir más lejos, el artículo 29 EACM atribuye también a la Comunidad de Madrid «el desarrollo legislativo» de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, lo que, evidentemente, aun no haciendo referencia a dicha materia ni el artículo 26 ni el artículo 27 del Estatuto, únicos a los que, como hemos visto, se remite el artículo 15.1, no ha impedido que la Asamblea legislase cuanto ha considerado conveniente sobre la misma en aplicación o desarrollo del mismo⁵. En suma, nada añade ni quita el primero de los párrafos del artículo 15 EACM a lo que va de suyo conforme a los preceptos estatutarios que determinan competencias, pues en el régimen de éstas va incluido, como primer dato, si las mismas comprenden o no la potestad legislativa y, de comprenderla, con qué alcance⁶.

Por lo demás, resulta de interés reseñar que la VII Legislatura (noviembre 2003-junio 2007) que acaba transcurrir cuando se realiza este comentario, ha supuesto una importante novedad en punto al ejercicio cuantitativo de la potestad legislativa por la Asamblea de Madrid, y es una muy sensible disminución en la producción de leyes: en 2006 fueron cuatro, en 2005 ocho, en 2004 siete y en 2003 una (si bien este último año sólo es computable desde noviembre, tras la efímera VI Legislatura –junio a noviembre de 2003– como consecuencia de los conocidos sucesos que tuvieron lugar a su inicio). Si se compara con la media estadística de leyes generadas por la Asamblea en las cinco primeras Legislaturas, que es de unas sesenta por Legislatura, el dato resulta llamativo. No hay relación directa de estos números con el tipo de mayoría parlamentaria que ostente la fuerza política ejerciente del gobierno, pues la II y III Legislaturas fueron protagonizadas por un gobierno respaldado por la mayoría simple de la Asamblea y entre las dos se aprobaron prácticamente un centenar de leyes, mientras que en esta VII Legislatura, en la que se ha aprobado un veintena, al ejecutivo lo respaldaba una mayoría absoluta. Mucho más tiene que ver el número de leyes emanadas con la asunción de nuevas competencias, y, así, en la IV Legislatura, en la que tuvo lugar la reforma del Estatuto de Autonomía de Madrid mediante Ley 10/1994, de 24 de marzo, por la que se ampliaron las competencias conforme a los pactos auto-

⁵ La cuestión es tanto más llamativa cuanto que dicha competencia aparecía asumida por la Comunidad de Madrid en esos mismos términos desde la reforma del Estatuto de 1994 (ocupando entonces el art. 30: lo que hizo la reforma estatutaria de 1998 respecto de la misma fue únicamente reenumerarla como artículo 29).

⁶ Más apropiadas que la del artículo 15.1 EACM resultan las fórmulas que usan el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 15: «Corresponde a las Cortes de Castilla y León: 1. Ejercer la potestad legislativa de la Comunidad en los términos establecidos por la Constitución, por el presente Estatuto y por las leyes del Estado que les atribuyan tal potestad») o el reciente Estatuto andaluz (art. 106: «Corresponde al Parlamento de Andalucía: 1.º El ejercicio de la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma, así como la que le corresponda de acuerdo con el artículo 150.1 y 2 de la Constitución»), que junto con los de La Rioja y Madrid, son los únicos que especifican en el artículo dedicado a las atribuciones del órgano legislativo su característica potestad de legislar, aunque tampoco con las redacciones transcritas parece que resulten aquellos especialmente necesarios.

nómicos de 1992, se elaboraron por la Asamblea el mismo número de leyes que en las dos anteriores en conjunto.

Señalada esta causa lógica, sin embargo, parece que la actividad legislativa de los órganos legislativos autonómicos, incluido el de Madrid, ha obedecido en alguna medida también a causas menos acordes con el ideal de la institución legislativa, empezando quizá por la búsqueda de una imagen justificativa de su existencia: la regulación de determinadas materias (artesanía, protección del arbolado, etc.), remitiendo las sanciones que en su caso se prevén respecto de las mismas a un régimen general legal, parece que poco se hubiera resentido de hacerse mediante normas infralegales. En todo caso, llegados a una etapa en la evolución de la descentralización del Estado en la que no parece que reste mucho margen para que las Comunidades Autónomas en general, y la de Madrid en particular, asuman nuevas competencias en cantidades equivalentes a su momento fundacional y al de la modificación estatutaria de 1994 citada, parece que la actividad legiferante debiera morigerarse en correspondencia con la naturaleza de una potestad de la trascendencia de la legislativa, que tiene unas consecuencias no precisamente banales tanto en relación con su obligatoriedad aplicativa (y previamente, de mero conocimiento) para los operadores jurídicos, como en relación con su control⁷.

Por último, ha de apuntarse que la potestad legislativa de la Asamblea en las materias objeto de competencia plena no incluye la potestad reglamentaria innovadora (esto es, lo que la doctrina conoce como reglamentos jurídicos, frente a los meramente organizativos), pues el art. 34.2 EAM reserva tal tipo de potestad al poder ejecutivo.

2. La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, a los Grupos Parlamentarios y al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por ley de la Asamblea se podrá regular el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, para las materias a las que se refiere el apartado 1.

Concordancias legislativas: Arts. 139, 140 y 151.1 RAM; Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

Estatutos de Autonomía comparados: arts. 27.4 EAPV, 13 EAG, 31 EAAst., 15 EACant., 20 EALR, 30.1 EARM, 12 EACLM, 12.5 EACana., 19 LORARFNa., 23 EAE, 16 EAEL, 26 EACV, 62 EAC, 26.3 EAIB, 111.1 y 2 EAA, 42 EAARA.

Jurisprudencia constitucional: ATC 428/1989, de 21 de julio, en relación con la iniciativa legislativa popular en Castilla La Mancha, ATC 570/1989, de 27

⁷ Control que no pueden instar directamente ni órganos ni fracciones de órganos *ad intra* de la Comunidad, y menos aún los particulares, ante el órgano que lo tiene encomendado en monopolio, según se encarga de recordar el artículo 42 del propio Estatuto de Madrid: «Las Leyes de la Asamblea estarán sujetas *únicamente* al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional».

de noviembre, en relación con la inadmisión de una proposición de ley del Ayuntamiento de Toledo ante las Cortes de Castilla La Mancha, y STC 76/1994, de 14 marzo, en relación con la inadmisión por la Mesa del Parlamento Vasco de una propuesta de iniciativa legislativa popular.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La iniciativa legislativa es objeto de una doble remisión normativa por parte del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en sintonía con el resto de los Estatutos: la iniciativa legislativa típica o habitual, atribuida al Gobierno regional y a los miembros de la Cámara o a los Grupos en los que aquellos han de integrarse, es remitida al Reglamento de la institución parlamentaria para su concreción; la menos típica, de origen popular o municipal, a un ley *ad hoc*, que es la reseñada en la concordancia.

En cuanto a la primera, cabe reseñar la especificación de la iniciativa en favor de los Grupos Parlamentarios, y no sólo de estos individualmente considerados. Se trata de una especificación en la línea del funcionamiento típico de las instituciones legislativas continentales actuales, que obedecen a una estructura «grupocrática» (MANZELLA), por lo que puede reputarse de una especificación correcta⁸. Por contra, la generalidad de los Estatutos (salvo los de Valencia: art. 26.2, y Cataluña: art. 62.1), omiten en su regulación de la iniciativa legislativa a los citados Grupos. En cuanto a la segunda remisión aludida, todos los Estatutos hacen referencia a la iniciativa popular, pero no todos con la misma expresión que usa el Estatuto de Madrid, y con él algunos otros, de «iniciativa legislativa popular»: algunos (Asturias, Murcia, Baleares) emplean la de «iniciativa popular» sin más, tal y como hace el art. 87.3 CE, y más aún usan la expresión «iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley» (los del País Vasco, Galicia, Cantabria, Canarias, Extremadura), que todavía resulta técnicamente más adecuada conforme a los razonamientos que hace ya tiempo expuso ARAGÓN REYES, distinguiendo entre «propuesta de iniciativa» e «iniciativa legislativa propiamente dicha», para significar que la iniciativa popular (como la de los ayuntamientos a la que ahora se aludirá, y otras⁹), es mera propuesta de iniciativa, pues su presentación no da lugar a los efectos que comporta la verdadera iniciativa¹⁰.

⁸ Frente a algún otro caso en el que el Estatuto reserva a los Grupos parlamentarios el papel de cauce indefectible para llevar a cabo tal iniciativa, algo que después desmiente, lógicamente, el correspondiente Reglamento parlamentario: cfr., p. ej., el tenor literal del art. 12.1 EACL M *versus* los arts. 131 y 155 del Reglamento de las Cortes de Castilla la Mancha, que diferencian la iniciativa de los Diputados individualmente considerados de la de los Grupos Parlamentarios.

⁹ Como la de los Grupos Parlamentarios y la del número de parlamentarios que en cada caso se determina que pueden presentar un texto ante la Cámara (aunque hay regímenes particulares en este sentido, como el de Murcia, en el que, en coherencia con el papel que ha pretendido dar a sus parlamentarios individualmente considerados, el Reglamento de la Asamblea Regional especifica que no será menester que la Cámara haga suya la iniciativa de los diputados regionales a través de la toma en consideración: art. 88.1.2.º).

¹⁰ ARAGÓN REYES, M., «La iniciativa legislativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, hoy en su obra recopilatoria *Estudios de Derecho Constitucional*, C.E.P.C., 1998, concretamente en pp. 334-6.

Más interés práctico en principio tiene el régimen de la iniciativa popular autonómica en relación con el régimen estatal del mismo tipo de iniciativa. Nos referimos a la remisión de aquél al art. 87.3 CE y, por extensión, a la Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular a la que se remite el precepto en cuestión¹¹ como marco en el que dicha iniciativa ha de encuadrarse para poder ser ejercida en el ámbito de la Comunidad Autónoma, remisión generalizada que en algunos casos tiene lugar desde el propio Estatuto¹², y en otros, como en el de Madrid, tiene lugar en virtud de lo dispuesto en la ley autonómica que desarrolla esta previsión de la iniciativa popular y de los Ayuntamientos en materia legislativa¹³. Se trata, a nuestro juicio, de un condicionamiento por remisión netamente voluntario por parte de los ordenamientos autonómicos, puesto que el artículo 87.3 CE se refiere únicamente a la potestad legislativa estatal, que es la que regula el Título III de la Constitución en cuyo Capítulo Segundo se incardina el citado artículo 87.3 CE¹⁴, y el Estatuto, como fuente superior de producción (en lo que no esté determinado por la Constitución, claro está) del ordenamiento autonómico, puede disponer, respecto de la potestad legislativa autonómica el régimen de iniciativa popular o municipal que mejor estime el específico estatuyente de que se trate: desde el número de firmas exigidas para la presentación de tales tipos de propuestas (50.000 es el que fija la mencionada Ley 6/1986 de la Asamblea sobre tal iniciativa), hasta las materias excluidas (de hecho, el citado art. 2.º.2 de dicha Ley excluye de la iniciativa popular y de los Ayuntamientos materias que el legislador autonómico ha considerado improcedentes para tal caso: empezando por las materias que no son objeto de competencia legislativa plena de la Comunidad –lo que restringe la iniciativa popular y de los ayuntamientos al supuesto del primer párrafo del artículo 15, excluyéndola del supuesto contemplado en el segundo párrafo–, y terminando por la organización de las instituciones de autogobierno, pasando por las de naturaleza tributaria y presupuestaria y las que regulan la iniciativa y el trámite legislativo en cualquiera de sus fases¹⁵),

¹¹ Dicha Ley es la L.O. 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular (LOILP), recientemente reformada por L.O. 4/2006, de 26 de mayo.

¹² P. ej., art. 19.2 LORARFN., 12.5 EACana., 23.2 EAE, 16.2 EAEL, 111.2 EAA, así debe entenderse la referencia del artículo 30.1 EARM.

¹³ La Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, que establece en su artículo 2.º.1: «La iniciativa legislativa a que se refiere el artículo anterior se ejercerá, de acuerdo con el principio de competencia establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y dentro de los límites fijados por el artículo 87.3 de la Constitución».

¹⁴ De hecho, la LOILP, ni originariamente ni en su reciente reforma alude para nada a la iniciativa popular de las Comunidades Autónomas ni a que su régimen haya de considerarse supletorio del que puedan establecer sobre la materia dichas Comunidades (al estilo, p. ej., del art. 1.2 LOREG, apenas unos meses posterior a aquella).

¹⁵ Supuesto este último que, en rigor, resulta superfluo, pues si la iniciativa legislativa la regula directamente el Estatuto, sin posibilidad alguna de entender que quepan otras iniciativas que las previstas por él, y si la regulación del procedimiento legislativo está reservado al Reglamento parlamentario *ex* art. 12.2.f) EACM hoy (*ex* art. 13.5 al tiempo de la emanación de la Ley 6/1986), no hay margen en tal materia para la iniciativa popular o municipal aunque no lo especificase la Ley 6/1986.

siempre, naturalmente, teniendo muy presente lo señalado por la Constitución¹⁶.

La postura señalada es contraria a la mantenida por buena parte de la doctrina, al menos hace tiempo¹⁷, que, sobre la premisa de que el art. 87.3 CE es una especificación del derecho fundamental a la participación política que garantiza el art. 23.1 CE, concluye que la Ley Orgánica a la que remite aquél, la LOILP, resulta un desarrollo de dicho derecho fundamental y, en cuanto tal desarrollo, no puede ser ignorado por los poderes públicos autonómicos. Ahora bien, una cosa es que esta iniciativa comporte el ejercicio para los que intervienen en ella del derecho de participación política, y otra que haya de considerarse desarrollo de aquél derecho fundamental la ley orgánica a la que se remite el art. 87.3 CE. La reserva de ley que contiene este precepto nada tiene que ver con la reserva del art. 81.1 CE referida al desarrollo de los derechos fundamentales, sino que es una decisión del constituyente, en su calidad de autor de la fuente de fuentes, que ha considerado oportuno exigir en la Cámara baja un consenso superior al habitual para regular un instrumento de participación directa que constituye una excepción a la democracia representativa por la que se inclina decididamente. Por eso la existencia misma de la iniciativa popular queda al albur de lo que determine cada estatuyente (y, así, en el caso del Estatuto de Castilla y León, no la contempló hasta su reforma de 1999), sin que en ningún caso pudiera entenderse posible si aquél la omite entre los contenidos estatutarios. En consecuencia, y *a fortiori*, cada ordenamiento autonómico podrá determinar el régimen que estime más oportuno, tanto en cuanto a las materias excluidas o incluidas en dicha iniciativa popular, como en cuanto a los trámites que la misma ha de observar en su respectivo sub-ordenamiento, sin que deba sentirse especialmente vinculado a lo dispuesto en la LOILP¹⁸, e incluso estableciendo extremos concretos que difieran de lo señalado por ésta¹⁹. No otra cosa parece que puede deducirse de la doctrina reiterada del Tribunal conforme a la cual, «...de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas. Esta doctrina ha sido aplicada en varias ocasiones por el Tribunal en rela-

¹⁶ Así, p. ej., por señalar directamente un razonamiento del Tribunal Constitucional, «Si la Constitución ha prohibido expresamente que la reforma constitucional pueda incoarse como consecuencia del ejercicio de una iniciativa popular, es evidente que servirse de ésta para provocar el ejercicio de una iniciativa parlamentaria, ésta sí legitimada por aquel precepto para iniciar el proceso de reforma, supone contravenir la finalidad perseguida por el constituyente al prever la referida exclusión» (STC 76/1994, de 14 marzo, FJ 5).

¹⁷ Así, P. BIGLINO CAMPOS, en «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales», *R.E.P.*, núms. 46-47, 1985, p. 301, M. CONTRERAS, «Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)», *R.C.G.*, núm. 8, 1986, p. 83, o M. ARAGÓN REYES, en su glosa sobre el artículo 33 de los *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Andalucía* (S. Muñoz Machado, dir.), MAP-IEAL, 1987, p. 597.

¹⁸ En el mismo sentido, A. RALLO LOMBARTE, *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*, Universidad Jaume I, 1993, p. 270.

¹⁹ Tal y como dejó sentado la STC 76/1994, de 10 de marzo, por poner un ejemplo práctico, respecto de «la iniciativa y el procedimiento legislativo», materia excluida por la Ley reguladora de la iniciativa popular en el País Vasco —que, como antes se ha dicho, también excluye la Ley madrileña correspondiente—, a la que la LOILP no hace referencia alguna.

ción, precisamente, a preceptos constitucionales que establecen requisitos relativos a la elaboración y aprobación de fuentes normativas del Estado. Así, por ejemplo, en el ATC 428/1989 se precisó que los artículos de la Constitución que regulan la iniciativa legislativa popular en el ámbito de la legislación estatal no son de aplicación a las Comunidades Autónomas.» (STC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5). Dicho todo o anterior, nada impide que el estatuyente al contemplar la iniciativa popular, o el legislador autonómico que desarrolle dicha previsión, se remitan al régimen estatal de la misma, como ha sido opción del todo generalizada, pero como opción, no como obligación (al igual que veremos en el siguiente apartado de este mismo precepto sobre la delegación legislativa).

En cuanto a la iniciativa conferida a los Ayuntamientos²⁰, el legislador autonómico madrileño la ha condicionado a la intervención de al menos tres Ayuntamientos siempre que su censo conjunto supere los 50.000 electores, en evidente concordancia con el número de firmas exigidas para la iniciativa popular, o, sin necesidad de alcanzar este número, a que los Ayuntamientos que interesen la iniciativa sean diez que resulten limítrofes («entre sí», *sic*) (art. 14.1 de la Ley 6/1986).

Ha de considerarse indudablemente coherente con lo que es un Estado descentralizado, caracterizado por la mayor proximidad entre representantes y representados, esa doble previsión de la mayoría de Estatutos de Autonomía, y entre ellos el de Madrid, de que un colectivo de electores o un número de órganos representativos de entes territoriales inferiores, en ambos casos con suficiente entidad, disponga de un cauce institucional para proponer al órgano representativo de la Comunidad Autónoma que una determinada materia sea regulada de un determinado modo. En tal sentido, no sería impropio que apareciesen en el mismo texto estatutario garantías acerca de la suficiencia de la entidad del colectivo de electores, o del número o importancia de los ayuntamientos que ponen en marcha el cauce institucional de una propuesta legislativa, cosa que hoy solamente sucede en la LORARFN. (art. 19.1.c) y en el nuevo Estatuto de Autonomía balear (art. 26.2 y 3), respecto de la ejercida por los entes territoriales inferiores. No obstante, esa falta de garantías no resulta ciertamente una deficiencia acuciante atendida la trascendencia práctica de la iniciativa popular, tanto en el caso de la Comunidad de Madrid como en las demás: según es de sobra sabido, la inmensa mayoría de las iniciativas legislativas las efectúa el Gobierno²¹, y ciudadanos y ayuntamientos apenas han hecho uso de la posibilidad en cuestión²².

²⁰ Posibilidad que varios Estatutos, tanto originarios (caso del Estatuto de Galicia, Cantabria, La Rioja) como de nueva versión (los de Valencia o Aragón) no contemplan.

²¹ «...casi ocioso resulta destacar... el absoluto protagonismo del Ejecutivo regional en el ejercicio de la iniciativa legislativa, confirmando una tendencia sólidamente asentada en la Comunidad de Madrid: FERNÁNDEZ FARRERES, G. y ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., Relación de la actividad de la Comunidad Autónoma de Madrid, en *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006, p. 466.

²² Una proposición de origen municipal se formalizó en la V Legislatura (Iniciativa Legislativa de los Ayuntamientos para la Plena Escolarización en Educación Infantil de la Comunidad de Madrid), proposición que fue rechazada por el Pleno de la Cámara: cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G. y ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., Relación de la actividad de la Comunidad Autónoma de Madrid, en *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, p. 425.

Por último, nada tiene que ver, evidentemente, la iniciativa legislativa que se ha venido glosando con la que prevé el propio Estatuto para su reforma en el artículo 64, que es en verdad una iniciativa legislativa en toda regla (no una mera propuesta de iniciativa), sólo que para una ley orgánica estatal, como obviamente es la que aprueba la alteración del propio Estatuto, y que no es imputable a ninguno de los sujetos o entes a los que se les atribuye la iniciativa legislativa autonómica, sino única y exclusivamente a la Asamblea de la Comunidad como tal cuando aprueba por los dos tercios requeridos la propuesta de reforma en cuestión. Aquí sólo cabe remitirse a la exégesis de dicha regulación estatutaria.

3. La Asamblea solamente podrá delegar la potestad de dictar normas con rango de ley en el Gobierno de acuerdo con lo establecido para el supuesto de delegación de las Cortes Generales en el Gobierno de la Nación, en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución.

Concordancias legislativas: art. 36 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y arts. 171 a 174 RAM. *Estatutos de Autonomía comparados*: Arts. 10.1.A) EAG, 24 bis EAAst., 9.1 EACant., 19.3 EALR, 9.2.a) EA CLM, 21 LORARFN., 19.2.j) EAE, 16.3 EA CL, 44.3 EACV, 63 EAC, 48.1 EAIB, 109 EAA, 43 EA Ara.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Este tercer número del art. 15 EACM, de un lado contempla la posibilidad de delegación de la potestad legislativa genéricamente atribuida en el artículo 9.º sólo a la Asamblea, esto es, permite que no sea la Asamblea la que ejerza la potestad legislativa, sino el órgano ejecutivo; y, de otro, restringe esa posibilidad en virtud de su propio régimen regulador, régimen que dispone de nuevo mediante la técnica de la remisión, en este caso a la forma en que la Constitución prevé la delegación legislativa entre Cortes y Gobierno nacional en sus arts. 82 a 84, pues «solamente» conforme a esa regulación autoriza el Estatuto a la Asamblea a delegar la potestad de dictar normas con rango de ley.

En cuanto a la mera contemplación estatutaria de la posibilidad de delegar, no tiene lugar en todos los Estatutos (así, ni en el de Murcia ni en el de Canarias aparece la misma), y comporta un modo de proceder cabalmente correcto por parte del estatuyente madrileño, pues la omisión de dicha previsión en la que es la fuente superior (siempre a expensas de lo que determine la Constitución) de producción del sub-ordenamiento autonómico que es el Estatuto de Autonomía, hace más que complicado teóricamente derivar de esa ausencia una habilitación al ejecutivo para la emanación de normas con rango de ley²³.

²³ Esta lógica (para cuyo análisis en mayor profundidad me permito remitir a mi trabajo *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid,

Por lo que hace al régimen constitucional de delegación al que el Estatuto de Madrid reenvía, sometiéndola a los arts. 82 a 84 del Texto Fundamental, coincide en ello con algunos otros Estatutos de Autonomía²⁴, pero no con la mayoría, en los que tal facultad es objeto de regulación propia, en el mismo Estatuto, si bien tal regulación viene a ser también trasunto de la regulación constitucional correspondiente. De esa remisión a la Constitución que realiza el Estatuto es menester soslayar las materias excluidas de delegación en el artículo 82.1 CE, que son las reguladas mediante ley orgánica (a las que, como va de suyo, han de añadirse otras cuya elaboración o reserva al procedimiento legislativo hace inviable que resulten objeto de delegación): el contenido del 82.1 CE no afecta, evidentemente, a la remisión estatutaria del artículo 15.3 EACM, y, ante la omisión del estatuyente, es al legislativo autonómico al que corresponde especificar el ámbito material excluido de la delegación. Así sucede en el artículo 36.1 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que dispone como excepción material a la delegación, las leyes que afecten al ordenamiento básico del Gobierno o al régimen jurídico de la Administración de la Comunidad de Madrid, las que regulen la legislación electoral y aquellas que, por su carácter institucional, requieran un procedimiento especial para su aprobación.

En todo caso, aun con la previsión específica estatutaria acerca de la posibilidad de delegación legislativa, parece que la lógica de la descentralización demanda un uso más bien restringido de la misma, toda vez que la mayor cercanía entre representantes y representados que comporta unos ámbitos territorial, poblacional y, sobre todo, competencial, acotados, en los que los poderes públicos autonómicos han de proyectar su acción, permite una atención más directa por la Asamblea de los problemas e intereses de la Comunidad, sin intermediación. Dicho de otro modo, el principio caracterizador de las instituciones representativas que constituye el ejercicio de la potestad legislativa, parece que debe ser excepcionado lo menos posible en general, y especialmente cuando se trata de instituciones representativas de entidades territoriales intermedias. Lo que se acaba de exponer puede tener acaso menos aplicación para textos refundidos, en los que la capacidad de innovación por el eje-

1996, pp. 273-290), no ha impedido, según es sabido, que algunas Comunidades cuyo Estatuto no prevé la delegación legislativa, hayan hecho más veces uso de la misma (hasta seis por la Comunidad de Murcia hasta el momento, p. ej.), que otros que cuentan con una pormenorizada regulación estatutaria de tal posibilidad (como Extremadura, que en el mismo tiempo ha emanado cinco decretos-legislativos), contribuyendo así a engrosar el ya de por sí importante interrogante de para qué sirve realmente una «norma institucional básica», que es como define el art. 147.1 CE al Estatuto de Autonomía. Lo mismo ha sucedido con los Decretos-leyes autonómicos, con el agravante de que en este caso no es necesario el acto volitivo de la institución parlamentaria para su emanación por el ejecutivo, habiendo procedido los Gobiernos vasco y canario a ello sin que sus respectivos Estatutos den margen alguno a tal posibilidad. Afortunadamente, parece que se va imponiendo la lógica correcta en materia de fuentes del derecho autonómico, y algún sistema en el que habían tenido lugar delegaciones legislativas sin previsión estatutaria, la ha introducido como motivo de su reforma (caso de Asturias desde la reforma de 1999); y, en cuanto a los Decretos-leyes, las nuevas versiones de los Estatutos hasta ahora aprobadas contemplan todos ellos la posibilidad de dictarlos.

²⁴ Así, el Estatuto de Cantabria: art. 9.1, el de La Rioja: art. 19.3, y el de la Comunidad Valenciana: art. 44.3; antes de su nueva versión, el Estatuto de Cataluña también contenía tal remisión.

cutivo del nivel legal del ordenamiento es menor, pero resulta notoriamente evidente para el supuesto de delegación con el fin de formular textos articulados.

La línea seguida por la Asamblea de Madrid al respecto obedece a esta idea que se acaba de exponer, de suerte que, hasta el momento, sólo en dos ocasiones ha hecho uso de la posibilidad de habilitar al Gobierno para dictar Decretos legislativos, y en ambas para dar lugar a sendos textos refundidos, no articulados²⁵.

²⁵ Se trata del Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid y el reciente Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid. Sigue así la Asamblea de Madrid la línea de la mayor parte de los Parlamentos autonómicos salvo el caso del de Cataluña, que ha hecho un uso de esta figura que bien puede calificarse de generoso, con más de cuarenta hasta este momento (en el ordenamiento estatal apenas sobrepasan el medio centenar), a gran distancia de los siguientes: Aragón con trece, Valencia con once y el País Vasco con nueve; en el otro extremo están las Comunidades en las que, contemplando en sus respectivas normas estatutarias la delegación legislativa, sus órganos parlamentarios no han hecho uso de la misma hasta ahora (Andalucía, Navarra, Cantabria, La Rioja).