



Artículo 6/2015, noviembre (n.º 159)

## La influencia de los grupos parlamentarios en los proyectos de ley de naturaleza penal: La reforma penal del año 2010

Susana Negri Cortés (Universidad de Málaga)

**Resumen:** El presente estudio tiene como objeto conocer la influencia que ejercen los grupos parlamentarios en los proyectos de ley de naturaleza penal. A tal fin, centrándonos en la reforma penal del año 2010, se ha atendido a las enmiendas presentadas al proyecto de ley por los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados y a la plasmación de las mismas en el articulado tras la aprobación definitiva de la ley. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto una mayor influencia en la tramitación del proyecto de ley de la mayoría parlamentaria representada en el Gobierno frente a un débil contrapeso de los grupos parlamentarios que ejercen la oposición en el Congreso.

**Palabras clave:** grupos parlamentarios, reforma penal, proyecto de ley penal, política legislativa penal.

**Title:** *The influence of parliamentary groups on draft criminal laws: The criminal law reform in 2010.*

**Abstract:** *The present study aims to identify the influence of the parliamentary groups on draft criminal laws. To that end, focusing on the criminal law reform in 2010, we have proceeded to review the amendments for draft criminal law submitted by the parliamentary groups in the Congress, and how these amendments are articulated in the approved definition of the law. The results obtained clearly show that there is a greater influence in the negotiation of the draft law, exercised by the parliamentary majority represented in the Government against a weak counterweight of parliamentary groups which exercise a political opposition in the Congress.*

**Key words:** *parliamentary groups, criminal law reform, draft criminal law, criminal legislative policy.*

**Recepción del original:** 11 junio 2015

**Fecha de aceptación:** 30 septiembre 2015

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Objetivos, hipótesis y metodología. 3. El papel de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados en la reforma penal de 2010. 4. Discusión de los resultados. 5. Conclusiones. 6. Futuras líneas de investigación.

### 1. Introducción

En el seno de la IX legislatura de la democracia española, con un gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, líder del Partido Socialista Obrero Español, tuvo lugar un importante proceso legislativo penal. El Proyecto de ley de reforma del Código Penal, a propuesta del Ministro de Justicia, Francisco Caamaño Domínguez, culminaría con la entrada en vigor de una amplia reforma del texto legal a finales del último trimestre del año 2010.

El día 23 de junio de 2010 fue publicada en el Boletín Oficial del Estado la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Su entrada en vigor se produjo seis meses después, el día 23 de diciembre de 2010, tal y como establece la propia ley orgánica en su disposición final séptima.

El Proyecto de Ley, desde que fue remitido por el ejecutivo al Congreso de los Diputados hasta que finalmente entró en vigor como ley, sufrió diversas modificaciones en sede parlamentaria, fruto del trabajo de los grupos parlamentarios. En el presente trabajo nos detendremos en examinar la tramitación en las Cortes Generales, centrándonos en lo ocurrido en el Congreso de los Diputados, a fin de determinar la real y efectiva influencia que ejercen los grupos parlamentarios en las reformas de ley de naturaleza penal.

### 2. Objetivos, hipótesis y metodología

Esta investigación tiene como *objetivo principal* conocer en qué medida y cómo influyen los grupos parlamentarios en los proyectos de ley de naturaleza penal.

Para ello, tomamos como objeto de estudio la citada Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Los *objetivos específicos* que nos planteamos al comenzar el estudio son los siguientes:

Por un lado, centrándonos en el Congreso de los Diputados como cámara de representación popular en la que se integran los grupos parlamentarios, determinar si realmente éste, como mecanismo técnico del que se sirve el estado democrático, cumple con la finalidad para la que ha sido creado, aprovechando las competencias y posibilidades con que se le ha dotado.

En este sentido específico se trata de determinar si la fase legislativa en su etapa de deliberación carece efectivamente de peso en el proceso legislativo

y su impronta finalmente no queda plasmada en la ley, quedando el proyecto de ley, desde el momento de la iniciativa legislativa gubernamental hasta su entrada en vigor como ley, a merced de las directrices del partido que por mayoría parlamentaria se mantiene al frente del Gobierno.

Por otro lado, conocer las posibles modificaciones que se realizan en el articulado del proyecto de ley del Gobierno en la fase legislativa del conjunto del proceso legislativo, atendiendo a las enmiendas presentadas por cada uno de los grupos parlamentarios en el Congreso, así como a la posible plasmación de éstas en la propia ley tras concluir la tramitación de la misma y producirse su aprobación definitiva.

También queremos verificar la preeminencia de los planteamientos del ejecutivo frente a las propuestas disidentes de los grupos parlamentarios.

Es por ello que a continuación procederemos a explicar las distintas fases que conforman el proceso legislativo, utilizando la descripción que Díez Ripollés<sup>1</sup> hace del mismo. Ahora bien, es necesario señalar que a pesar de tratarse de tres fases diferentes, éstas se encuentran en un contexto de retroalimentación continua, de modo que cada una de las fases condicionará el desarrollo de las siguientes.

Las tres fases que constituyen el proceso legislativo son la prelegislativa, seguida de la legislativa, y en último lugar la postlegislativa<sup>2</sup>.

El inicio de la fase prelegislativa se encuentra en el momento en el que la sociedad considera que existe una falta de relación entre una realidad social y económica y la respuesta jurídica que se da a la misma. Esta fase finalizará con la presentación de un proyecto o propuesta de ley ante las Cortes Generales.

La fase legislativa, comienza con la recepción en la Cortes Generales del proyecto o propuesta de ley y finaliza con la aprobación y publicación de la ley.

La fase postlegislativa comenzará con la publicación de la ley y finalizará con el cuestionamiento por la sociedad, o por grupos relevantes de la misma, acerca de si la norma guarda relación con la realidad social y económica que pretende regular.

La hipótesis de partida es que, de un lado, existe una gran influencia de la mayoría parlamentaria representada en el Gobierno en la tramitación del proyecto de ley y, de otro lado, se da un débil contrapeso de los grupos parlamentarios que ejercen la oposición en el Congreso en la fase legislativa.

En el presente estudio ha sido empleada la metodología cuantitativa.

La técnica de recogida de información utilizada en este estudio es el análisis documental.

En concreto, hemos tomado como referencia documentos publicados en los Boletines Oficiales de las Cortes Generales así como en la página web del Congreso de los Diputados, que se corresponden con los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Justicia, Pleno y Diputación permanente. Tales documentos exponen la tramitación que siguió la iniciativa legislativa en el Parlamento hasta que tuvo lugar la aprobación de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio.

Centrándonos en las características de las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios al Proyecto de Ley, se ha realizado un análisis de las mismas atendiendo a una serie de variables que referimos a continuación: número de enmiendas presentadas, grupo parlamentario que ha presentado la enmienda, tipo de enmienda y resultado de su tramitación.

### 3. El papel de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados en la reforma penal de 2010

Durante la segunda legislatura seis grupos parlamentarios conformaban la composición del Congreso de los Diputados (gráfico 1).

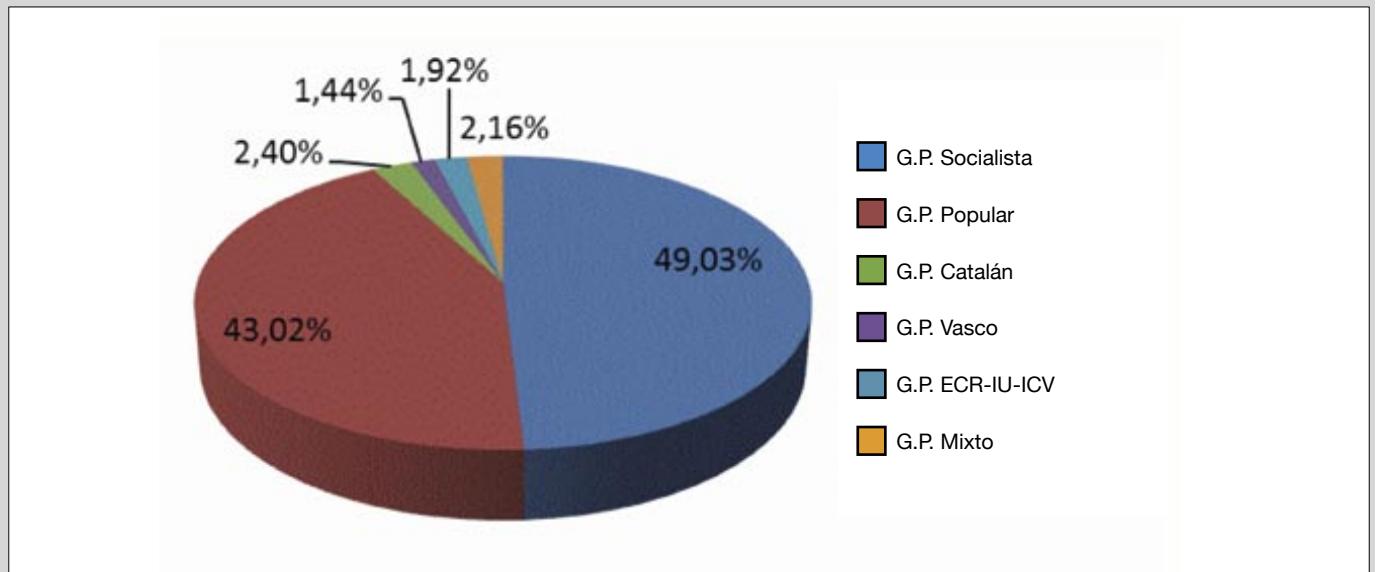
- Grupo Parlamentario Socialista, compuesto por 204 miembros.
- Grupo Parlamentario Popular, compuesto por 179 miembros.
- Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió), compuesto por 10 miembros.
- Grupo Parlamentario Vasco (EAJ – PNV), compuesto por 6 miembros.
- Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya Verds, compuesto por 8 miembros
- Grupo Parlamentario Mixto, compuesto por un total de 9 miembros, procedentes de los partidos Nafarroa Bai, Unión Progreso y Democracia, Bloque Nacionalista Gallego, Unión Pueblo Navarro y Coalición Canaria.

La tramitación seguida por los grupos parlamentarios respecto al Proyecto de Ley de reforma del Código Penal en el Congreso de los Diputados, comenzó el día 19 de noviembre de 2009, fecha en la que el citado Proyecto de Ley fue remitido por el Gobierno a la cámara.

Durante el plazo de presentación de enmiendas, abierto el 27 de noviembre de 2009 y finalizado el 9 de marzo de 2010, ampliado en siete ocasiones, fueron presentadas al proyecto de ley un total de 480 enmiendas.

De las enmiendas presentadas, cuatro de ellas fueron enmiendas a la totalidad, solicitando la devolución del proyecto al Gobierno, mientras que el resto se corresponden con enmiendas al articulado, siendo éstas de supresión, modificación o adición, como puede verse en la tabla 1.

Gráfico 1. Representación de los grupos parlamentarios en el Congreso



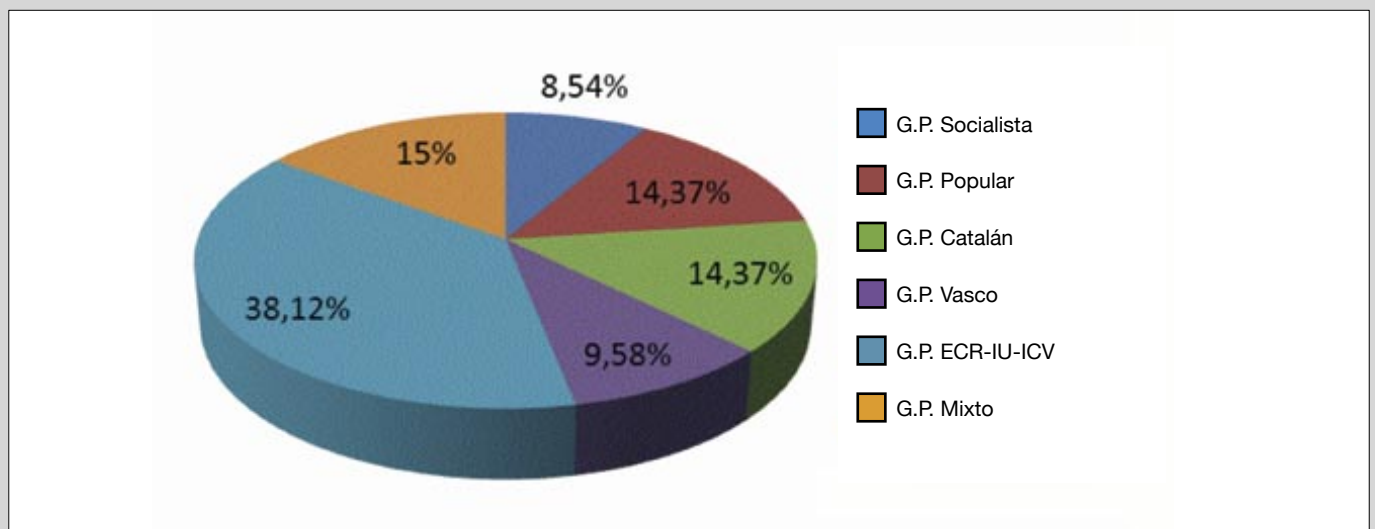
Fuente: Elaboración propia

Tabla 1. Enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios en el Congreso

	A la totalidad	De supresión	De modificación	De adición	Total	%
G.P. Socialista	0	1	29	11	41	8,54%
G.P. Popular	0	4	39	26	69	14,37%
G.P. Catalán	0	12	35	22	69	14,37%
G.P. Vasco	2	17	15	12	46	9,58%
G.P. ERC-IU-ICV	1	18	78	86	183	38,12%
G.P. Mixto	1	7	11	53	72	15%
Total	4	59	207	210	480	100%

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2. Porcentaje de enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 2 representa la distribución del total de las enmiendas presentadas entre cada uno de los grupos parlamentarios.

Las cuatro enmiendas a la totalidad fueron presentadas por el Grupo Parlamentario Catalán, (que firmó dos, de las cuales posteriormente retiró una), el Grupo

Parlamentario de Esquerra Republicana, Izquierda Unida e Iniciativa Per Catalunya, y el Grupo Parlamentario Mixto, respectivamente.

Una vez presentadas las enmiendas dentro del plazo establecido, tuvo lugar la primera actuación del Pleno, esto es, el debate a la totalidad. Tras el rechazo de las enmiendas a la totalidad, el Proyecto de Ley fue remitido a la Comisión de Justicia, la cual nombró una Ponencia.

La Ponencia estudió con detenimiento las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios y redactó su Informe con fecha 21 de abril de 2010, en el que se pronunciaba sobre cada enmienda (aceptación, rechazo o aceptación de una transacción).

Debemos señalar que el Informe de la Ponencia apenas sufrió cambios, puesto que en los trámites posteriores a su emisión (debate, dictamen y pleno) únicamente 10 enmiendas del total de las presentadas por los grupos, rechazadas por la Ponencia en su informe, fueron transaccionadas; estas enmiendas transaccionales fueron presentadas por los grupos parlamentarios Popular y Catalán (tablas 3 y 4). Por lo que respecta a las enmiendas rechazadas en el Informe, presentadas por el resto de grupos parlamentarios, no se tuvieron en cuenta en los trámites posteriores.

Ya con el texto del informe, se debatió el texto en el Pleno de la Comisión, de forma pública, habiendo por tanto debate entre los distintos grupos parlamentarios.

Tabla 2: Resumen de la tramitación de las enmiendas (Informe de la Ponencia)

	Enmiendas	Totalidad	Modificación	Adición	Supresión	Total	Aceptación grupo(*)	Aceptación total (**)
Grupo Parlamentario Socialista	Aceptadas	X	13	7	1	21	85,36%	18%
	Transaccionadas	X	14	0	0	14		
	Rechazadas	X	1	4	0	5		
	Retiradas	X	0	0	0	0		
	Queda sin contenido	X	1	0	0	1		
	Total	X	29	11	1	41		
Grupo Parlamentario Popular	Aceptadas	X	2	0	0	2	42,02%	15%
	Transaccionadas	X	17	4	4	25		
	Rechazadas	X	17	22	0	39		
	Retiradas	X	3	0	0	3		
	Total	X	39	26	4	69		
Grupo Parlamentario Catalán	Aceptadas	X	3	2	0	5	50,72%	18,00%
	Transaccionadas	X	14	8	5	27		
	Rechazadas	X	5	3	3	11		
	Retiradas	X	13	9	4	26		
	Total	X	35	22	12	69		
Grupo Parlamentario Vasco	Aceptadas	0	0	0	0	0	35%	10,41%
	Transaccionadas	0	8	3	4	20		
	Rechazadas	1	7	6	13	32		
	Retiradas	1	0	3	0	4		
	Total	2	15	12	17	56		
Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya	Aceptadas	0	0	3	0	3	31%	29,60%
	Transaccionadas	0	29	21	4	54		
	Rechazadas	1	49	62	14	126		
	Retiradas	0	0	0	0	0		
	Total	1	78	86	18	183		
Grupo Parlamentario Mixto	Aceptadas	0	1	0	1	2	22,2%	8,30%
	Transaccionadas	0	7	6	1	14		
	Rechazadas	1	2	32	5	40		
	Retiradas	0	1	15	0	16		
	Total	1	11	53	7	72		

Fuente: Elaboración propia

(\*) Porcentaje de enmiendas aceptadas o transaccionadas respecto al total de enmiendas presentadas por el grupo

(\*\*) Porcentaje de enmiendas aceptadas o transaccionadas respecto a todas las enmiendas aceptadas o transaccionadas en el proyecto

Numerosas enmiendas fueron retiradas por los grupos parlamentarios que las habían presentado, existiendo también una enmienda singular que quedó sin contenido.

La tabla 2 puede facilitar el análisis y una mejor comprensión del Informe de la Ponencia.

Tras el debate, la Comisión procedió a emitir su dictamen, siendo remitido al presidente de la Cámara Baja.

Finalmente, tras la votación en el Congreso, el proyecto de ley por el que se modificaba la Ley Orgánica del Código Penal quedó aprobado en el Congreso el 29 de abril de 2010, habiendo alcanzado el número de votos requeridos por su carácter orgánico, con los siguientes resultados: votos emitidos 333; a favor 180; en contra, 7; abstenciones, 146. El 6 de mayo de 2010 comenzó su tramitación en el Senado donde no se introdujeron cambios, aprobándose definitivamente el día de 22 de junio de 2010.

#### 4. Discusión de los resultados

Podemos observar que el Grupo Parlamentario Socialista, el de mayor representación en las Cortes en aquel momento, es el grupo que menor número de enmiendas al articulado del proyecto de ley había presentado, a pesar de lo cual la práctica totalidad de las mismas quedaron plasmadas en el texto aprobado. Únicamente 6 enmiendas de un total de las 41 presentadas no tienen presencia en la reforma penal operada, mientras que el resto, un 85% de las enmiendas presentadas (enmiendas aceptadas y transaccionales), terminarían formando parte de la LO 5/2010.

El grupo Parlamentario Popular, con gran representación en la cámara baja (43,02% respecto al número

total de diputados en el Congreso) presenta un número mayor de enmiendas que el anterior grupo pero la presencia de las mismas en el texto legal aprobado (tanto enmiendas aceptadas en su totalidad como enmiendas que han sido objeto de transacción) representa poco más del 42% del total de enmiendas presentadas por el propio grupo.

El Grupo Parlamentario Catalán, con apenas una representación del 2,4% de diputados en el Congreso, presentó igual número de enmiendas que el Grupo Parlamentario Popular, quedando reflejadas más de un 50% de ellas en la Ley Orgánica 5/2010, tanto en forma de enmiendas aceptadas totalmente como en forma de enmiendas transaccionales.

Atendiendo a las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Vasco, el de menor representación en el Congreso (1,44%), podemos observar que un 35% de ellas fueron aceptadas o transaccionadas.

El Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, Izquierda Unida e Iniciativa Per Catalunya, con una presencia en la cámara baja del 1,9% de los diputados, es el que mayor número de enmiendas al proyecto de ley ha presentado con diferencia. Sin embargo, es el segundo con menor cantidad de ellas reflejadas en el texto, con un 31, 41% de enmiendas aceptadas u objeto de aceptación por transacción.

En último lugar nos encontramos con el Grupo Parlamentario Mixto que, con una representación del 2,1% de los diputados, solo vio aceptadas o transaccionadas un 22,2 % de las enmiendas presentadas.

Tabla 3. Enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular (tramitación posterior a Informe de la Ponencia)

Enmiendas	Modificación	Adición	Supresión	Total
<b>Aceptadas</b>	2	-	-	2
<b>Aceptación de una transacción</b>	19	4	4	27
<b>Rechazadas</b>	15	22	-	39
<b>Retiradas</b>	3	-	-	3
<b>Total</b>	39	26	4	69

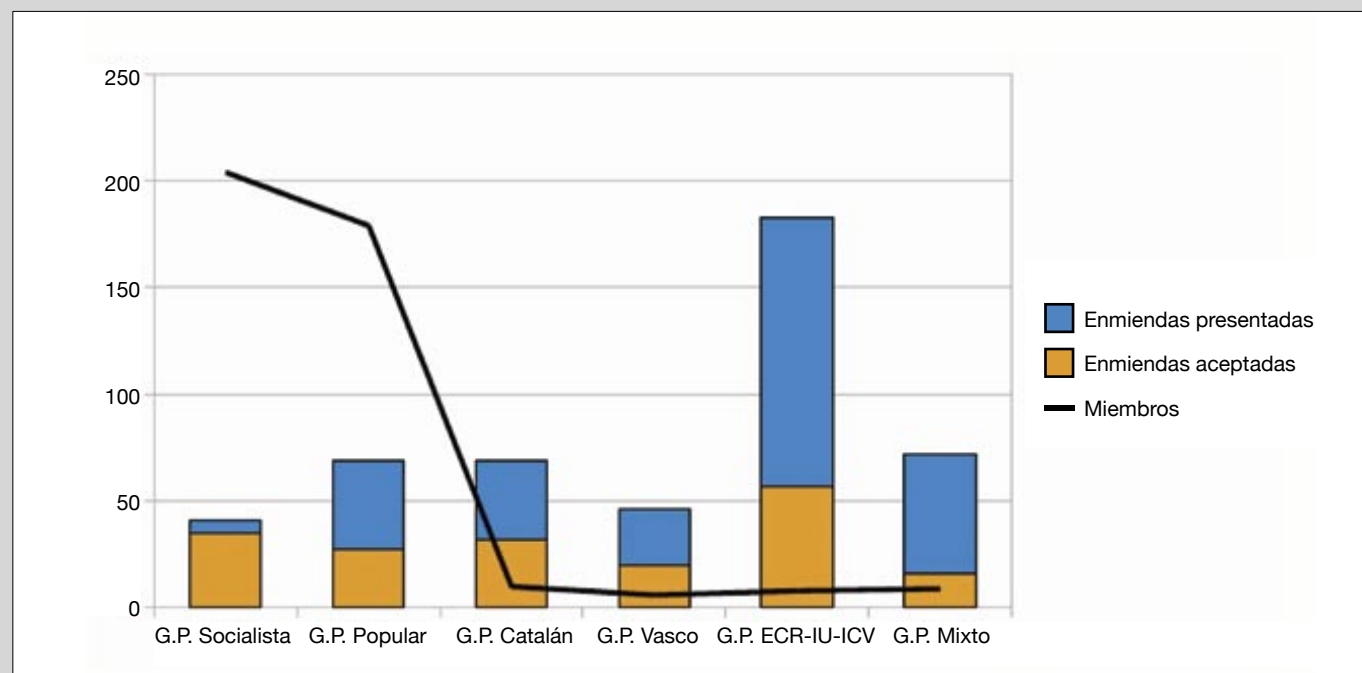
Fuente: Elaboración propia

Tabla 4. Enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Catalán (tramitación posterior a Informe de la Ponencia)

Enmiendas	Modificación	Adición	Supresión	Total
<b>Aceptadas</b>	3	2	-	5
<b>Aceptación de una transacción</b>	18	10	7	29
<b>Rechazadas</b>	1	1	1	3
<b>Retiradas</b>	13	9	4	26
<b>Total</b>	35	22	12	69

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 3. Relación entre representación en el Congreso, enmiendas presentadas y enmiendas aceptadas



Fuente: Elaboración propia

Sería interesante analizar si la representación de los grupos parlamentarios en el Congreso tuvo una relación directamente proporcional con el grado de aceptación de las enmiendas presentadas por éstos al proyecto de ley.

Como podemos observar en el gráfico 3, los grupos parlamentarios que cuentan con mayor número de diputados en el Congreso (Socialista y Popular), no son los que mayor número de enmiendas al proyecto han presentado.

Si atendemos a los grupos parlamentarios con menor representación en el Congreso (Catalán, Vasco, ERC-IU-ICV, Mixto), todos ellos con un número de representantes igual o menor a 10 diputados, podemos hacer las siguientes observaciones:

- Los grupos parlamentarios Catalán y Mixto, si bien presentaron un número de enmiendas muy similar, no han obtenido el mismo grado de aceptación. Las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Catalán, con un 18% de aceptación en el Congreso respecto a la totalidad de enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios, y más de un 50% de aceptación respecto a las enmiendas propias, queda situado por encima del Grupo Parlamentario Mixto, con apenas un 8,30% de enmiendas aceptadas respecto al total de las mismas, lo que supone únicamente un 22,2% de aceptación de las enmiendas propias del grupo.
- El Grupo Parlamentario de ERC-IU-ICV es el grupo que mayor número de enmiendas presentó y que en mayor número fueron aceptadas y transaccionadas respecto al total de las presentadas por todos los grupos. Sin embargo, si atendemos únicamente al porcentaje de enmiendas aceptadas respecto a las presentadas por este grupo en concreto, nos encontramos

con que suponen únicamente un 31,14%, lo que lo situaría en penúltimo lugar, sólo por encima del Grupo Parlamentario Mixto.

## 5. Conclusiones

A la vista de los resultados, es evidente una mayor influencia del Grupo Parlamentario Socialista en el proyecto de ley respecto al resto de grupos, de manera que la aceptación de las enmiendas presentadas por los grupos minoritarios, así como por la fuerte oposición marcada por el Grupo Parlamentario Popular, tiene un carácter muy limitado si la comparamos con la gran influencia marcada por el grupo parlamentario integrado por diputados socialistas.

El Gobierno del Partido Socialista Obrero Español, autor de la iniciativa legislativa, marcaría por tanto desde un principio la dirección del proyecto de ley. Tanto su redacción como la inclusión de gran parte de sus enmiendas al articulado determinarían la orientación política de la reforma penal operada en el año 2010.

Por lo que respecta a la oposición ejercida en el Congreso por el Grupo Parlamentario Popular y los demás grupos parlamentarios minoritarios, atendiendo al éxito de las enmiendas presentadas por los mismos no podemos afirmar una tendencia constante que relacione el grado de representación del grupo parlamentario en el Congreso con la aceptación o transacción de las enmiendas en el proyecto de ley.

Podemos observar cómo el Grupo Parlamentario Popular, con una representación en la cámara baja mayor a la del resto de grupos minoritarios, no ha obtenido una aceptación de sus enmiendas superior a la obtenida por estos.

Por el contrario, sí que podemos afirmar que las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios de la oposición han obtenido un éxito considerablemente menor que las presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista.

Se confirma así la influencia del grupo parlamentario del partido político al frente del ejecutivo en el proyecto de ley de reforma, del Código Penal frente a una influencia de la oposición poco significativa. En definitiva, la decisión política ha sido adoptada por el Gobierno e impuesta por él a través de su mayoría parlamentaria, convirtiendo al Grupo parlamentario Socialista en un mero instrumento al servicio del ejecutivo, lo que confirma la hipótesis de trabajo que nos marcábamos al inicio de ésta investigación.

Sin embargo, sería precipitado afirmar esta tendencia en todos los proyectos de ley de naturaleza penal. Sería necesario, por tanto, analizar de la misma manera todas y cada una de las reformas operadas en el Código Penal en las diferentes legislaturas, para confirmar esta influencia gubernamental en todas esas iniciativas legislativas.

## 6. Futuras líneas de investigación

Durante el desarrollo de la presente investigación hemos podido detectar líneas abiertas para posibles investigaciones futuras, tomando como núcleo principal la temática y trabajo desarrollado en este estudio. En concreto, las futuras líneas de investigación que se proponen son las siguientes:

- Análisis comparativo de la influencia de los grupos parlamentarios en los proyectos de ley de naturaleza penal en diferentes legislaturas de la democracia española, atendiendo a circunstancias tales como la existencia o no de mayoría absoluta en el Gobierno, o a los diferentes partidos políticos que se encuentren al frente del ejecutivo en el momento de la reforma penal.
- Análisis comparativo de la influencia de los grupos parlamentarios en los proyectos de ley de naturaleza penal a nivel internacional.
- Por último, el método empleado en este estudio para determinar la influencia de los grupos parlamentarios a través del análisis de las enmiendas presentadas por éstos podría ser utilizado con idéntico fin en reformas de ley de naturaleza distinta a la penal.

**Contacto con la autora:** susanacnegri@gmail.com

**Cómo citar este artículo:** NEGRI CORTÉS, Susana, “La influencia de los grupos parlamentarios en los proyectos de ley de naturaleza penal: La reforma penal del año 2010”, en Boletín Criminológico, artículo 6/2015, noviembre (nº 159). Disponible en <http://www.boletincriminologico.uma.es/boletines/159.pdf> [Fecha de consulta]