



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

COMUNIDAD DE MADRID
ASAMBLEA
REGISTRO DE SALIDA N.º 151
FECHA 25/02/19
Negociado de Comisiones

ILMOS. /AS. SRES. /AS

Por parte del Presidente de la Comisión de Sanidad el 20 de febrero de 2019 se solicita, a petición del grupo parlamentario Ciudadanos, la emisión de Informe Jurídico sobre el procedimiento de tramitación del Proyecto de Ley 3/2018, de Farmacia de la Comunidad de Madrid.

En cumplimiento de dicha solicitud y en virtud de lo dispuesto en el artículo 71 del Reglamento de la Asamblea y en el artículo 24.1. apartados a) y d) del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid, aprobado por el Pleno de la Cámara el 28 de noviembre de 2001, tengo el honor de elevar a VV. II. el presente

INFORME JURÍDICO

ANTECEDENTES

El 5 de septiembre de 2018 se presentó en la Asamblea (RGEP 11407/18) el Proyecto de Ley 3/18, de Farmacia de la Comunidad de Madrid (en adelante, PL 3/2018), que fue calificado y admitido a trámite por la Mesa de la Asamblea el 10 de septiembre de 2018, fecha en la que también acordó abrir el plazo de presentación de enmiendas con finalización los días 27 de septiembre para las de totalidad y 4 de octubre para las de articulado. En su reunión de 24 de septiembre de 2018, a propuesta del grupo parlamentario Socialista, la Mesa prorrogó el plazo de presentación de enmiendas hasta los días 4 de octubre para las de totalidad y 11 de octubre para las de articulado. El 1 de octubre de 2018, a petición del grupo parlamentario Podemos, la Mesa acordó una segunda prórroga del plazo de presentación de enmiendas hasta los días 11 de



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

octubre para las de totalidad y 18 de octubre para las de articulado. El 15 de octubre de 2018, a petición del grupo parlamentario Socialista, se amplía por tercera vez el plazo de presentación de enmiendas, si bien solo para las del articulado, hasta el 2 de noviembre. El 29 de octubre de 2018, a petición del grupo parlamentario Podemos, la Mesa de acordó -por cuarta vez- la ampliación del plazo de presentación de enmiendas, solo al articulado, hasta el 19 de noviembre de 2018. El 19 de noviembre de 2018, a petición del grupo parlamentario Popular se acordó una quinta prórroga que se ciñó a las enmiendas al articulado, hasta el 26 de noviembre de 2018. El 26 de noviembre, a petición del grupo parlamentario Ciudadanos, la Mesa acordó, por sexta y última vez, ampliar el plazo de presentación de enmiendas, solo del articulado, hasta el 3 de diciembre.

Dentro de los plazos establecidos a tal efecto los grupos parlamentarios Podemos y Socialista presentaron sendas enmiendas a la totalidad de devolución que fueron debatidas y votadas en el Pleno de la Asamblea el día 13 de diciembre de 2018, resultando ambas rechazadas.

Igualmente, dentro de los plazos conferidos, se presentaron las enmiendas al articulado por los grupos parlamentarios:

Ciudadanos: 29 enmiendas.

Podemos: 33 enmiendas.

Socialista: 165 enmiendas.

El grupo parlamentario Popular no presentó enmiendas.

Tras la finalización de los plazos de presentación de enmiendas, el primer día hábil en que se habría podido designar Ponencia para la tramitación del PL 3/2018, de conformidad con el calendario aprobado por la Mesa de la Asamblea para la ordenación de los trabajos parlamentarios, fue el 5 de febrero de 2019. Ninguno de los grupos parlamentarios planteó la designación de



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

Ponencia en dicha sesión de Comisión, como tampoco en la siguiente, que tuvo lugar el 19 de febrero de 2019.

El 19 de febrero pasado se celebró reunión de Mesa y Portavoces de la Comisión, en la misma, el portavoz del grupo parlamentario Popular propuso incluir el PL 3/ 2018 en el orden del día de la sesión de Comisión a celebrar el 5 de marzo de 2019. El resto de portavoces iniciaron un debate al respecto indicando que no se había reunido Ponencia. El portavoz del grupo parlamentario Socialista solicitó informe verbal de la Letrada de la Comisión sobre la viabilidad jurídica de la tramitación propuesta. La Letrada informó que, de conformidad con lo establecido en el artículo 144 del Reglamento de la Asamblea, la designación de Ponencia en el procedimiento legislativo es un acto potestativo para la Comisión, toda vez que el mencionado precepto dispone que la Comisión *podrá nombrar en su seno una Ponencia*. También explicó que el artículo 145 del Reglamento, por su parte, dispone el comienzo del debate en Comisión *concluido el informe de la Ponencia*, ello no obstante, expresó que, a su parecer, esta afirmación queda subordinada a la naturaleza potestativa de la Ponencia. Sin perjuicio de ello, la Letrada informó también de la relevancia de la función legislativa entre las funciones parlamentarias, de la naturaleza de generalidad y perdurabilidad temporal de las leyes y de la importancia del debate parlamentario para la negociación y posible adopción de acuerdos que favorezcan la mejora y estabilidad de la ley. La Letrada añadió que el perfeccionamiento técnico-jurídico de la norma es también relevante y que su función como Letrada quedaba disminuida en este sentido con la tramitación del PL 3/2018 directamente en la Comisión. Realizadas estas consideraciones, la Letrada concluyó que, desde un punto de vista estrictamente formal, la tramitación propuesta por el portavoz del grupo parlamentario Popular es jurídicamente viable y se ajusta al Reglamento.

El portavoz del grupo parlamentario Socialista planteó que en el caso de la tramitación propuesta el debate y votación de las enmiendas sería, como



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

dispone el artículo 145 del Reglamento, artículo por artículo y enmienda por enmienda. El portavoz del grupo Popular, a su vez, planteó la posibilidad de agrupar las enmiendas para su debate y votación. La Letrada informó que el artículo 145.2.a) faculta a la Mesa de la Comisión para ordenar el debate por grupos de artículos o de enmiendas, excepcionalmente, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interrelación de las materias o la mayor claridad en la confrontación de las posiciones políticas.

Los portavoces de los grupos parlamentarios Ciudadanos, Podemos y Socialista manifestaron su voluntad de seguir el procedimiento habitual y designar Ponencia para la tramitación del PL 3/2018. La Letrada informó que en la siguiente sesión de Comisión, el 5 de marzo de 2018, tendría que aprobarse el Dictamen de la Comisión para que pudiera ser aprobado por el Pleno el 21 de marzo, día en que se celebrará la última sesión plenaria prevista en el calendario antes de las elecciones autonómicas, por lo que la designación de Ponencia resultaba incompatible con la aprobación del Dictamen de la Comisión en la misma fecha.

Sometida a votación la propuesta de incluir en el orden del día de la Comisión de Sanidad del 5 de marzo de 2019 el debate y votación del PL 3/2018 y sus enmiendas, la propuesta resultó rechazada con los votos en contra del vicepresidente y de la secretaria de la Comisión y con el voto a favor del presidente de la Comisión.

El portavoz del grupo parlamentario Ciudadanos propuso la creación de un grupo de trabajo que permitiera el estudio del texto y la incorporación de enmiendas. El portavoz del grupo parlamentario Popular manifestó su posición favorable a esta posibilidad siempre y cuando se adquiriera el compromiso de llevar un texto a la sesión de Comisión del día 5 de marzo que permitiera la aprobación de la ley antes de la conclusión de la presente Legislatura. El resto de portavoces no se mostraron partidarios de asumir dicha limitación temporal.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

Sometida a votación la propuesta de crear un grupo de trabajo, fue también rechazada con los votos en contra del presidente y del vicepresidente de la Comisión y el voto a favor de la secretaria de la Comisión.

El 20 de febrero de 2019 el presidente de la Comisión, a petición del grupo parlamentario Ciudadanos, solicitó el presente Informe Jurídico.

A la vista de tales antecedentes, se formulan las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1.- Las fases del procedimiento legislativo

De entre las numerosas definiciones sobre el procedimiento legislativo, elegimos la de Alonso de Antonio: *hay que seguir considerando la relevancia del procedimiento legislativo en cuanto sucesión ordenada de actos parlamentarios individualizados, que, en aplicación de las normas constitucionales y reglamentarias al efecto, conforman la voluntad de las Cámaras expresada en normas de aplicación general. Las leyes son, pues, el fruto de una serie de pasos concretos que deben su origen a reglas formales de diverso rango*¹.

El procedimiento legislativo ordinario de la Asamblea de Madrid consta de cuatro lecturas del proyecto legislativo:

- Debate de totalidad en Pleno.
- Informe de Ponencia.
- Dictamen de Comisión.
- Aprobación definitiva por el Pleno.

¹ ALONSO DE ANTONIO, A.L.: *Las ponencias en el procedimiento legislativo*, en "Revista de Estudios Políticos", núm. 85. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1994, p. 90.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

La cuestión que motiva la solicitud del presente Informe Jurídico reside en las dos lecturas intermedias: el informe de la Ponencia y el dictamen de la Comisión, por lo que nos ceñiremos a ellas.

2. La Ponencia²

La naturaleza jurídica de la Ponencia es una cuestión controvertida entre la doctrina del derecho constitucional y parlamentario. Así, hay quien, como Santamaría Pastor, la considera un *órgano de transacción y negociación con desdoblamiento funcional, por cuanto desarrolla en paralelo una dimensión técnica y política durante la fase constitutiva del procedimiento legislativo*³.

Otros autores, como Solé Tura y Aparicio Pérez la tratan como *subórgano de la Comisión*⁴.

Este mismo criterio de que la tramitación en Ponencia forma parte intrínseca de la tramitación en Comisión es compartido por Alonso de Antonio: *La ponencia no puede ser considerada, ni formal ni sustancialmente, como una realidad desgajada de la comisión respectiva. La sustantividad que, sin duda, debe reconocerse al trabajo de las ponencias no puede llevar sin más a la aceptación acrítica de que nos encontramos ante dos momentos distintos del "íter" legislativo; no se puede asumir por ello la dicotomía ponencia-comisión. Apurando el argumento, difícilmente puede hablarse en propiedad de fase de ponencia y fase de comisión. Sería más lógico y, como veremos, más ajustado a las previsiones normativas referirse en general al debate o fase de comisión, y sólo teniendo por cierta esa unidad conceptual podía diferenciarse a*

² Sobre una materia muy similar a la que es objeto del presente Informe Jurídico se solicitó otro Informe Jurídico por la Ponencia encargada de informar el PL 3/2017 RGEF. 3490, de Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid, que fue elaborado por el Letrado de la Asamblea de Madrid, D. Antonio Lucio Gil (Registro de Salida- Negociado de Comisiones núm. 88) que la Letrada informante suscribe en su integridad.

³ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario*, en DA SILVA OCHOA, J.C. (coord.): "La Comisión parlamentaria", Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco-Eusko Legebiltzarra, 1994, p. 519 a 541.

⁴ SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M.A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 159.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

*posteriori los dos momentos que se producen en su seno, esto es, el estudio por la ponencia elegida al efecto y el debate en el pleno de la comisión*⁵.

En lo que la doctrina es unánime es en el papel fundamental de la Ponencia en el procedimiento legislativo, así ya Pérez Serrano la definía como *rueda principalísima en la mecánica parlamentaria*⁶; expresión que emula Pendás García al afirmar que *su función es principalísima en la vida de las Cámaras*⁷; Santamaría Pastor afirma que son *pieza organizativa básica y casi exclusiva del trabajo parlamentario en el ejercicio de la función legislativa*⁸.

La regulación positiva de la Ponencia en la Asamblea de Madrid se contiene en el artículo 144 de nuestro Reglamento parlamentario, que dispone:

1. *La Comisión competente podrá nombrar en su seno una Ponencia, compuesta por los miembros de la Mesa de la Comisión en cuyo seno se constituya y por un número igual de miembros de cada Grupo Parlamentario, para que, a la vista del proyecto de ley y de las enmiendas al articulado presentadas al mismo, redacte un informe en el plazo de quince días. En el informe se ordenará sistemáticamente el conjunto de enmiendas al articulado, y se formalizarán las oportunas propuestas sobre las que, a criterio de la Ponencia, puedan ser aprobadas o rechazadas. La Ponencia en su caso designada adoptará sus decisiones en función del criterio de voto ponderado.*

2. *Cuando la trascendencia o complejidad del proyecto de ley así lo exija, la Mesa de la Comisión correspondiente podrá prorrogar el plazo para la redacción del informe sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 69. 3 del presente Reglamento.*

⁵ ALONSO DE ANTONIO, A.L.: ob. cit. p. 91.

⁶ PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Civitas, 1976, p. 762.

⁷ PENDÁS GARCÍA, B.: *Procedimiento legislativo y calidad de las leyes*, en "Revista Española de Derecho Constitucional", Año 10, núm. 28, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1990, p. 94.

⁸ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: ob. cit. p. 522.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

3. La Ponencia podrá proponer a la Comisión la aprobación de nuevas enmiendas al articulado siempre que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales o la transacción entre las ya presentadas y el proyecto de ley. Asimismo podrá la Ponencia proponer a la Comisión la aprobación de nuevas enmiendas al articulado en las que no concurren las circunstancias anteriores, siempre que medie acuerdo unánime de todos los ponentes.

De este precepto podemos inferir, en primer lugar, que desde un aspecto jurídico-formal la designación de la Ponencia por la Comisión es potestativa, así lo pone de manifiesto la expresión “podrá” contenida en el apartado 1 del precepto.

Este primer apartado, además, nos revela que en nuestro Reglamento parlamentario se ha optado por una Ponencia de naturaleza colegiada, con representación de todos los grupos parlamentarios y con voto ponderado, en función de la representación de cada grupo en el Pleno de la Cámara.

En cuanto a la función de la Ponencia, el artículo 144.1 parece apuntar a que la Ponencia habría de limitarse a informar sobre las enmiendas, sin embargo, el apartado tercero del precepto pone de manifiesto que en la Ponencia se lleva a cabo una auténtica primera lectura del proyecto de ley.

Así, en Ponencia se introducen enmiendas “nuevas”, esto es, enmiendas que no se han presentado con anterioridad por ninguno de los grupos parlamentarios y que se pueden incluir en el texto legislativo sin necesidad de transigir con las enmiendas preexistentes aunque sí se requiere para su incorporación la unanimidad de los ponentes; otras enmiendas se aceptan parcialmente; en otras se transige con las formuladas por los grupos o entre ellas y, finalmente, hay enmiendas que no se incorporan ni se transige y quedan “vivas” pudiendo llegar a debatirse y votarse para su aprobación, o no, en la lectura final ante el Pleno de la Asamblea.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

A mayor abundamiento, el informe de la Ponencia se acompaña de un texto anexo que sustituye al proyecto de ley como objeto material del debate y votación en el correspondiente trámite en fase de Comisión, que no es otro que el de debate y aprobación del dictamen.

Como describe Alonso de Antonio: *Efectivamente, puede decirse que el texto que eleva a la comisión respectiva ha sufrido una metamorfosis en su naturaleza, pues ahora más bien cabe asimilarle a un propio dictamen, toda vez que será el elemento de debate en el Pleno de la comisión y eventualmente del Pleno de la Cámara, por esa supervivencia latente de las ponencias en el resto del "iter" legislativo, a pesar de su desaparición formal, precisamente tras emitir su informe. En éste se observa la asunción por las ponencias de facultades no expresamente reconocidas a nivel normativo, básicamente la aceptación o rechazo de las enmiendas y la capacidad para ofrecer un texto alternativo, diferente al inicial que han estudiado⁹; para Solé Tura y Aparicio Pérez las ponencias se han transformado en las primeras y principales enmendantes, mirando mucho más el espíritu de las enmiendas de los grupos que su letra¹⁰ y para Rubio Llorente el informe de la Ponencia es pese a este nombre, un texto articulado¹¹.*

Esta flexibilidad en el funcionamiento de la Ponencia determina que sea este el trámite del procedimiento legislativo que más favorece la negociación política, a lo que también contribuye su funcionamiento discreto y el carácter no público de sus sesiones. También es conveniente subrayar que es en el trámite de Ponencia en el que es más propicia la mejora técnica de la ley, ya que concurren dos circunstancias más, como lo son la especialización de los parlamentarios que la integran en la materia a tratar y la presencia de un

⁹ ALONSO DE ANTONIO, M.A.: ob. cit. p. 116.

¹⁰ SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M.A.: ob. cit. p. 158.

¹¹ RUBIO LLORENTE, F.: *El procedimiento legislativo en España: el lugar de la Ley en las fuentes del Derecho*, en "Revista Española de Derecho Constitucional", Año 6, núm. 16, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1986, p. 92.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

Letrado de la Cámara que presta su asesoramiento sobre el análisis técnico-legislativo, que incluye, entre otros los siguientes extremos:

- Que el texto cumpla adecuadamente con los principios de técnica legislativa así como reglas y requisitos formales: homogeneidad, sistematización y ordenación interna.
- Que el texto regule una sola materia.
- Que el proyecto legislativo cumpla con una estructuración sistemática: parte expositiva, parte dispositiva y parte final.
- Que se realice una correcta división en libros, títulos, capítulos, secciones, artículos y apartados.

Es función también del Letrado informar a la Ponencia sobre la incidencia de la nueva normativa proyectada, con indicación de los antecedentes que puedan existir, doctrina jurisprudencial, legislación estatal y de otras Comunidades Autónomas sobre la materia, así como el Derecho comunitario que pudiera resultar de aplicación.

Además la función del Letrado se extiende a asesorar a la Mesa de la Comisión en el momento de la calificación de las enmiendas y asistir a la Ponencia en su tarea de ordenación de las mismas, así como a comprobar la corrección del texto después de cada trámite, recogiendo las decisiones de Ponencia, Comisión y Pleno y revisando la incidencia de los cambios introducidos en cada una de las fases de la tramitación, particularmente en el momento de su remisión al Boletín Oficial para su publicación. *Para Alonso de Antonio resulta evidente, pues, el significado imprescindible que alcanza la misión de los letrados en este orden, comenzando por el propio juicio sobre la constitucionalidad del texto inicial y de las enmiendas y siguiendo con el ajuste de la tramitación al ordenamiento en su conjunto. Es ahí donde radica propiamente el momento "técnico" del "íter" legislativo, puesto que cuando intervienen los políticos esa dimensión técnico-jurídica o desaparece o al*



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

*menos ha de convivir en precaria estabilidad con la valoración política, que, a la postre, terminará por imponerse*¹².

En todo caso, lo más relevante es el análisis jurídico de los textos tanto del proyecto de ley como de las enmiendas, siendo especialmente relevante el estudio y examen de estas últimas pues, al fin y al cabo, el proyecto remitido por el Gobierno ya ha sido objeto de un análisis de legalidad por parte de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, el cual no empece el estudio por parte del Letrado de la Comisión en el procedimiento legislativo.

El examen de las enmiendas tiene como finalidad evitar que las modificaciones que se produzcan en el texto normativo afecten de forma negativa a la calidad técnica de la ley y también que las enmiendas sean congruentes con la iniciativa legislativa que pretenden modificar. En este sentido se ha pronunciado García Martín al afirmar que si bien el Tribunal Constitucional¹³ *ha dejado claro, en este sentido, que ni en la Constitución ni en los Reglamentos de las Cámaras se halla norma alguna que delimite materialmente la noción de enmienda y de proposición de ley, de forma que no hay límite material alguno a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras de presentar enmiendas, más allá de lo recogido en los artículos 84 y 134.6 de la Constitución. Esta ausencia de límites puede derivar en un fraude de ley, ya que algunas enmiendas pretenden introducir auténticas innovaciones en el texto original, que evitan, sin embargo, el trámite de iniciativa*¹⁴.

Todo ello contribuye a que la tramitación en Ponencia sea la más adecuada para la mejora de la calidad técnica de las leyes, así como a su impacto dentro del ordenamiento jurídico, además de ser el mejor entorno para

¹² ALONSO DE ANTONIO, M.A.: ob. cit. p. 113

¹³ Valga por todas la STC 99/1987, de 11 de junio en BOE de 26 de junio de 1987.

¹⁴ GARCÍA MARTÍNEZ, M.A.: *La incidencia de la reforma del Reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo*, en MORODO LEONCIO, R. y DE VEGA GARCÍA, P.: "Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú", Vol. 3, Madrid, Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid, 2001, p. 2131 a 2158.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

posibilitar la transacción de las diversas fuerzas políticas con la discreción de la ausencia de publicidad de las deliberaciones y acuerdos.

3. Debate en Comisión

El artículo 145 del Reglamento de la Asamblea dispone:

1. *Concluido el informe de la Ponencia, comenzará el debate en la Comisión competente, que se realizará artículo por artículo y enmienda por enmienda. A estos efectos, cada disposición adicional, transitoria, derogatoria o final tendrá la consideración de un artículo, al igual que el título de la ley, las rúbricas de las distintas partes en que esté sistematizado, la propia ordenación sistemática y la exposición de motivos. La exposición de motivos y las enmiendas que se hubieran presentado en relación con la misma se debatirán a final.*

2. *La Mesa de la Comisión podrá:*

a) *Ordenar el debate o las votaciones por artículos o enmiendas o, excepcionalmente, por grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconsejen la complejidad del texto, la homogeneidad o interrelación de las materias o la mayor claridad en la confrontación de las posiciones políticas.*

b) *Fijar de antemano el tiempo máximo de debate, distribuyéndolo en consecuencia entre las intervenciones previstas y procediendo seguidamente, una vez agotado, a las votaciones correspondientes.*

c) *Admitir a trámite nuevas enmiendas al articulado que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales o la transacción entre las ya presentadas y el proyecto de ley*

La mera lectura de la expresión inicial del apartado 1 del artículo 145, "concluido el informe de la Ponencia", parece poner de manifiesto que el precepto da por sentada la previa existencia de Ponencia y la aprobación de su



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

informe. No podemos, sin embargo, compartir esta lectura que cabría calificar de simplista. En efecto, una interpretación sistemática del texto reglamentario nos obliga a interpretar el artículo 145 en consonancia y de forma integradora y sistemática con el artículo 144, del que se desprende de forma indubitada, como ha quedado expuesto *supra*, que la Ponencia es de constitución potestativa y queda a la libre decisión de la Comisión.

En el caso del PL 3/2018, que origina el presente Informe Jurídico, cabe subrayar, además, que por razón de los plazos impuestos por la finalización del mandato de la actual Legislatura, la designación de la Ponencia había devenido estéril para la consecución del objetivo de la aprobación de la ley, dado que de conformidad con el calendario para la ordenación de los trabajos parlamentarios aprobado por la Mesa de la Cámara coincidiría en el día 5 de marzo tanto la designación de la Ponencia como la aprobación del dictamen de la Comisión para poder elevarlo al Pleno en su sesión del día 21 de marzo de 2019, fecha en la que está programada la última sesión plenaria por el mencionado calendario de sesiones.

La decisión de incluir, o no, el PL 3/2108 en el orden del día de la sesión de Comisión prevista para el 5 de marzo de 2019 corresponde a la Mesa de la Comisión de Sanidad, en aplicación del artículo 107 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, conforme al cual:

1. *El orden del día de las Comisiones será fijado por su respectiva Mesa, de acuerdo con el Presidente de la Asamblea, según el calendario de trabajos parlamentarios aprobado por la Mesa.*

2. *Por la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, se establecerán normas generales sobre fijación del orden del día de las Comisiones, con especificación de los criterios materiales y formales de inclusión de asuntos y distribución de iniciativas por Diputados o por Grupos Parlamentarios.*



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

3. El orden del día de una Comisión podrá ser alterado por acuerdo de ésta, a propuesta del respectivo Presidente de la Comisión o a petición de un Grupo Parlamentario o de una quinta parte de sus miembros.

El apartado 1 del artículo 145 del Reglamento contiene la regulación ordinaria de la tramitación de los textos normativos en la lectura que corresponde a la Comisión y que no es otra que la del debate y votación del texto artículo por artículo y enmienda por enmienda. Esta tramitación se completa con lo dispuesto en el apartado segundo del precepto, en cuya virtud se atribuyen a la Mesa de la Comisión diversas facultades de gran relevancia:

En primer lugar, la posibilidad de no realizar el debate y votación del texto artículo por artículo y enmienda por enmienda sino de agrupar artículos o enmiendas para su debate y votación. Posibilidad que el Reglamento contempla únicamente de forma excepcional y siempre que concurren una serie de requisitos que lo hagan "aconsejable":

- Complejidad del texto normativo.
- Homogeneidad o interrelación de las materias.
- Mayor claridad en la confrontación de las posiciones políticas.

El Reglamento atribuye a la Mesa de la Comisión tanto la valoración de dichas circunstancias como lo "aconsejable", o no, de adoptar la decisión de la agrupación.

En segundo orden, corresponde a la Mesa fijar los tiempos de las intervenciones, facultad que resulta de aplicación en todo caso, tanto si el debate es artículo por artículo y enmienda por enmienda como si se realiza la agrupación de artículos y enmiendas.

Por último, se atribuye a la Mesa de la Comisión la admisión a trámite enmiendas nuevas -ya sea por escrito o enmiendas "in voce"- al articulado, si



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

bien, a diferencia de lo que ocurre en Ponencia, estas enmiendas no se pueden presentar libremente, sino que están sujetas a dos condiciones:

- Que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales.
- Que supongan la transacción entre las enmiendas ya presentadas y el proyecto de ley.

Es necesario el cumplimiento de cualquiera estos dos requisitos, ya que se trata de requisitos o condiciones alternativos y no acumulativos.

Asimismo, es preciso subrayar que el Reglamento no impone ningún requisito adicional y, por lo tanto, no es exigible la conformidad de todos los grupos o, lo que es lo mismo, que no se oponga alguno de los grupos para la tramitación de enmiendas nuevas siempre que cumplan alguna de las condiciones anteriormente reseñadas. Esta precisión adquiere relevancia al comparar la tramitación prevista por el Reglamento para las enmiendas nuevas que se presentan en el trámite de la lectura en el Pleno, contemplada en el artículo 148.4 del Reglamento:

Durante el debate, el Presidente, oída la Mesa, podrá admitir a trámite nuevas enmiendas al articulado que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales o la transacción entre las ya presentadas y el dictamen siempre que, en este último caso, ningún Grupo Parlamentario se oponga a su admisión y ésta comporte la retirada de las enmiendas al articulado respecto de las que se transige.

Es preciso aclarar, no obstante, que para la eventual transacción entre las enmiendas nuevas y las ya presentadas sí es necesaria la conformidad o aceptación del grupo autor de la enmienda sobre la que se transige, pues la transacción conlleva la retirada de la enmienda, hecho que impediría su



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

mantenimiento para debate y votación en el Pleno, como regula el artículo 147 del Reglamento de la Asamblea.

En la tramitación del PL 3/2018, como ha quedado puesto de manifiesto en los antecedentes, se han presentado numerosas enmiendas, en mayor número por el grupo parlamentario Socialista, en menor número por los grupos parlamentarios Ciudadanos y Podemos. Como también consta en antecedentes, el grupo parlamentario Popular no ha presentado enmiendas.

El eventual debate del PL 3/2018 en Comisión sin el previo trámite de Ponencia puede tener lugar de cualquiera de las dos formas contempladas anteriormente: artículo por artículo y enmienda por enmienda o bien agrupando los artículos o las enmiendas o ambos, si por la Mesa se considera aconsejable ante la concurrencia de las condiciones reglamentariamente previstas y anteriormente reseñadas.

En el debate y votación de las enmiendas es preciso limitar *las modificaciones a las enmiendas previamente presentadas por escrito y las transaccionales reales (no fraudulentas) entre las enmiendas escritas y el texto. Las enmiendas "in voce", solo deberían ser posibles como tales transacciones o por razones técnicas, terminológicas y gramaticales.*¹⁵ Se trata de no subvertir el texto remitido por el Gobierno al margen del derecho de enmienda de los diputados y de los grupos parlamentarios.

En el caso del PL 3/2018, la extensión del texto proyectado y el elevado número de enmiendas dificulta de forma notoria las posibilidades de aprobación del dictamen de la Comisión en una sola sesión, la del 5 de marzo, requisito necesario para que la iniciativa legislativa se pueda incluir en la sesión plenaria del 21 de marzo de 2019, última de las previstas en la presente Legislatura. En

¹⁵ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (Dir. Coord.): Técnica Normativa 2016-2017. Memento práctico Francis Lefebvre. Madrid. Ed. El Derecho, 2015, pág. 239, marginal 3855.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

este sentido, es preciso recordar que el artículo 109 del Reglamento establece que

Las sesiones del Pleno y de las Comisiones no serán levantadas hasta que no se hayan tramitado todos los asuntos incluidos en el orden del día, sin perjuicio de las posibles alteraciones del mismo reguladas en este Reglamento.

Por todo lo expuesto, la Letrada informante formula las siguientes

CONCLUSIONES

Primera: La tramitación del PL 3/2018 con inclusión de la lectura en Ponencia habría presentado mayores y mejores oportunidades para favorecer la adopción de acuerdos entre los grupos parlamentarios y para alcanzar una mejor calidad técnica jurídica mediante la intervención de la Letrada de la Comisión. No obstante, la designación de Ponencia es un acto potestativo de la Comisión.

Segunda: La lectura en Ponencia con el objetivo de aprobar la Ley de Farmacia de la Comunidad de Madrid en la presente Legislatura ha devenido imposible de acuerdo con el calendario de sesiones para la ordenación de los trabajos parlamentarios aprobado por la Mesa de la Cámara, pues la sesión de Comisión en la que podría designarse la Ponencia es coincidente en fecha (el 5 de marzo de 2019) con la fecha en que debería aprobarse el Dictamen de la Comisión para que pudiera ser elevado al Pleno en la última sesión prevista (el 21 de marzo de 2019) en el mencionado calendario de sesiones antes de la finalización del mandato parlamentario.

Tercera: La posibilidad de incluir el PL 3/2018 en el orden del día de la sesión de Comisión del 5 de marzo de 2019 sin previa designación de Ponencia y sin el trámite de lectura de la iniciativa legislativa en Ponencia es,



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

desde el punto de vista jurídico formal, viable y conforme al Reglamento de la Asamblea.

Cuarta: Corresponde a la Mesa de la Comisión de Sanidad la decisión de incluir, o no, el PL 3/2018 en el orden del día de la sesión del 5 de marzo.

Quinta: En el supuesto de que se acordase la inclusión del PL 3/2018 en el orden del día de la sesión de Comisión de Sanidad del próximo 5 de marzo, la sustanciación ordinaria del debate sería artículo por artículo y enmienda por enmienda. La Mesa de la Comisión, de forma excepcional, está facultada para ordenar el debate o las votaciones por grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconsejen la complejidad del texto, la homogeneidad o interrelación de las materias o la mayor claridad en la confrontación de las posiciones políticas.

Sexta: En la lectura en Comisión solo se pueden presentar enmiendas nuevas al articulado siempre que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales o la transacción entre las ya presentadas y el proyecto de ley. No se pueden presentar enmiendas nuevas en las que no concurren las circunstancias mencionadas.

Séptima: Para la presentación de enmiendas nuevas que tengan como finalidad la transacción entre las ya presentadas es necesario que haya congruencia entre la materia objeto de la enmienda y la materia de la enmienda sobre la que se busca transigir y el texto de la iniciativa legislativa. De otro modo, se incurriría en fraude de ley pretendiendo modificar aspectos del proyecto de ley que los grupos no han querido modificar mediante las enmiendas presentadas, subvirtiendo así tanto la iniciativa legislativa del Gobierno como el derecho de enmienda de los diputados y de los grupos parlamentarios.

Octava: Para la presentación de enmiendas nuevas que tengan como finalidad la transacción entre las ya presentadas es necesario que el diputado o



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

grupo parlamentario autor de la enmienda sobre la que se pretende transigir muestre su conformidad, ya que la transacción implica la retirada de la enmienda sobre la que se transige y hacerlo en contra de la voluntad de su autor impediría a este poder mantener dicha enmienda para su debate y votación ante el Pleno de la Cámara.

Es cuanto tiene el honor de informar a VV. II. la Letrada que suscribe, que somete su criterio a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Madrid, 25 de febrero de 2019

LA LETRADA DE LA COMISIÓN DE SANIDAD

Fdo.: Esther de Alba Bastarrechea

**ILMOS. /AS. DIPUTADOS/AS. MIEMBROS DE LA MESA Y
PORTAVOCES DE LA COMISIÓN DE SANIDAD DE LA ASAMBLEA DE
MADRID**