

## ¿OTRA POLÍTICA PENAL ES POSIBLE? UN ESTUDIO SOBRE LA VIABILIDAD DE UNA POLÍTICA CRIMINAL ALTERNATIVA AL POPULISMO PUNITIVO

**Pablo Castaño Tierno**

Universidad Carlos III de Madrid

**Resumen:** La política criminal de los países occidentales tiende progresivamente hacia el modelo del populismo punitivo, caracterizado por el endurecimiento del Derecho penal y la utilización de esta materia con fines electorales. La evolución de la política criminal española hacia el populismo punitivo se explica por la correlación de fuerzas existente entre los principales partidos políticos, medios de comunicación, opinión pública y víctimas. Los principales partidos utilizan la política criminal como un argumento electoral, apoyándose en el sensacionalismo con el que los medios tratan la información relacionada con la delincuencia. Sin embargo, la opinión pública española apoya de forma mayoritaria las penas alternativas a la prisión y la orientación punitivista de las asociaciones de víctimas se debe a la manipulación de partidos y medios de comunicación. El estudio de estos actores nos lleva a la conclusión de que la deriva de la política criminal española hacia el populismo punitivo es evitable.

**Palabras clave:** populismo punitivo, justicia restaurativa, medios de comunicación, víctimas, opinión pública.

---

Recibido: junio 2014. Aceptado: agosto 2014

**Abstract:** The penal policy of Western countries is progressively leaning over « law and order » politics : politicians use criminal law as an electoral strategy. The evolution of Spanish penal policy towards the « law and order » model can be explained by the equilibrium of forces between the main political parties, the media, the public opinion and the victims of crimes. The main parties use penal policy as an electoral argument, leaning on the medias sensationalism about crime. Nevertheless, Spanish public opinion supports alternatives to prison, while the punitivism of victims associations is provoked by parties and media manipulation. The study of these actors leads us to conclude that the Spanish penal policy drift towards « law and order » policies is avoidable.

**Key words:** «law and order » policies, restorative justice, media, victims, public opinion.

**Sumario :** Introducción. *Primera parte. Correccionalismo tecnocrático, populismo punitivo y justicia restaurativa: tres modelos de política criminal.* 1. El populismo punitivo. 1.1. La política criminal como herramienta electoral. 1.2. El modelo penal de la seguridad ciudadana: incapacitación del infractor y Derecho penal del enemigo. 2. El correccionalismo tecnocrático del Estado de bienestar. 2.1. Una política diseñada y aplicada por expertos, lejos de la competición electoral. 2.2. Un Derecho penal garantista y teóricamente orientado a la resocialización. 3. Un modelo penal basado en las penas alternativas y en la justicia restaurativa. 3.1. Una política criminal participativa. 3.2. Reducción del uso de la prisión y promoción de las penas alternativas. *Segunda parte. Partidos políticos, medios de comunicación, opinión pública y víctimas: un estudio de las correlaciones de fuerzas entre los actores determinantes de la política criminal española.* 1. La relación entre la opinión pública y los medios de comunicación. 1.1. Actitudes y opiniones de los ciudadanos sobre la delincuencia y el sistema penal. 1.2. La delincuencia y el sistema penal según los medios de comunicación. 2. La relación entre los medios de comunicación y los partidos políticos. 2.1. Una historia de reformas penales electoralistas justificadas por una supuesta alarma social. 2.2. Las relaciones entre medios y partidos como factor explicativo del sensacionalismo mediático. 3. Víctimas, partidos y medios de comunicación. Conclusiones y recomendaciones. Bibliografía

*“Cuando algo respecto a la forma punitiva de la sociedad cambia, se puede tener la certeza de que la propia estructura de la sociedad está cambiando”.*

Marildo Menegat

## Introducción

La política criminal y de seguridad ciudadana ocupó un lugar destacado en la discusión política española durante el año 2013. En los meses de octubre y noviembre el gobierno presentó al Congreso el Proyecto de Reforma del Código Penal<sup>1</sup> y aprobó el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de la Seguridad Ciudadana<sup>2</sup>, dos normas que, de ser aprobadas, supondrán un considerable endurecimiento de la política criminal y de seguridad en nuestro país, tanto en el ámbito penal como en el administrativo. Por otro lado, el 21 de octubre de 2013 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos invalidó la llamada “doctrina Parot”, provocando la excarcelación de decenas de reclusos condenados por delitos graves, con el consecuente escándalo mediático y político<sup>3</sup>.

Esta tendencia al endurecimiento de la política criminal y de seguridad ciudadana, en un contexto de creciente sensacionalismo mediático, no es exclusiva de España. La política

- 1 Boletín Oficial de las Cortes Generales de 4 de octubre, serie A, pp. 1 y ss., disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-1.PDF).
- 2 El Proyecto definitivo fue aprobado por el Consejo de Ministros el 11 de julio de 2014. Véase REDACCIÓN, “Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana”, en El Mundo, consultado el 19/11/2014, disponible en [http://estaticos.elmundo.es/documentos/2014/07/15/Proyecto\\_LOPSC.pdf](http://estaticos.elmundo.es/documentos/2014/07/15/Proyecto_LOPSC.pdf)
- 3 MORA, M. y FABRA, M. : “El Tribunal de Estrasburgo tumba la ‘doctrina Parot’”, *El País*, 21/10/2013, disponible en [http://politica.elpais.com/politica/2013/10/08/actualidad/1381229761\\_719630.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/10/08/actualidad/1381229761_719630.html). María Dolores DE COSPEDAL GARCÍA, secretaria general del Partido Popular, llegó a proponer que el Código Penal impida a los “tribunales de fuera” corregir a

criminal de los países occidentales<sup>4</sup> vive desde los años ochenta del siglo XX un endurecimiento constante que contrasta con unas tasas de criminalidad estables o en descenso. La literatura penal y criminológica ha estudiado esta situación a través del concepto de “populismo punitivo”, que se refiere a cómo los partidos políticos en el poder realizan reformas que endurecen los sistemas penales<sup>5</sup>, utilizando esta materia para obtener rédi-

---

los españoles. Por su parte, la Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT) se manifestó contra la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y su presidenta pidió la desaparición del Tribunal Supremo por haber ordenado la aplicación de la Sentencia del TEDH. Véase, PARDO DE VERA, A.: “Cospedal pide que el Código Penal impida a «tribunales de fuera» corregir a los de España”, *Público*, 15/11/2013, disponible en <http://www.publico.es/482622/cospedal-pide-que-el-codigo-penal-impida-a-tribunales-de-fuera-correr-a-los-de-espana> y EFE :“La AVT pide la desaparición del Supremo por no «mojarse» sobre la doctrina Parot”, *El Diario*, 12/11/2013, disponible en [http://www.eldiario.es/politica/AVT-desaparicion-Supremo-doctrina-Parot\\_0\\_195980967.html](http://www.eldiario.es/politica/AVT-desaparicion-Supremo-doctrina-Parot_0_195980967.html).

- 4 Nuestro ámbito de referencia será el de los países occidentales, entendiendo como tales Europa, Estados Unidos, Canadá y, en cierta medida, América Latina, ya que, pese a que las realidades sociales y económicas de esa región son muy distintas de las de los países más desarrollados, sus tendencias penales se aproximan bastante al modelo del populismo punitivo. Además, la literatura criminológica latinoamericana es particularmente rica y este trabajo debe mucho a la influencia de varios de sus autores (Véase VIEIRA, P. y MALAGUTI, V. (org.) : *Depois do grande encarceramento*, Revan, Rio de Janeiro 2010).
- 5 Al ser este trabajo esencialmente de índole jurídica y de estudio de actores políticos, vamos a centrarnos en la vertiente jurídica de la política criminal, es decir, en el Derecho penal. Autores como BATISTA (BATISTA, Nilo : “Política criminal com derramamento de sangue” en *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 20, Revista dos Tribunais, São Paulo 1997) aciertan al precisar que la política criminal de un Estado no está formada sólo por sus normas penales, sino que incluye “*el desempeño concreto de las agencias públicas, policiales o judiciales que se encargan de la implementación cotidiana no sólo de los criterios directivos enunciados al nivel normativo sino también de aquellos otros criterios, silenciados o negados por el discurso jurídico, y sin embargo legitimados socialmente por la recurrencia y acatamiento de su aplicación*”. Sin embargo, dadas las limitaciones de espacio, circunscribiremos nuestro estudio a la vertiente jurídica. Así, a efectos de este trabajo “política criminal” equivale al Derecho penal y a la forma de legislar en esta materia.

tos electorales. Esta tendencia ha sido identificada por autores de diversos países como un rasgo del modelo socioeconómico neoliberal<sup>6</sup>. Además, varios penalistas españoles han estudiado el papel de algunos actores concretos en la construcción de una política penal cada vez más punitiva, centrándose sobre todo en las víctimas, la opinión pública, los medios de comunicación y los principales partidos políticos<sup>7</sup>. Finalmente, se ha estudiado cuáles son los principales factores sociales y políticos que favorecen que un país tenga tendencia al populismo punitivo<sup>8</sup>.

Nuestro trabajo se inscribe dentro de este marco teórico y pretende cumplir dos objetivos. Primero, aportar una visión de conjunto del fenómeno del populismo punitivo, poniéndolo en relación con otros modelos de política criminal y con especial referencia a nuestro país. A este objetivo dedicaremos la primera parte de nuestro estudio, en la que presentamos una tipología de los principales modelos de política criminal que coexisten en los países occidentales en la actualidad. Para definir los modelos tendremos en cuenta, por un lado, la vertiente procedimental de la política criminal —quién la diseña y cómo— y por otro, la vertiente sustantiva —qué contenido tiene esa política. El primer modelo lo denominamos “correccionalismo tecnocrático”: es la política criminal propia del Estado del bienestar, en la que los expertos tienen un papel protagonista en el diseño de una

---

6 Para una explicación de la relación entre economía política y sistema penal, véase CAVADINO, M. y DIGNAN, J.: “Penal policy and political economy”, en *Criminology & Criminal Justice*, Vol: 6(4), pp. 435-456, SAGE Publications and the British Society of Criminology, London, Thousand Oaks & New Delhi 2006, pp. 436-440. En nuestro país, se adopta esta perspectiva en LARRAURI PIJOAN, E.: “La economía política del castigo” en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, vol. 11, (6), 2009, disponible en <http://criminnet.ugr.es/recpc/11/recpc11-06.pdf>.

7 Por todos, véase CEREZO DOMÍNGUEZ, A. I.: *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*, Tirant lo Blanch, Valencia 2010, VARONA GÓMEZ, D.: “Medios de comunicación y punitivismo”, en *Indret Revista para el análisis del derecho*, Barcelona 2011, disponible en [http://www.indret.com/pdf/791\\_1.pdf](http://www.indret.com/pdf/791_1.pdf).

8 TONRY, M.: “Determinants of penal policy” en *Crime and Justice* 36, University of Chicago, 2007.

política criminal teóricamente orientada a la resocialización de los delinquentes. A continuación estudiamos el “populismo punitivo”, al que ya nos hemos referido: los gobernantes emplean continuamente conceptos como “alarma social” e “inseguridad ciudadana” para justificar las sucesivas reformas que endurecen la política criminal, con la intención de obtener beneficios electorales y con un destacado protagonismo de los medios de comunicación de masas. Finalmente, definimos el modelo de la “justicia restaurativa”, que se caracteriza por la participación de diversos sectores sociales en una política criminal caracterizada por una reducción del uso de la prisión, el desarrollo de las penas no privativas de libertad y el recurso a métodos alternativos de resolución de conflictos.

El segundo objetivo del trabajo es profundizar en el estudio de los factores que influyen en la política criminal española, con la intención de saber más sobre la viabilidad de una política diferente en nuestro país. Para ello tomamos como referencia el periodo comprendido entre la aprobación del Código Penal de 1995 y el Proyecto de reforma del mismo Código presentado por el gobierno al Congreso de los Diputados el 4 de octubre de 2013<sup>9</sup> (en adelante, “el Proyecto”). Así, la segunda parte del trabajo tendrá un carácter más bien politológico, ya que se dedicará al estudio de las correlaciones de fuerzas entre los actores más directamente implicados en el diseño y estudio de la política criminal española, de acuerdo con la literatura científica del ámbito<sup>10</sup>: el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero

---

9 Boletín Oficial de las Cortes Generales de 4 de octubre, serie A, pp. 1 y ss., disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-1.PDF)

10 Estos actores son estudiados, entre otros, por DÍEZ RIPOLLÉS, J. L.: *La política criminal en la encrucijada*, Euros editores, Buenos Aires 2007 y VARONA GÓMEZ, D.: “Medios de comunicación y punitivismo”, op. cit. Existen otros actores que influyen en la política criminal y que citaremos a lo largo del trabajo, como los sindicatos policiales, los empresarios del sector de la seguridad privada, los movimientos sociales y los expertos en Derecho penal y política criminal. Sin embargo, hemos elegido centrarnos

Español (PSOE), los medios de comunicación con mayor audiencia e influencia, la opinión pública y las asociaciones de víctimas de delitos. A través del estudio de tres hipótesis trataremos de entender mejor las relaciones que existen entre estos actores, con la intención de obtener una información más precisa sobre el poder que tiene cada uno de ellos para influir en el diseño de la política criminal española. Las hipótesis son las siguientes:

H1 (relación entre opinión pública y medios de comunicación): los medios de comunicación no transmiten fielmente las opiniones mayoritarias de la ciudadanía sobre la delincuencia y el sistema penal, sino que el tratamiento que hacen de este tipo de noticias muestra una situación de alarma social que no se corresponde con la realidad.

H2 (relación entre medios de comunicación y partidos políticos): el tratamiento mediático de la delincuencia forma parte de la estrategia de los dos principales partidos políticos; el hecho de que los principales medios de comunicación dediquen una atención exagerada a la delincuencia y adopten un enfoque sensacionalista es consecuencia de sus relaciones con el PP y el PSOE, que los utilizan como correa de transmisión de sus respectivas estrategias políticas.

H3 (relación entre víctimas y partidos políticos): la orientación punitiva de las asociaciones de víctimas no es inherente a su carácter de víctimas, sino que se debe a la manipulación de los partidos políticos y los medios de comunicación de masas.

A lo largo del trabajo emplearemos fuentes secundarias de diversos orígenes geográficos (América Latina, Norteamérica y Europa) y de diferente naturaleza (artículos y obras científicas, estudios demoscópicos, normas jurídicas y noticias periodísticas). En la segunda parte adoptamos un enfoque de estudio centrado en las correlaciones de fuerzas entre diversos actores, aunque también haremos referencia a elementos de cultura política

---

en los partidos, los medios y las víctimas por ser los más relevantes, con la intención de estudiar hipótesis concretas y realmente verificables.

necesarios para entender las evoluciones de la política criminal en España.

## **PRIMERA PARTE**

### **CORRECCIONALISMO TECNOCRÁTICO, POPULISMO PUNITIVO Y JUSTICIA RESTAURATIVA: TRES MODELOS DE POLÍTICA CRIMINAL**

En esta primera parte vamos a conceptualizar tres modelos de política criminal. Es necesario precisar que se trata de tipos ideales, definidos a partir de ciertos elementos relevantes del modo de producción y del contenido del Derecho penal. Como explican CAVADINO y DIGNAN<sup>11</sup>, no se puede hablar de una globalización del Derecho penal, ya que las diferencias entre unos y otros Estados occidentales siguen siendo relevantes a pesar de la fuerte influencia del modelo estadounidense<sup>12</sup>. Por eso los tipos ideales que a continuación se presentan deben tomarse con precaución, teniendo en cuenta que en cualquier país pueden coexistir elementos de los tres. De hecho, el populismo punitivo, más que un modelo en sí mismo, es una tendencia que puede encontrarse en cierta medida en todos los Estados occidentales, pero con muy diverso grado de implantación; se trata de una evolución que parte del modelo correccionalista, antaño hegemónico en Occidente. Finalmente, el que denominamos modelo de la justicia restaurativa es una propuesta que pretende romper la dicotomía entre los anteriores modelos. Algunos de sus elementos, como las penas alternativas a la prisión, están muy presentes en ciertos sistemas penales y menos desarrollados en otros.

---

11 CAVADINO, M. y DIGNAN, J.: "Penal policy and political economy", op. cit., pp. 435-440.

12 Se puede encontrar una completa explicación del proceso de exportación de la lógica penal neoliberal de Estados Unidos a Europa en WACQUANT, L.: *Las cárceles de la miseria*, Ed. Manantial, Buenos Aires 2004, pp. 19-82.

## 1. El populismo punitivo

Afirma BOTTOMS que se puede hablar de populismo punitivo “*cuando el uso del derecho penal por los gobernantes parece guiado por tres asunciones: que mayores penas pueden reducir el delito; que las penas ayudan a reforzar el consenso moral existente en la sociedad; y que hay unas ganancias electorales producto de este uso*”<sup>13</sup>.

Esta definición incluye las dos vertientes de la política criminal que nos interesan aquí: el proceso de diseño de la política y el resultado sustantivo de ese proceso. Así, según BOTTOMS los gobernantes realizan reformas penales para obtener réditos electorales y esas reformas consisten esencialmente en el aumento de las penas. Otros autores, como GARLAND, hablan de la transición “*del modelo penal del Estado de bienestar al modelo penal conservador de la modernidad tardía*”<sup>14</sup> caracterizado este último por la estrategia de segregación punitiva. Es decir, el Derecho penal ligado al populismo punitivo persigue la incapacitación y exclusión de los infractores más bien que su resocialización. Algunos autores han calificado las actuales evoluciones del Derecho penal en Occidente recurriendo al concepto de “Derecho penal del enemigo”, especialmente en relación a los ciudadanos extranjeros<sup>15</sup>. En España, los autores que más han tratado el tema utilizan el término “modelo penal de la seguridad ciudadana”<sup>16</sup> y ese será el concepto que manejaremos en este trabajo, por adaptarse mejor a la realidad española

13 BOTTOMS, A. : “The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing” en *The Politics of Sentencing Reform*, CLARCKSON, C., y MORGAN, R. (eds.), Oxford University Press, Oxford, p. 30.

14 GARLAND, D., *Crimen y castigo en la modernidad tardía*, Siglo del hombre editores, Bogotá 2008, pp. 73-84.

15 MONCLÚS MASÓ, M. : *La gestión penal de la inmigración. El recurso al sistema penal para el control de los flujos migratorios*, Editores del Puerto, Buenos Aires 2008, p. 331.

16 Por todos, Díez Ripollés, J. L.: “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 06-03, 2004, disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc/06/recpc06-03.pdf>, pp. 1-34; y del mismo autor “De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana. Un debate desenfocado” en *Revista electrónica de ciencia*

que la simple traducción del inglés “law and order” (políticas de “ley y orden”) y por ser ya un concepto frecuente en la literatura académica. Retomaremos todos estos elementos a lo largo de los dos apartados de este capítulo, dedicando el primero a analizar el carácter electoralista de la producción legislativa en materia penal y el segundo a estudiar el contenido del modelo penal de la seguridad ciudadana.

### **1.1. La política criminal como herramienta electoral**

Ya en 2006 LARRAURI PIJOAN explicó así el protagonismo de los discursos punitivos en la actualidad:

*“En tiempos en que la globalización conlleva que el Estado tenga pocos ámbitos relevantes en los cuales atribuirse el bienestar de sus ciudadanos, el discurso punitivo permite legitimar al Estado”*<sup>17</sup>.

La frase de LARRAURI PIJOAN cobra hoy toda su actualidad. Desde el inicio de la política de austeridad y recortes en 2010, el Estado tiene cada vez más dificultades para ser percibido por los ciudadanos como el garante de su bienestar. Así, es de gran pertinencia el análisis de VAUGHAN, que considera que la política penal contemporánea *“aparece en tándem con, y en respuesta al nuevo orden individualista neoliberal”*<sup>18</sup>. BATISTA lo explica de la siguiente forma:

*“La ideología neoliberal produce un modelo doblemente excluyente, pues retira al Estado el papel de redistribuir la riqueza, creyendo en la capacidad de los individuos de maximizar su bienestar; y lidia con la exclusión generada con ese modelo aumentando el control penal de las poblaciones marginadas”*<sup>19</sup>.

---

penal y criminología, núm. 7, 2005, disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1068020>.

17 LARRAURI PIJOAN, E. : “Populismo punitivo... y cómo resistirlo”, en *Jueces Para la Democracia*, núm. 55, 2006, p. 16.

18 VAUGHAN, B. : “Review of The Culture of Control”, en *Journal of Law and Society*, 29 (2), p. 361

19 BATISTA, N. en VIEIRA, P. y MALAGUTI, V. (org.) : *Depois do grande encarceramento* (op. cit.), p. 24.

También es de plena actualidad la segunda parte de la frase de LARRAURI PIJOAN. El actual Gobierno es el menos popular de la historia de la democracia española<sup>20</sup>; nunca antes había habido tantas manifestaciones y protestas ciudadanas contra las políticas impuestas por la mayoría parlamentaria, que son a menudo opuestas a las que aparecían en su programa electoral. Ante esta situación de ilegitimidad del gobierno, la reforma del Código Penal y de la Ley para la Protección de la Seguridad Ciudadana pueden interpretarse como parte de la estrategia del partido en el poder para distraer la atención pública de la situación social y económica. En la misma categoría podría incluirse el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de la Vida del Concebido y los Derechos de la Mujer Embarazada, conocida popularmente como “Ley del Aborto”<sup>21</sup>. Sin embargo, esta utilización del discurso punitivista con el objetivo de reforzar la popularidad de un Gobierno poco querido o de ganar las elecciones no es nueva ni en España ni en otros países occidentales. Varios autores han escrito sobre el uso electoralista del Derecho penal en diversos países<sup>22</sup>. Nos referiremos con más detenimiento a las motivaciones electoralistas del Proyecto de reforma del Código

- 
- 20 DE LAS HERAS, P.: “Rajoy bate récords de impopularidad”, *El Correo*, 13/08/2012, disponible en <http://www.elcorreo.com/vizcaya/v/20120813/politica/rajoy-bate-records-impopularidad-20120813.html>.
- 21 La nueva ley, de haber sido aprobada, supondría un nuevo endurecimiento punitivo, al volver a convertir la interrupción del embarazo en un delito con excepciones. Sin embargo no nos detendremos en el análisis de este proyecto normativo por motivos de espacio y por tratarse de una cuestión que no puede situarse estrictamente dentro del ámbito del populismo punitivo, sino que merecería un análisis más centrado en los derechos de las mujeres y la influencia de la Iglesia católica en la legislación española.
- 22 Véanse los siguientes: FRASE, R. : “Comparative perspectives on sentencing policy and research” en TONRY, M. y FRASE, R.S. (eds.) : *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, Oxford University Press, Oxford 2001; ZEDNER, L. : “Dangers and Dystopias in Penal Theory” en *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 22, núm. 2, 2002, pp. 341-366 y LACEY, N. : “Principles, Politics and Criminal Justice” en ZEDNER, L. y ASHWORTH, A. (eds.), *The criminological Foundations of Penal Policy*, Oxford University Press, Oxford 2003.

Penal en la segunda parte del trabajo, cuando estudiemos la relación entre partidos políticos y medios de comunicación en el contexto del populismo punitivo.

## **1.2. El modelo penal de la seguridad ciudadana: incapacitación del infractor y Derecho penal del enemigo**

Resulta difícil separar las vertientes procedimental y sustantiva del populismo punitivo, en el sentido explicado en la introducción. Sin embargo, en aras de la claridad de la exposición, en este apartado nos centraremos en lo sustantivo y estudiaremos el contenido del Proyecto de Ley Orgánica de reforma del Código Penal aprobado por el Consejo de Ministros el 20 de septiembre de 2013 desde la perspectiva del modelo penal de la seguridad ciudadana<sup>23</sup>. Aunque no es el objetivo de este trabajo analizar la constitucionalidad del Proyecto<sup>24</sup>, vale la pena recordar el artículo 25 de la Constitución Española, que recoge

23 Diferentes autores han propuesto una serie de rasgos que definirían este tipo de Derecho penal, mezclando elementos procedimentales y sustantivos. Entre otros, DÍEZ RIPOLLÉS, J. L.: “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”, op. cit., pp. 6-21 y DORNELLES, J. R.: *Conflito e segurança (entre pombos e falcões)*, Lumen Juris, Rio de Janeiro 2008, p. 41. Como en este trabajo tratamos de separar los elementos procedimentales de los sustantivos, no seguiremos fielmente ninguna de esas propuestas, sino que nos limitaremos a destacar los aspectos del Proyecto que más claramente muestran la orientación punitiva de su contenido, teniendo en cuenta las aportaciones de estos autores.

24 Varios autores han mostrado sus dudas sobre el ajuste del Proyecto a la Constitución, en particular en lo que respecta a la pena de prisión permanente revisable. Por todos, véase ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (dir.), DOPICO GÓMEZ-ALLER, J. (coord.): *Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia 2003, p. 203. Este trabajo fue publicado antes de que el Consejo de Ministros aprobase el Proyecto definitivo en octubre de 2013. Sin embargo, se mantuvo la mayoría del contenido del Anteproyecto, por lo que el *Estudio crítico* sigue siendo pertinente en gran medida). Véase también la postura de la asociación Jueces para la Democracia, disponible en <http://www.juecesdemocracia.es/txtComunicados/2013/20septiembre2013.htm>.

el núcleo de la doctrina penal liberal y es la referencia jurídica básica en esta rama del ordenamiento:

*“1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.*

*2. Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.”*

Veamos a continuación cuáles son los puntos del Proyecto que permiten analizarlo desde la perspectiva teórica del populismo punitivo.

#### **a) Expansión del Derecho Penal mediante el incremento de penas y la tipificación de nuevas conductas**

Este primer aspecto está presente en todas y cada una de las reformas penales que se han llevado a cabo desde 1995. No vamos a entrar a discutir si todos los cambios introducidos en este sentido desde entonces son injustificados. En algunos casos, el aumento de penas vino acompañado de una serie de medidas legislativas en ámbitos distintos del penal, como en materia de violencia de género (LO 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género) y seguridad vial (LO 15/2007), pero en demasiadas ocasiones el recrudecimiento de los castigos ha sido considerado por las sucesivas mayorías parlamentarias del PP y el PSOE como la panacea para todo tipo de problemas sociales. En el Proyecto de 2013 abundan las modificaciones en este sentido.

La primera vía que el gobierno ha elegido para aumentar las penas (por infracciones leves, además) ha sido la eliminación

de las faltas, que en su gran mayoría pasan a ser delitos leves<sup>25</sup>. Otras, como la falta de desobediencia o la de resistencia a la autoridad o a sus agentes, constituirán infracciones de la nueva Ley Orgánica para la Protección de la Seguridad Ciudadana, cuyo Anteproyecto fue aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de noviembre de 2013<sup>26</sup>, entre críticas de diversos sectores sociales por el carácter represivo de la nueva norma, bautizada por colectivos sociales y medios de comunicación como “ley mordaza”<sup>27</sup>. Además —y aparte de la prisión permanente revisable y de la reforma de las medidas de seguridad, de las que hablaremos más adelante— se producen incrementos de penas en prácticamente todos los Títulos de la parte especial del Código Penal. Sin ánimo de hacer un recorrido sistemático, citamos a continuación algunas de estas modificaciones, que consisten en aumentar la pena máxima (y a veces la mínima) que el juez puede imponer por la comisión de los delitos o en introducir nuevas agravantes. Se elevan las penas en los delitos sexuales cometidos contra menores y en los de pornografía infantil<sup>28</sup>, hurto y robo<sup>29</sup>, se aumenta la pena en los delitos relativos a la propiedad

---

25 ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (dir.), DOPICO GÓMEZ-ALLER, J. (coor.): *Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma penal de 2012*, op. cit., p. 70.

26 Disponible en <http://www.juecesdemocracia.es/legislacion/Anteproyecto-de-Ley-de-Seguridad-Ciudadana.pdf>.

27 BENÍTEZ, B.: “El Gobierno aprueba la “ley mordaza” tras rebajar algunas sanciones”, *La Marea*, 29/11/2013, disponible en <http://www.lamarea.com/2013/11/29/ley-seguridad-ciudadana>.

28 En este caso, como en muchos otros, los incrementos de las penas se justifican en la Exposición de Motivos del Proyecto por la necesidad de trasponer Directivas europeas (p. 100 del Proyecto). Como explica DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. en ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (dir.) y DOPICO GÓMEZ-ALLER, J. (coor.): *Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma penal de 2012* (op. cit.), p. 56, el legislador español ha utilizado este pretexto en numerosas ocasiones, amparándose en las supuestas exigencias del Derecho europeo para exacerbar las penas. Sin embargo, de acuerdo con este autor, las Directivas no imponen tales medidas, sino que el legislador nacional sigue teniendo autonomía suficiente para legislar en otro sentido.

29 Se agrava la pena por el mero “porte de armas”, aunque no se usen ni se muestren, con lo que la víctima no sufre una intimidación más grave que la que se incluye en el tipo, y se consideran robo con fuerza “*los supuestos de*

intelectual de los artículos 270 a 272 del Código (que castigan sobre todo a los vendedores ambulantes de películas copiadas, que podrán ser encarcelados o, si son extranjeros, expulsados del país), en el intrusismo profesional y se añade en el delito de coacciones un subtipo agravado de matrimonio forzado.

Por otro lado, el Proyecto realiza otros incrementos de pena que podríamos calificar de encubiertos, ya que no se modifica la “horquilla” de pena prevista en el artículo, sino que se recurre a otros métodos. Por ejemplo, se prohíbe la aplicación de la figura de delito continuado a los delitos contra la libertad sexual<sup>30</sup>, lo que supone una exacerbación de la respuesta penal a este tipo de infracciones. Además, se introducen términos imprecisos en la regulación de los delitos de atentado, resistencia, desobediencia y desórdenes públicos, lo que reduce la seguridad jurídica y abre la posibilidad de penas mayores que las actuales, pese a que el Proyecto habla de “*disminución de la pena mínima con la que se castigan estos delitos*”<sup>31</sup>.

Finalmente, el Proyecto tipifica conductas que antes no eran delito. En el orden seguido en el texto y sin ánimo de exhaustividad, citamos algunas de esas modificaciones. Se

---

*desactivación de los sistemas de alarma desde el interior del lugar”* (apartado XV de la Exposición de Motivos del Proyecto, p. 12).

- 30 El artículo 74 del Código Penal, que regula esta figura, dice así: “*No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, el que, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión, realice una pluralidad de acciones u omisiones que ofendan a uno o varios sujetos e infrinjan el mismo precepto penal o preceptos de igual o semejante naturaleza, será castigado como autor de un delito o falta continuados con la pena señalada para la infracción más grave, que se impondrá en su mitad superior, pudiendo llegar hasta la mitad inferior de la pena superior en grado*”. La redacción del nuevo precepto está en el apartado trigésimo octavo del Proyecto, p. 31.
- 31 COMISIÓN “LEGAL SOL”: *Informe sobre el Proyecto de reforma del Código Penal*, Madrid, octubre de 2013, pp. 15-16. La Comisión “Legal Sol” es una asamblea de juristas que asesora legalmente y defiende a diversos movimientos sociales madrileños. Su web es: <http://madrid.tomalaplaza.net/category/comisiones/legal/>. Sobre este tema, véase el apartado duocentésimo vigésimo primero del Proyecto (p. 86), que modifica el artículo 550 del Código Penal.

sanciona al que “a través de medios tecnológicos contacte con un menor de trece años y realice actos dirigidos a embaucarle para que le facilite material pornográfico o le muestre imágenes pornográficas”<sup>32</sup>, se añaden modalidades a los delitos de insolencias punibles<sup>33</sup>, se tipifica la venta ambulante u ocasional de productos falsificados, la difusión de mensajes que inciten a la comisión de delitos de alteración del orden público, la interrupción de los servicios de telecomunicación o transporte y se crea un nuevo tipo de acoso.

### **b) Reducción de las garantías procesales**

La transformación de algunas faltas penales en faltas administrativas recogidas en la Ley de Seguridad Ciudadana (con sanciones pecuniarias más severas) o infracciones civiles supone una reducción de las garantías procedimentales de las personas a las que se impute la comisión de alguna de esas conductas, ya que no se les aplicarán las garantías constitucionales y legales propias del proceso penal, como la libertad de apreciación de la prueba por parte del juez (en los procedimientos sancionadores administrativos los agentes de las Fuerzas de Seguridad disfrutaban de presunción de veracidad, lo que limita considerablemente el derecho de defensa de la persona a la que se imputa la infracción<sup>34</sup>).

Además, como recuerda en su informe la COMISIÓN “LEGAL SOL”, “para recurrir la sanción en vía contencioso-administrativa, hay que pagar tasas judiciales, lo que limita el acceso a la justicia”<sup>35</sup>. La conversión de la desobediencia leve a la autoridad en falta administrativa podría interpretarse, desde

---

32 Véase el apartado XIII de la Exposición de Motivos (p. 11) y apartado centésimo vigésimo primero del Proyecto (p. 60), que introduce el artículo 183 ter en el Código.

33 Véase el apartado centésimo sexagésimo cuarto, que modifica el artículo 259 (p. 70).

34 Véase el artículo 52 del Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de la Seguridad Ciudadana.

35 COMISIÓN “LEGAL SOL” : *Informe sobre el Proyecto de reforma del Código Penal*, op. cit. p. 21.

ese punto de vista, como una estrategia para facilitar la represión mediante multas de las protestas ciudadanas, práctica que ha sido frecuente en los últimos años<sup>36</sup>.

### **c) Limitación de las medidas orientadas a individualizar la pena**

Este tipo de reformas ha sido frecuente en las sucesivas leyes penales españolas, destacando la LO 7/2003, llamada “de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas”. Esta formulación pretende transmitir la idea -omnipresente en los medios de comunicación- de que lo normal es que las personas condenadas cumplan la pena impuesta en la sentencia, hasta el último día, y de que las reducciones de condena y los permisos recogidos en la legislación penitenciaria son una injusta anomalía. Sin embargo, estas medidas son una exigencia del principio de individualización de las penas, recogido en normas internacionales como las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos aprobadas por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en 1957<sup>37</sup> y regulado en la Ley Orgánica 1/1979 General Penitenciaria. Además, la jurisprudencia constitucional incluye los beneficios penitenciarios entre los medios que tiene el Estado para lograr el objetivo de resocialización del artículo 25 de la Constitución<sup>38</sup>.

---

36 PARDO, M.: “Multas y sanciones masivas persiguen a los movimientos sociales”, *El Diario*, 12/07/2013, disponible en [http://www.eldiario.es/galicia/Multas-sanciones-persiguen-movimientos-Galicia\\_0\\_152934991.html](http://www.eldiario.es/galicia/Multas-sanciones-persiguen-movimientos-Galicia_0_152934991.html).

37 Art. 63. 1) entre otros de las Reglas Mínimas, disponibles en la página web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (<http://www2.ohchr.org/spanish/law/reclusos.htm>).

38 Sentencia 42/2012 de 20 de marzo del Tribunal Constitucional (BOE núm. 101, de 27 de abril de 2012): *“Pero tal criterio no impide que los penados puedan cumplir su condena con arreglo a las previsiones de la legislación penitenciaria vigente que, a través del sistema de individualización científica, la previsión de clasificación en diversos grados, los permisos ordinarios y extraordinarios de salida, las comunicaciones personales, los regímenes de cumplimiento en semilibertad y la posibilidad de obtener la libertad condicional, incluso de forma anticipada, constituyen un elenco de medidas que favorecen y posibilitan la reeducación y reinserción*

El Proyecto incluye algunos cambios en este ámbito (artículos 80 a 94 del Código Penal): aumenta los aspectos que debe tener en cuenta el juez para acordar la suspensión de la pena de prisión e incrementa las restricciones a los condenados cuya pena sea suspendida. La libertad condicional también se ve restringida en el Proyecto: deja de ser un beneficio penitenciario para pasar a considerarse un periodo de suspensión de pena, de forma que si es revocada el tiempo transcurrido no se computa como tiempo de cumplimiento de condena.

#### **d) Penas orientadas a la incapacitación o inocuización del delincuente**

Un aspecto fundamental de la filosofía que sustenta el modelo penal de la seguridad ciudadana es la pérdida de confianza en el ideal de la resocialización<sup>39</sup>, que se ve sustituido en gran medida por el objetivo de impedir a los delincuentes cometer nuevos delitos, para garantizar la seguridad ciudadana. Y este elemento del populismo punitivo está claramente presente en el Proyecto de 2013, con la introducción de la pena de prisión permanente revisable, que se aplica a “*los delitos de asesinato de menores de 16 años, discapacitados, para los asesinatos precedidos de agresión sexual, delitos de terrorismo y asesinatos múltiples*”<sup>40</sup>. La COMISIÓN “LEGAL SOL”, explica en su informe sobre el Anteproyecto que “*Para acceder a permisos de salida, los condenados a pena de prisión permanente tendrán que haber cumplido un mínimo de 12 años de prisión, en el caso de delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales y grupos terroristas, y un mínimo de 8 años de prisión en el resto de los casos*”.

---

*social, si su conducta penitenciaria y su evolución muestra que se hallan en condiciones de hacer vida honrada en libertad.*” [la negrita es mía].

39 GARLAND, D. : *La cultura del control : crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa, Barcelona 2005, pp. 119-122.

40 HOYA CORDOBÉS, M. A. (tutor: MACIÁ BARBER, C.): *La influencia de los medios en las reformas penales. El caso Mari Luz y su relación con la prisión permanente revisable*, no publicado (Trabajo de fin de Grado en la Universidad Carlos III de Madrid, presentado en junio de 2013).

La Comisión de Estudios del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) realizó un informe en el que muestra su preocupación por la posibilidad de que esta pena vulnere el artículo 25 de la Constitución en dos puntos: el principio de legalidad de las penas (primer apartado del precepto) y la orientación de estas a la reinserción (segundo apartado). Concluye el informe que *“a juicio de este Consejo resulta cuanto menos dudoso que una privación de libertad potencialmente perpetua sea conciliable, en un ámbito estrictamente interno, con la reinserción contemplada en el artículo 25.2 de la Constitución”*<sup>41</sup>.

Otros autores, como GARROCHO SALCEDO, consideran la pena incompatible con el principio de legalidad de las penas *“porque hay una indeterminación de la duración de la pena, eso sí puede entrar en conflicto con nuestro modelo. Es una pena abierta, no sabe el sujeto cuándo va a salir. Eso puede generar algún tipo de fricción constitucional aunque me temo que cuando el Tribunal Constitucional se ponga a analizarlo lo va a acabar salvando en la medida en que los países del entorno tienen cadenas perpetuas revisables”*<sup>42</sup>.

#### **e) Medidas basadas en la peligrosidad en vez de en la culpabilidad**<sup>43</sup>

El concepto de “peligrosidad”, secundario en la tradición jurídica liberal en relación a los de culpabilidad y proporcionalidad de las penas, aparece de forma recurrente en el Proyecto de 2013. Las novedades más importantes en materia de medidas de seguridad son el incremento de su duración y la modificación de los criterios para imponerlas. Las medidas de seguridad se

---

41 Informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la LO 10/1995 de 23 de noviembre, aprobado en enero de 2013 por el Pleno del CGPJ, p. 304.

42 Entrevista a Ana GARROCHO SALCEDO en HOYA CORDOBÉS, M. A.: *op. cit.*, p. 26.

43 Este elemento se entremezcla con las penas inocularas, ya que la peligrosidad del reo es el criterio que se sigue a menudo para aplicar ese tipo de sanciones. Sin embargo, hemos querido separar los dos aspectos en aras de una exposición más clara.

aplican a las personas inimputables (por sufrir una discapacidad mental grave que los haga irresponsables de sus actos) que cometen hechos punibles. En los casos más graves estas medidas consisten en el internamiento forzoso en un centro psiquiátrico. Hasta ahora la medida de seguridad no podía durar más que la pena abstractamente prevista para el hecho cometido, en virtud del principio de proporcionalidad. El nuevo Proyecto abre la posibilidad de mantener estas medidas (incluidas las que suponen privación de libertad) de forma indefinida, mientras se considere que el sujeto sigue siendo peligroso. Además, el Proyecto extiende este tipo de medidas a los reos imputables (los que son responsables de sus actos), anteponiendo el principio de peligrosidad al de culpabilidad. En palabras de ACALE SÁNCHEZ:

*“El Anteproyecto inaugura un nuevo régimen “dualista” de imposición de penas y medidas de seguridad, desconociendo el sistema “binario” que distinguía la vía: pena para el imputable, medida para el inimputable. Ahora se trata de imponer las dos consecuencias a personas “muy peligrosas”<sup>44</sup>.*

El segundo cambio importante en materia de medidas de seguridad es la modificación de los criterios para imponerla: el Proyecto confía al juez la tarea de realizar *“un pronóstico de peligrosidad que revele la probabilidad de la comisión futura de delitos”* (nuevo artículo 95.1). Como explica ACALE SÁNCHEZ<sup>45</sup>, el cambio supone la introducción de un concepto de *“peligrosidad criminal”* que no deriva directamente de los hechos cometidos por el reo, sino de sus características personales en general. Esta interpretación nos lleva a un Derecho penal de autor, que castiga a la persona en vez de los hechos. Finalmente, el Proyecto amplía el ámbito de la libertad vigilada, cuya supresión propone la doctrina por tratarse de una medida de seguridad

---

44 ACALE SÁNCHEZ, M.: “Medidas de seguridad”, en ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (dir.): DOPICO GÓMEZ-ALLER, J. (coor.), *Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma penal de 2012*, op. cit., p.417.

45 ACALE SÁNCHEZ, M. : “Medidas de seguridad”, en ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (dir.): DOPICO GÓMEZ-ALLER, J. (coor.), *Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma penal de 2012*, op. cit., p.417.

que se impone como un añadido a la pena por el delito cometido<sup>46</sup>. Recordemos que el Anteproyecto aprobado en octubre de 2013 introducía la custodia de seguridad, una nueva medida de seguridad que consistía en una privación de libertad “extra” de hasta diez años de duración para los autores de una serie de delitos castigados con más de tres años de prisión. Sin embargo, esta medida ha sido eliminada del Proyecto.

#### **f) Un “Derecho penal del enemigo” para los ciudadanos extranjeros**

La utilización del Derecho penal para combatir la inmigración irregular ha sido duramente criticada por diversos penalistas<sup>47</sup>. CANCIO MELIÁ<sup>48</sup> afirma que la lógica de la exclusión está en la base de la expulsión administrativa o penal de ciudadanos extranjeros residentes en España, y que el art. 89 CP debe ser interpretado bajo la óptica del “Derecho penal del enemigo”. MONCLÚS MASÓ define este como la exclusión de una categoría de personas de las garantías propias del Derecho penal, tanto procesales como relativas a la proporcionalidad de la pena<sup>49</sup>: en este caso, se identifica a los extranjeros como el “enemigo”, lo que legitima la aplicación de normas excepcionales a estas personas.

El Proyecto agrava esta tendencia a la criminalización de los ciudadanos extranjeros, que supone una represión contra este colectivo impropia de un Estado democrático de Derecho. La concepción por parte de los sucesivos gobiernos de la

---

46 ACALE SÁNCHEZ, M.: “Medidas de seguridad”, en ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (dir.), DOPICO GÓMEZ-ALLER, J. (coor.), *Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma penal de 2012*, op. cit., p.431.

47 En este capítulo seguimos básicamente la tesis doctoral de MONCLÚS MASÓ M.: *La gestión penal de la inmigración. El recurso al sistema penal para el control de los flujos migratorios*, op. cit.

48 CANCIO MELIÁ, M.: “La expulsión de ciudadanos extranjeros sin residencia legal (art. 89 CP)”, en BAJO FERNÁNDEZ, M., BARREIRO, J. A. y SUÁREZ GONZÁLEZ, C. (eds.): *Homenaje al Profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo*, Civitas, Madrid 2005, pp. 183-216.

49 MONCLÚS MASÓ, M., *La gestión penal de la inmigración. El recurso al sistema penal para el control de los flujos migratorios*, op. cit. p. 443.

inmigración como un problema de orden público ha derivado en la realización sistemática por parte de las Fuerzas de Seguridad del Estado de prácticas ilegales como las redadas racistas, denunciadas por la Defensora del Pueblo<sup>50</sup>. El cambio más relevante introducido por el Proyecto se refiere a la sustitución de penas de prisión por la expulsión del territorio español. MONCLÚS MASÓ critica duramente esta previsión, contenida en el artículo 89 del Código Penal:

*«La racionalidad conservadora se vislumbra en una actitud moralista y xenófoba frente a los extranjeros. Se considera casi una “ofensa nacional” que estos recién llegados se permitan el lujo de cometer delitos. Se les exige un plus de obediencia a las normas respecto a los nacionales.»<sup>51</sup>*

Pues bien, en el Proyecto se prevé esta sustitución de pena para todos los ciudadanos extranjeros que hayan cometido delitos castigados con una pena superior a un año de prisión, incluso los que residan legalmente en España. Una hipótesis sobre el sentido de esta previsión es que así pretende el pre-legislador compensar el coste que tendrá el nuevo sistema de penas y medidas de seguridad, que sin duda supondrá un fuerte aumento de la población penitenciaria. Como explica MONCLÚS MASÓ<sup>52</sup>, además de una ideología conservadora y xenófoba, la previsión del artículo 89 sigue dos objetivos: la reducción de riesgos (el reo expulsado no puede volver a delinquir en España) y la reducción de costes<sup>53</sup>, ambos rasgos del modelo penal neoliberal.

---

50 VILLA, L. : “La Policía se niega a erradicar las redadas racistas a inmigrantes”, *Público*, 27/2/2013, disponible en <http://www.publico.es/451363/la-policia-se-niega-a-erradicar-las-redadas-racistas-a-inmigrantes>. EP SOCIAL, “La policía para en la calle diez veces más a gitanos y magrebíes que a caucásicos”, *Europa Press*, 17/10/2013, disponible en <http://www.europapress.es/epsocial/noticia-policia-calle-diez-veces-masgitanos-magrebies-caucasicos-estudio-20131017113338.html>.

51 MONCLÚS MASÓ, M. : *La gestión penal de la inmigración. El recurso al sistema penal para el control de los flujos migratorios*, op. cit., p. 509.

52 MONCLÚS MASÓ, M. : *La gestión penal de la inmigración. El recurso al sistema penal para el control de los flujos migratorios*, op. cit., p. 509.

53 MUÑOZ LORENTE explica que el ahorro no es tanto, dado que las expulsiones conllevan un coste considerable para el Estado. En todo caso este

## 2. El correccionalismo tecnocrático del Estado de bienestar

Elegimos el concepto de “correccionalismo tecnocrático” porque, igual que el de “populismo punitivo,” hace referencia a las dos dimensiones de la política criminal que nos interesan en esta primera parte de nuestro estudio. En primer lugar, el término “tecnocrático” nos dice quién es el actor más relevante en el diseño de la política criminal en este modelo: los expertos. Y segundo, el concepto de “correccionalismo” alude a un Derecho penal orientado a la resocialización de los infractores. Huelga decir que estamos ante un modelo ideal, y como tal debe ser entendido. Que nadie busque un país en el que los especialistas en Derecho penal y tratamiento de los delincuentes hayan gozado del monopolio en la dirección de una política penal dedicada exclusivamente a la reinserción de los infractores. Ese país no ha existido nunca, pero ese era el ideal que decían perseguir la mayoría de Estados occidentales hasta la crisis de este modelo a partir de los años setenta.

### 2.1. Una política diseñada y aplicada por expertos, lejos de la competición electoral

GARLAND ofrece una buena explicación del carácter tecnocrático de la producción del Derecho penal durante la etapa de desarrollo y esplendor del Estado de bienestar en Europa y Norteamérica —e incluso antes—:

*“Durante la mayor parte del siglo XX, el castigo y el control de la criminalidad escasamente han hecho parte de las contiendas electorales, especialmente a nivel nacional. Hasta los años 60,*

---

punto tiene una importancia ínfima en comparación con los problemas jurídicos y éticos que suscita la expulsión prevista en el artículo 89 del Código Penal. Véase MUÑOZ LORENTE, J.: “La expulsión del extranjero como medida sustitutiva de las penas privativas de libertad: el artículo 89 del CP tras su reforma por la Ley Orgánica 11/2003”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2ª Época, núm. extraordinario 2, 2004, pp. 401-482, p. 408, disponible en <http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:revistaDerechoPenalyCriminologia-2004-extra25120&dsID=Documento.pdf>.

*la sabiduría convencional aconsejaba a quienes ocupaban cargos de elección popular que evitasen los pronunciamientos polémicos en un terreno donde el fracaso de las políticas públicas era altamente probable. La opinión pública no hacía más que modelar la política criminal, que estaba sobre todo en manos de expertos*<sup>54</sup>.

En efecto, la literatura criminológica es concluyente en el sentido de que el Estado poco puede hacer contra el crimen: como ya avanzamos en el apartado dedicado al populismo punitivo, no hay acuerdo sobre los factores que determinan el aumento o la disminución de las tasas de criminalidad<sup>55</sup>, pero sí que lo hay sobre el hecho de que la política criminal no es el factor que más influye en la cantidad de delitos que se cometen. Por lo tanto, parece lógico que los políticos prefieran prometer cosas sobre las que tengan algún poder. O al menos esa era la idea generalizada hasta que se descubrió que la política criminal podía ser un valioso recurso electoral.

Aunque el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial es la época que más nos interesa, por ser la que precedió a las actuales evoluciones punitivas, resulta interesante referirse, aunque sea brevemente, al sistema penal de la República de

---

54 GARLAND, D.: *Crimen y castigo en la modernidad tardía*, op. cit., pp. 221-222.

55 Sin ánimo de ser exhaustivos (no sólo porque no sea este el objeto del trabajo, sino porque sería una tarea imposible recoger todas las posturas teóricas sobre las causas de la criminalidad), señalaremos algunas de las corrientes de pensamiento que existen en este ámbito. Para los teóricos de la reacción social es el propio castigo el que crea al delincuente al estigmatizarlo (ANITUA, G. I.: *História dos Pensamentos Criminológicos*, op. cit. p. 584), marxistas como BONGER manejan el concepto de privación relativa (*Ibid.*, p. 616), la teoría del control social y de la desorganización social se centró en la ruptura de los vínculos sociales comunitarios, SHUTERLAND (MONCLÚS, M.: *La gestión penal de la inmigración. El recurso al sistema penal para el control de los flujos migratorios*, op. cit., p. 100 ) se refiere a la dimensión de la delincuencia como un comportamiento aprendido del entorno y SELLIN señala el conflicto entre los distintos grupos socioculturales a los que todas las personas pertenecen a la vez (ANITUA, G. I., op. cit., p. 605).

Weimar, con el objetivo de ilustrar la larga tradición del modelo tecnocrático de producción y aplicación del Derecho penal. En su estudio histórico de la pena, RUSCHE y KIRCHHEIMER señalan la importancia que en la República de Weimar alemana tuvo la llamada “asistencia social judicial” (Gerichtshilfe):

*“Su función era la de proveer al órgano judicial de datos acerca de las características personales y el ambiente social del imputado, informaciones que podían formalmente ser tomadas en consideración en el momento de pronunciar la sentencia.”<sup>56</sup>*

Los nazis explotaron el mito del “paraíso de las prisiones de Weimar” hasta la saciedad, convirtiéndose en “uno de los temas favoritos de la “nueva ideología”, tratado permanentemente en libros, periódicos y revistas”<sup>57</sup>. Por lo tanto, vemos que el actual fenómeno del populismo punitivo tiene antecedentes históricos: el Partido Nacionalsocialista Alemán ya utilizó como estrategia electoral la promesa de mano dura contra los delincuentes, atacando la supuesta laxitud de la política criminal del régimen de Weimar.

Valga esta breve referencia a Weimar para ejemplificar la larga tradición de elaboración y aplicación tecnocrática del Derecho penal. Pero volvamos a los Treinta Gloriosos. En su artículo “La cultura de las sociedades con altas tasas de criminalidad”, GARLAND señala el declive de la influencia de los expertos sociales como una de las principales causas de la extensión de las “políticas de seguridad ciudadana”<sup>58</sup>. El autor británico explica por qué este poder de los expertos era uno de los principales sostenes del modelo penal correccionalista del Estado de bienestar. Pero, ¿por qué en esa época los profesionales de la justicia criminal contaban con esa influencia? De acuerdo

---

56 RUSCHE, G. y KIRCHHEIMER, O. : *Pena y estructura social*, Ed. Temis, Bogotá 2004, p. 228.

57 RUSCHE, G. y KIRCHHEIMER, O. : *Pena y estructura social*, Ed. Temis, Bogotá 2004, p. 221.

58 GARLAND, D. : *Crimen y castigo en la modernidad tardía*, op. cit. pp. 233-237.

con el análisis de GARLAND, la clase media profesional estaba vinculada a las políticas penales correccionalistas por tres vías.

Primero, este tipo de políticas públicas eran concebidas como parte de la acción del Estado de bienestar, de la cual las clases medias eran las principales beneficiadas: eran ellos, y no las capas más pobres de la sociedad, los que se beneficiaban en mayor medida de los efectos redistributivos de las pensiones, la seguridad social y la educación pública, además de que ocupaban los numerosos puestos funcionariales creados como consecuencia de la expansión del sector público. Esta reflexión resulta particularmente pertinente en relación con España, ya que nuestro Estado de bienestar se ha caracterizado por la universalización de los derechos a la educación, la sanidad y las pensiones junto a una acción pública muy deficiente en materia de lucha contra la exclusión social<sup>59</sup>. La permanencia de una importante bolsa de pobreza en nuestro país incluso en los años de supuesto esplendor económico, antes de la crisis de 2008, prueba que no fueron los más pobres los principales beneficiados por el desarrollo del Estado de bienestar, sino la clase media<sup>60</sup>.

La segunda vía de conexión de la clase media con el modelo penal correccionalista es de tipo cultural. Según GARLAND, esta categoría social tenía interés en mostrar “*Una actitud “civilizada” con la criminalidad [...]. Era fundamental para la imagen que la clase media tenía de sí misma, y la crítica a las clases altas, que valoraban más la propiedad privada que el humanismo y la compasión*”<sup>61</sup>. Finalmente, dice GARLAND,

---

59 Para una visión más global del modelo español de Estado de bienestar, véase MORENO, L.: “La «vía media» española del modelo de bienestar mediterráneo”, en *Papers, Revista de Sociología*, pp. 63-64, pp. 67-82, Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC, 2001. Disponible en <http://www.ipp.csic.es/en/node/283729>.

60 Ver entre otros INE: “Estudio descriptivo de la pobreza en España. Resultados basados en la Encuesta de Condiciones de Vida 2004”, disponible en <http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/estudiodesc.pdf>, p. 4. Este estudio muestra que en 2004, año de supuesta bonanza, una quinta parte de la población vivía en la pobreza (el 19,9%).

61 GARLAND, D.: *Crimen y castigo en la modernidad tardía*, op. cit., p. 231.

las clases medias no tenían una experiencia directa de la criminalidad. De acuerdo con el autor, el aumento de la tasa de criminalidad fue una de las causas del endurecimiento generalizado del Derecho penal en Estados Unidos y en Reino Unido a partir de los años setenta<sup>62</sup>. Sin embargo en este trabajo no nos centraremos en este aspecto, ya que la gran mayoría de los que han estudiado este tema coinciden en concluir que de forma general las políticas penales no dependen de la tasa de criminalidad<sup>63</sup>. Y España es el mejor ejemplo, como ya hemos señalado antes: la tasa de criminalidad se mantiene estable o baja y los sucesivos legisladores no paran de endurecer el Derecho penal.

En conclusión, el modelo de política criminal propio del Estado de bienestar se basa en que los penalistas definen cómo debe ser el Derecho penal y los políticos siguen sus indicaciones. Este sistema de producción y aplicación del Derecho penal parece despertar la nostalgia de algunos autores españoles, como lo muestra este extracto de *La política criminal en la encrucijada*, de DÍEZ RIPOLLÉS:

*“Su desinterés [de la comunidad] por las aportaciones expertas en este campo no deriva sólo de la frecuente incompetencia de esos expertos, sino que, en buena medida, arraiga en el progresivo engreimiento de la plebe en las sociedades de masas, que le ha llevado a pensar que es ella la que debe tomar directamente minuciosas decisiones para el abordaje de muy diferentes y complejos problemas sociales, en lugar de dejarlas en manos de los expertos y exigir luego, eso sí, responsabilidad por los errores cometidos”*<sup>64</sup>.

Quizá no todos lo expresen de forma tan tajante, pero basta un breve recorrido por las clases de Derecho penal de cualquier universidad española para comprobar que este es el sentir general: ojalá pudiésemos volver a los buenos tiempos en los

62 GARLAND, D.: *Crimen y castigo en la modernidad tardía*, op. cit., p. 227.

63 LARRAURI PIJOAN, E.: “La economía política del castigo” en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, op. cit., p. 4.

64 DÍEZ RIPOLLÉS, J. L.: *La política criminal en la encrucijada*, op. cit., p. 109.

que los políticos escuchaban a los expertos en vez de a la opinión pública. En el tercer capítulo plantaremos una alternativa a esta dicotomía entre populismo punitivo y tecnocracia, basada en la justicia restaurativa.

## **2.2. Un Derecho penal garantista y teóricamente orientado a la resocialización**

La orientación de la pena a la resocialización de los delincuentes se inicia, de acuerdo con la explicación de carácter socioeconómico de RUSCHE y KIRCHHEIMMER<sup>65</sup>, en las primeras décadas del siglo XX. Las condiciones de vida de las clases populares mejoraron mucho en Europa y Norteamérica durante el último cuarto del siglo XIX y hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914. Desde entonces y hasta mediados de los años veinte, la clase trabajadora vio cómo sus condiciones de vida empeoraban radicalmente, lo que provocó, según estos autores, un pronunciado incremento del número de delitos —sobre todo contra el patrimonio— en países europeos tan diversos como Polonia, Hungría, Bulgaria, Suecia y Alemania. Las consecuencias en las políticas criminales europeas fueron mayúsculas:

*“La comprensión del estrecho vínculo entre delito y condiciones económicasociales sirvió para demostrar, a quienes de una u otra forma se ocupan del problema de la criminalidad, la inutilidad de combatir el delito por medio de la severidad del sistema punitivo. Se impuso la tendencia progresista, que fue posteriormente acentuada por una importante reducción de la población carcelaria y un incremento de los fondos disponibles para la reinserción social.”*

Por lo tanto, el principal elemento del Derecho penal del Estado del bienestar sería la inversión de recursos económicos y del esfuerzo de todo tipo de expertos en ciencias del comportamiento (psicólogos, psiquiatras, trabajadores sociales, educado-

---

65 RUSCHE, G. y KIRCHHEIMER, O. : *Pena y estructura social*, op. cit., pp. 167-203.

res, etc.) en la reeducación de los delincuentes, confiando en la posibilidad de corregir su comportamiento. Parece claro que este modelo es preferible a la actual apuesta por la inocuización de los infractores y el recorte del gasto público en la Administración de Justicia. Sin embargo, también se le pueden hacer críticas al Derecho penal correccionalista: DÍEZ RIPOLLÉS culpa del derrumbe del modelo, entre otros factores, a “*la excesiva atención y expectativas puestas en la actuación sobre el delincuente, descuidando las intervenciones sobre la sociedad*”<sup>66</sup>. Otra crítica que se ha hecho a este modelo, desde posturas materialistas y del enfoque del etiquetamiento, es que la idea de terapia social agrava la estigmatización sufrida por los infractores<sup>67</sup>.

Finalmente, el correccionalismo penal se caracteriza por la centralidad de la pena de privación de libertad, lo que supone otra debilidad de este modelo. El autor brasileño THOMPSON —abogado, fiscal y funcionario de la Administración penitenciaria, además de teórico— aporta una explicación convincente de por qué la prisión no cumple ni podrá cumplir nunca su supuesto objetivo de resocializar a los delincuentes<sup>68</sup>. La prisión tiene tres objetivos contradictorios: castigar a los delincuentes por el mal causado, intimidar tanto a los reclusos como al resto de la población para disuadirlos de que cometan delitos y resocializar a los condenados para que no vuelvan a delinquir. No se puede reformar a alguien haciéndolo sufrir y esa es una de las principales razones de que el recurso generalizado a las penas privativas de libertad no haya reducido la delincuencia de forma significativa en ningún país. En España, dos de cada tres personas encarceladas vuelven a delinquir<sup>69</sup>, por lo que puede decirse que el objetivo constitucional de resocialización de los delincuentes se incumple de manera sistemática. La constatación del

---

66 DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. : “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”, op. cit., p. 20.

67 ANITUA, G. I. : *História dos Pensamentos Criminológicos*, op. cit., p. 668.

68 THOMPSON, A. : *La cuestión penitenciaria*, Ed. Vozes, Petrópolis 1976.

69 Informe de la Fundación Atenea, disponible en <http://fundacionatenea.org/?p=2110> (consultado el 03/11/2013).

necesario fracaso de la prisión ha llevado a multitud de autores a tratar de explicar cuáles son los objetivos que en realidad cumple esta institución en los Estados contemporáneos. ANIYAR DE CASTRO recopila brevemente algunas de esas tesis:

*“Todo ya fue dicho, desde la función de retención de mano de obra excedente para mantener los salarios bajos (Rusche, Kirchheimer y, en cierto modo, Pavarini) hasta su capacidad de estereotipar el Mal y de crear chivos expiatorios de los males sociales (Chapman, Foucault). [...] Se ocupa de la atribución de un estatus, que sirve como un instrumento de clasificación social (para reproducir la estructura social existente y como un instrumento para la modulación del terror, Baratta), que sirve para legitimar las funciones estatales (Jakobs), para hacer catarsis, para tranquilizar a la ciudadanía”.*

Sin entrar en un análisis más detenido de estas y otras tesis sobre la prisión, partiremos de esta actitud crítica hacia la pena de privación de libertad para elaborar nuestra propuesta alternativa de política criminal.

### **3. Un modelo penal basado en las penas alternativas y en la justicia restaurativa**

La dicotomía entre el correccionalismo tecnocrático del Estado de bienestar y el populismo punitivo del Estado neoliberal ha sido superada por importantes corrientes del pensamiento criminológico de las últimas décadas. Diversos autores encuadrados en categorías como el Derecho penal mínimo, la justicia restaurativa o el abolicionismo han propuesto alternativas a estos dos modelos<sup>70</sup>. Si bien ningún Estado ha adoptado de

---

70 ANITUA, J. I. realiza un recorrido por las principales aportaciones de los representantes más importantes de estas corrientes, entre las que se cuentan penalistas y criminólogos como HULSMAN, MATHIESEN, CHRISTIE, BRAITHWAITE, FERRAJOLI y BARATTA, en su *História dos Pensamentos Criminológicos* (op. cit., pp. 695-760). Aunque renuncio a referirme directamente a estos autores por falta de espacio, animo encarecidamente al lector a consultar esas páginas del libro de ANITUA, lectura obligada para cualquier persona que pretenda conocer las alternativas que existen a

forma integral las propuestas de estos autores, su influencia es creciente en el ordenamiento jurídico de buen número de países occidentales<sup>71</sup>. En este tercer capítulo vamos a sintetizar algunas de estas ideas, lo que nos permitirá esbozar los rasgos básicos de un sistema penal alternativo para nuestro país. Como en los capítulos anteriores, nos referiremos tanto al proceso de creación y aplicación del Derecho penal (aquí hablaremos sobre todo de justicia restaurativa) como al contenido de este (nos centraremos en las penas alternativas a la prisión).

### 3.1. Una política criminal participativa

Uno de los principios del derecho penal ha sido el de “expropiación” del conflicto a las partes: los delitos originan un enfrentamiento entre el Estado y el delincuente, del que se ven excluidas tanto las víctimas como la comunidad en la que se produce la infracción. ANITUA sitúa en el siglo XIII el origen de esta característica de los sistemas penales. Hasta entonces, en Europa los conflictos solían resolverse mediante la venganza privada o a través de las asambleas constituidas por la población de cada localidad, pero los procesos de centralización administrativa y judicial que se produjeron en esa época determinaron la pérdida de protagonismo de estos actores en favor del Estado. La asunción del monopolio de la fuerza incluía el *ius puniendi* del Estado, es decir, el derecho exclusivo de castigar<sup>72</sup>. El carácter “expropiador del conflicto” de los sistemas penales se ha mantenido a grandes rasgos hasta las últimas décadas del siglo XX, en las que un número creciente de ordenamientos jurídicos

---

nuestro actual sistema penal. El breve resumen de ANITUA amplía los horizontes teóricos en este ámbito, alejándose de la estrechez de las discusiones habituales.

71 BRITTO RUIZ, D. : *Justicia restaurativa. Reflexiones sobre la experiencia en Colombia*, Ed. de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja 2010, p. 37.

72 ANITUA, G. I. : *História dos Pensamentos Criminológicos*, op. cit., pp. 37-49.

ha incluido normas relativas a la protección de las víctimas de delitos y a su participación en el proceso penal<sup>73</sup>.

Los defensores de la justicia restaurativa<sup>74</sup> entienden que no es suficiente: es necesaria una radical reformulación del sistema penal, que pase de estar centrado en el delito a preocuparse por la resolución de conflictos. La justicia restaurativa puede ser definida como “una justicia de arraigo comunitario, que entiende que el delito y los conflictos suceden en el contexto social, y que por ende sus consecuencias y claves para la búsqueda de resolución están en la comunidad misma”<sup>75</sup>.

No existe un único modelo de justicia restaurativa, sino que dentro de esta categoría se incluyen varias técnicas que pueden insertarse en los modelos penales. Algunas de las más frecuentes son la mediación víctima-ofensor (diferente de la mediación en otras ramas del Derecho, ya que en el ámbito penal hay un desequilibrio moral entre las partes<sup>76</sup>), las conferencias de grupos familiares, los círculos de discusión y las mesas comunitarias de reparación<sup>77</sup>. Se trata de maneras de fomentar encuentros voluntarios entre los infractores y sus víctimas, a veces con otras personas de su comunidad, con varios objetivos: atender a

---

73 En el caso español, las normas más relevantes en ese sentido son la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo y la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, además del Proyecto de Estatuto de la Víctima, enviado a las Cortes Generales el 1 de agosto de 2014.

74 Además de autores de diversos países, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas recomienda a los Estados miembros de la organización aplicar medidas de justicia restaurativa en los sistemas de justicia penal.

75 BRITTO RUIZ, D. : *Justicia restaurativa. Reflexiones sobre la experiencia en Colombia*, op. cit., p. 21.

76 Para un estudio profundo de la mediación penal, véase PASCUAL RODRÍGUEZ, E. ; *La mediación en el sistema penal*, UCM, Madrid 2012, disponible en <http://eprints.ucm.es/16592/1/T33979.pdf>.

77 Puede encontrarse una explicación de cada una de estas metodologías, con ejemplos de su aplicación en BRITTO RUIZ, D. : *Justicia restaurativa. Reflexiones sobre la experiencia en Colombia*, op. cit., pp. 39-42.

las necesidades de reparación moral de las víctimas, fomentar la comprensión mutua y reintegrar al delincuente en la comunidad con el fin de que no vuelva a delinquir. La justicia restaurativa se ha aplicado a muchas clases de delitos, incluidos algunos tan graves como abusos sexuales a menores. En todo caso el recurso a estas técnicas es voluntario tanto para las víctimas como para los infractores; si alguno de los dos no quiere participar, la justicia penal ordinaria actúa.

En España uno de los ejemplos de este tipo de técnicas son los encuentros entre condenados por delitos de terrorismo y sus víctimas, que parecen haber tenido un resultado positivo tanto para los participantes como, en un sentido más amplio, para la reconciliación de la sociedad vasca tras el abandono de la violencia por parte de Euskadi Ta Askatasuna (ETA)<sup>78</sup>. El Proyecto de Código Penal introduce en su artículo 84.1 la mediación, lo que supone una buena noticia, aunque tanto el Consejo General del Poder Judicial como colectivos feministas han mostrado sus dudas sobre la aplicación de este método en casos de violencia de género<sup>79</sup>. Por su parte, LARRAURI PIJOAN está en contra de la prohibición absoluta de la mediación en violencia de género, porque considera que en muchos casos puede empoderar a la mujer<sup>80</sup>. PASCUAL RODRÍGUEZ, siguiendo a ROXIN, defiende que en principio la mediación puede aplicarse a todo tipo de delitos<sup>81</sup>. En todo caso, dejando aparte los debates sobre el ámbito y las formas de aplicación de cada técnica restaurativa, en este trabajo nos limitamos a señalar la oportunidad que estas

---

78 CEBERIO BELAZA, M.: “Cara a cara entre terroristas y víctimas”, *El País*, 25/09/2011, disponible en [http://elpais.com/diario/2011/09/25/espana/1316901601\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/09/25/espana/1316901601_850215.html).

79 REQUENA AGUILAR, A.: “El CGPJ recibe con frialdad los cambios en el Código Penal que afectan a la violencia de género”, 15/01/2013, *El Diario*, disponible en [http://www.eldiario.es/sociedad/Codigo-Penalintroducir-mediacion-violencia\\_0\\_90641208.html](http://www.eldiario.es/sociedad/Codigo-Penalintroducir-mediacion-violencia_0_90641208.html).

80 LARRAURI PIJOAN, E.: *Criminología crítica y violencia de género*, Trotta, Madrid 2006, p.106.

81 PASCUAL RODRÍGUEZ, E.: *La mediación en el sistema penal*, op. cit., p. 187.

metodologías suponen para crear un Derecho penal más justo, más respetuoso con los derechos fundamentales y más efectivo (los estudios demuestran que los mecanismos de justicia restaurativa son más exitosos que la prisión a la hora de reducir la reincidencia)<sup>82</sup>.

Por lo tanto, las reformas orientadas a incluir mecanismos de justicia restaurativa deben ser bienvenidas como una forma de incluir tanto a las víctimas como a los infractores y la comunidad en la resolución de los conflictos derivados de los delitos, lo cual supone una forma de democratización del Derecho penal, además de un medio para combatir la expansión de las ideas punitivistas entre la población, como señala LARRAURI PIJOAN:

*“Además de educar al público debe prestarse atención a todas aquellas experiencias que permiten que la gente participe (léase justicia restauradora), pues esto no sólo permite una mejor comprensión del funcionamiento del sistema penal sino una mayor satisfacción con el sistema de justicia penal”<sup>83</sup>.*

La inclusión de las víctimas y la comunidad en el sistema penal mediante la justicia restaurativa debe venir acompañada del protagonismo de los expertos en el diseño de las normas penales, tema al que nos referiremos con más detenimiento en la segunda parte del trabajo.

### **3.2. Reducción del uso de la prisión y promoción de las penas alternativas**

En el capítulo dedicado al correccionalismo tecnocrático ya hemos hecho referencia a las principales críticas que se le hacen a la prisión y compartimos la conclusión a la que llegan

---

82 ZUBRYCKI, R. M.: “Community-based alternatives to incarceration in Canada”, en 121st International Training Course Visiting Experts’ Papers, adaptado del *National Parole Board Fact Sheet*, Canada 1997, p.103, disponible en [http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS\\_No61/No61\\_12VE\\_Zubrycki.pdf](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No61/No61_12VE_Zubrycki.pdf).

83 LARRAURI PIJOAN, E. : “Populismo punitivo... y cómo resistirlo”, op. cit., p. 21.

diversos autores: es necesario reducir el uso de la prisión y, por lo tanto, la tasa de encarcelamiento de nuestro país. El recurso generalizado a la privación de libertad, además de inútil para la reducción de la delincuencia, resulta incompatible con la democracia liberal. Por lo tanto, es urgente la exploración de las dos principales vías que existen para contrarrestar la tendencia al “gran encarcelamiento”: la despenalización de conductas y la introducción de penas alternativas a la prisión. En relación a la primera vía las opciones son múltiples; la ventaja de tener un Código Penal tan duro es que es muy fácil imaginar cómo reducir el catálogo de conductas punibles y la gravedad de las penas. No es el objetivo de este trabajo indicar por dónde debería empezarse, muchos autores han trabajado en ese sentido: un buen comienzo sería seguir las recomendaciones recogidas en el *Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma penal de 2012*<sup>84</sup>, entre las que destacan la supresión del delito de favorecimiento de la inmigración clandestina del artículo 318 bis y la anulación de los numerosos incrementos de pena previstos en el Proyecto. Además, para conseguir una drástica disminución de la población penitenciaria deberían reducirse sensiblemente las penas previstas para los delitos patrimoniales y para el tráfico de drogas, que son por los que están condenados la mayoría de los reclusos en España<sup>85</sup>.

En relación a las penas alternativas a la prisión, es necesario tener en cuenta que su introducción no supone automáticamente la reducción de la población penitenciaria. Medidas de este tipo fueron introducidas en los ordenamientos de varios países a partir de la década de 1970 sin que se produjese tal reducción, más bien “*se revelaron como formas de aumentar las redes de lo punitivo*”<sup>86</sup>. En España se ha producido este fenómeno en materia de violencia de género y de delitos contra la seguridad

84 ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (dir.) y DOPICO GÓMEZ-ALLER, J. (coor.): *Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma penal de 2012*, op. cit.

85 Entrevista a OTERO GONZÁLEZ, P, en HOYA CORDOBÉS, M. A.: *La influencia de los medios en las reformas penales*, op. cit., p. 67.

86 ANITUA, G. I.: *História dos Pensamentos Criminológicos*, op. cit., p. 690.

vial: se creó la pena de trabajos en beneficio de la comunidad pero no como sustituta de la prisión sino para castigar conductas que antes no eran delito. Teniendo en cuenta estas precauciones, la sustitución de penas de prisión por penas alternativas sería un medio tanto para reducir la tasa de encarcelamiento como para combatir la reincidencia delictiva. Los estudios que existen sobre la materia concluyen que los condenados a este tipo de sanciones presentan una tasa de reincidencia menor que los condenados a pena de prisión<sup>87</sup>. Sin ánimo de exhaustividad, seguimos a TÉLLEZ AGUILERA, A. para enumerar las penas alternativas que recoge el actual Código penal español: localización permanente; prohibición de residencia, de aproximación y de comunicación con la víctima y otras personas; trabajos en beneficio de la comunidad; penas privativas de derechos y suspensión y sustitución de las penas privativas de libertad<sup>88</sup>.

## SEGUNDA PARTE

### **PARTIDOS POLÍTICOS, MEDIOS DE COMUNICACIÓN, OPINIÓN PÚBLICA Y VÍCTIMAS: UN ESTUDIO DE LAS CORRELACIONES DE FUERZAS ENTRE LOS ACTORES DETERMINANTES DE LA POLÍTICA CRIMINAL ESPAÑOLA**

En la primera parte del trabajo hemos estudiado tres modelos de política criminal: el populismo punitivo, el correccionalismo tecnocrático y un modelo alternativo basado en la justicia restaurativa. En la segunda parte estudiaremos las correlaciones de fuerza entre los actores que más poder tienen en el debate

---

87 VILLACAMPA ESTIARTE, C., TORRES ROSELL, N. Y LUQUE REINA, M. E.: *Penas alternativas a la prisión y reincidencia: un estudio empírico*, monografía asociada a *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, Ed. Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2006, p. 165.

88 TÉLLEZ AGUILERA: *Nuevas penas y medidas alternativas a la prisión*, Edisofer, Madrid 2005. Véase también VIEIRA MORANTE, F. J.: *Las penas y sus alternativas*, monografía de los *Cuadernos de Derecho Judicial del Consejo General del Poder Judicial*, Lerko Print S.A., Madrid 2005.

público sobre la política criminal española. Para ello partimos del artículo “Determinants of penal policy”, de TONRY, que compara las políticas criminales de varios países y deduce una serie de factores que favorecen el populismo punitivo o protegen contra esa tendencia<sup>89</sup>. El autor identifica los siguientes factores “de riesgo”: un sistema político conflictivo<sup>90</sup>, la elección popular de los fiscales y jueces<sup>91</sup>, una prensa sensacionalista<sup>92</sup>, cultura anglosajona<sup>93</sup> y el predominio de concepciones populistas de la democracia<sup>94</sup>. Los factores “protectores” serían de forma aproximada los opuestos: un sistema político consensual, jueces y fiscales seleccionados mediante una carrera profesional, un papel poco destacado de la prensa sensacionalista, cultura francófona y protagonismo de los expertos en el diseño y aplicación

89 Véase TONRY, M.: “Determinants of penal policy”, op. cit. El propio autor advierte de que el conjunto de factores que expone son dinámicos y probabilísticos; la existencia en un país de factores que favorecen el populismo punitivo no significa automáticamente que su política criminal deba ajustarse a ese modelo (p. 15).

90 El autor explica este concepto en *Íbid.*, p. 18: “*Los sistemas conflictivos se caracterizan típicamente por dos principales partidos, sistemas electorales mayoritarios, distritos electorales uninominales y discontinuidades políticas. Los partidos definen sus posiciones en contraste con las de sus oponentes, cuando no están en el poder se esfuerzan continuamente por oponerse a las políticas del partido gobernante, y basan sus campañas en estas diferencias*”.

91 TONRY, M.: “Determinants of penal policy”, op. cit pp. 23-29.

92 TONRY, M.: “Determinants of penal policy”, op. cit. pp. 29-30.

93 TONRY, M.: “Determinants of penal policy”, op. cit pp. 30-31. Todos los países analizados por TONRY pueden encuadrarse dentro de la cultura anglosajona o francófona, por lo que el autor incluye esta variable en su estudio, partiendo de la idea de que los países de cada uno de esos ámbitos culturales comparten un tipo determinado de cultura política. TONRY llega a la conclusión de que los países anglosajones son más propensos al populismo punitivo que los francófonos, manteniendo el resto de factores iguales.

94 Véase TONRY, M.: “Determinants of penal policy”, op. cit. pp. 31-33. Con este término el autor se refiere a la idea de que “*la opinión pública debería determinar en gran medida qué políticas generales se adoptan y qué castigos reciben los infractores*”. La opción opuesta sería la participación de los expertos en el diseño de la política penal. El autor no niega el protagonismo de la opinión pública en el diseño de las líneas generales de la política criminal pero sí en las decisiones sobre los casos individuales.

de la política criminal<sup>95</sup>. Sería necesario estudiar detenidamente en qué medida cumple España cada una de estas características, pero a primera vista resulta sencillo observar que nuestro país reúne ciertos factores de riesgo (una cultura política conflictiva, una prensa que trata la delincuencia de forma bastante sensacionalista y escasa participación de los expertos en la definición de la política criminal) y uno de los protectores (selección meritocrática de jueces y fiscales). Esta constatación, así como el estudio de la literatura relativa a los actores determinantes de la política criminal española<sup>96</sup>, invita a profundizar en el análisis de las relaciones entre estos actores para saber más sobre los factores que explican el carácter punitivo de la política criminal española y, por lo tanto, sobre la viabilidad de una política criminal alternativa.

Dividimos esta segunda parte del trabajo en tres capítulos, dedicados respectivamente a las tres hipótesis que formulamos en la introducción. Así, en el primero estudiaremos la relación entre opinión pública y medios de comunicación; en el segundo, la relación entre partidos y medios; y en el tercero, la relación de las asociaciones de víctimas con los partidos y los medios de comunicación.

## **1. Relación entre opinión pública y medios de comunicación**

En este capítulo vamos a estudiar nuestra primera hipótesis (H1): “Los medios de comunicación no transmiten fielmente las opiniones mayoritarias de la ciudadanía sobre la delincuencia y el sistema penal, sino que el tratamiento que hacen de este tipo de noticias muestra una situación de alarma social que no se corresponde con la realidad”. Esta hipótesis cuestiona la idea de que los medios transmiten la voluntad popular y los políticos obedecen<sup>97</sup>, planteando la posibilidad de que el mensaje mediáti-

---

95 TONRY, M.: “Determinants of penal policy”, op. cit. pp. 34 y ss.

96 Citada en la introducción.

97 Esta parece ser la opinión de DÍEZ RIPOLLÉS, que afirma lo siguiente: “Pero esta situación sería poco menos que inimaginable si la política pro-

co tenga poco que ver con lo que realmente piensan los ciudadanos de la delincuencia y el sistema de justicia penal. Para validar o invalidar nuestra hipótesis estudiaremos en primer lugar el grado de “punitivismo” de la opinión pública española. Después analizaremos qué imagen de la delincuencia y el sistema penal transmiten los principales medios de comunicación.

### **1.1. Actitudes y opiniones de los ciudadanos sobre la delincuencia y el sistema penal**

La idea de que la opinión pública española es mayoritariamente punitiva está tremendamente generalizada entre políticos y penalistas. Sin embargo, esta idea no se basa en análisis empíricos serios, como desvela VARONA GÓMEZ en su artículo “¿Somos los españoles punitivos?”. La hipótesis del autor es que se utilizan “*preguntas inadecuadas para captar la actitud de los ciudadanos hacia el sistema penal y en particular las sanciones penales, de forma que puede estar documentándose más punitividad de la realmente existente*”<sup>98</sup>. La importancia de las cuestiones metodológicas en este ámbito también es destacada por el autor escocés HUTTON, que compara los resultados de encuestas sobre la delincuencia y el sistema penal con los resultados de estudios demoscópicos más profundos, en los que se da más información a los ciudadanos y se les permite discutir entre ellos antes de responder. De acuerdo con HUTTON, las encuestas con preguntas abstractas tienen el problema de que “*las preguntas pueden no referirse opiniones preexistentes, sino tener cierta influencia en la construcción de*

---

*fesional no hubiera abandonado desde hace ya algún tiempo, una de sus máximas de actuación irrenunciable: aquella que establece que los políticos son creadores de opinión, y no meros transmisores de las opiniones originadas en la comunidad”* (DÍEZ RIPOLLÉS, L. : *La política criminal en la encrucijada*, op. cit., p. 109).

98 VARONA GÓMEZ, D.: “¿Somos los españoles punitivos?”, en *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, Barcelona 2009, disponible en <http://www.indret.com/pdf/599.pdf>, p. 11.

opiniones que pretenden mostrar de forma neutral”<sup>99</sup>. El autor resume su tesis con estas palabras:

“Las encuestas que muestran los asuntos de forma estructural y la ausencia de información tienden a generar respuestas más punitivas, mientras que los métodos que permiten a los que responden interactuar y dialogar, mostrando los asuntos a través de casos individuales y proporcionando más información, tienden a generar actitudes más progresistas”<sup>100</sup>.

Por lo tanto, HUTTON no niega que existan tendencias punitivistas en la población, pero precisa que la falta de información explica en gran medida esas opiniones. Y desde el punto de vista de la elaboración de políticas públicas, que es al fin y al cabo el que nos interesa en este trabajo, parece razonable que el legislador prime las opiniones informadas frente a las que son fruto del miedo<sup>101</sup> y del desconocimiento de la realidad de la

---

99 Se refiere al tipo más habitual de encuesta, en el que se formulan, sin dar información previa, preguntas como esta : “¿Piensa que los tribunales son demasiado blandos?”. Véase HUTTON, N., “Beyond populist punitiveness?”, en *Punishment and Society*, 7 (3), pp. 243-259, SAGE Publications, Londres, Thousand Oaks, CA y Nueva Delhi 2005, disponible en <http://pun.sagepub.com/content/7/3/243>, p. 4.

100 HUTTON, N. : “Beyond populist punitiveness?” op. cit. p. 5.

101 Explica HUTTON (*Ibid.*, p. 250) que “*El crimen y su control se han convertido en el catalizador de ansiedades e inseguridades difusas y generales*”. Cita a GIDDENS (*The consequences of modernity*, Polity Press, Oxford 1990) y a BECK (*The risk society: Towards a new modernity*, SAGE Publications, Londres 1992). Estos autores reflexionan sobre la creciente ansiedad en las sociedades contemporáneas con conceptos como “inseguridad ontológica” (GIDDENS) o “sociedad del riesgo” (BECK). Sin embargo, no vamos a profundizar en el estudio de estas tesis, no solo por falta de espacio, sino porque parecen esfuerzos por culpar de esa supuestamente creciente ansiedad en Occidente a cuestiones vagas y difícilmente demostrables como el aumento de los riesgos. En este sentido véase TONRY, M., “Determinants of penal policy”, op. cit., p. 40: “*Las explicaciones no se encuentran en el aumento de la criminalidad, la globalización, la inseguridad ontológica, la modernidad tardía o la angustia de la posmodernidad. Estas ideas explican demasiado y por lo tanto demasiado poco*”. Más convincente es la idea de que el retroceso del Estado de bienestar ha producido un incremento de la pobreza y la incertidumbre

delincuencia y el sistema penal. Estaríamos ante la distinción de YANKELOVICH entre “*opinión pública (opiniones superficiales sonsacadas por las llamadas de los encuestadores a la hora de la cena) y juicio público (lo que la gente piensa cuando tiene información adecuada y la oportunidad de considerar puntos de vista opuestos y argumentos)*”<sup>102</sup>.

Aunque no vamos a entrar en el detalle de los datos presentados por HUTTON, ya que se refieren a la sociedad escocesa, sí que vamos a destacar algunos resultados de su estudio que se parecen mucho a los obtenidos por VARONA GÓMEZ en nuestro país. Por ejemplo, ante la pregunta de qué pena debería imponerse a una persona adicta a alguna droga que entra en una casa y roba un reproductor de vídeo, la mayoría de los encuestados respondieron “tratamiento contra la droga”. Es decir que cuando se les pregunta en abstracto, la mayoría de los encuestados responden que el sistema penal es demasiado blando, pero cuando se les pide que expresen su opinión sobre un caso concreto, tienen una postura similar o incluso menos dura que la de la ley (en este caso, un juez escocés habría impuesto una condena de prisión suspendida o una multa)<sup>103</sup>. HUTTON explica que mientras menos información tienen sobre un caso, más duros son los encuestados, ya que “*cuando se enfrenta a una descripción muy breve de un caso, la gente tiende a imaginarse que es lo más serio posible dentro del espectro de ese caso*”<sup>104</sup>.

---

socioeconómica (y por tanto vital) en amplias capas de la población occidental. Esto, junto al creciente papel de los medios de comunicación de masas como fabricantes de miedo y la utilización sistemática por parte de los Estados occidentales del miedo al terrorismo como estrategia de control social, seguramente explique más que los riesgos alimentarios o ecológicos a los que se refiere BECK o la “inseguridad ontológica” que GIDDENS presenta como inherente a la posmodernidad.

102 YANKELOVICH, D.: *Coming to Public Judgment: Making Democracy Work in a Complex World*, Syracuse University Press, Syracuse, NY, citado en TONRY (*Ibid.*), p. 33.

103 YANKELOVICH, D.: *Coming to Public Judgment: Making Democracy Work in a Complex World*, op. cit. p. 7.

104 YANKELOVICH, D.: *Coming to Public Judgment: Making Democracy Work in a Complex World*, op. cit. p. 9.

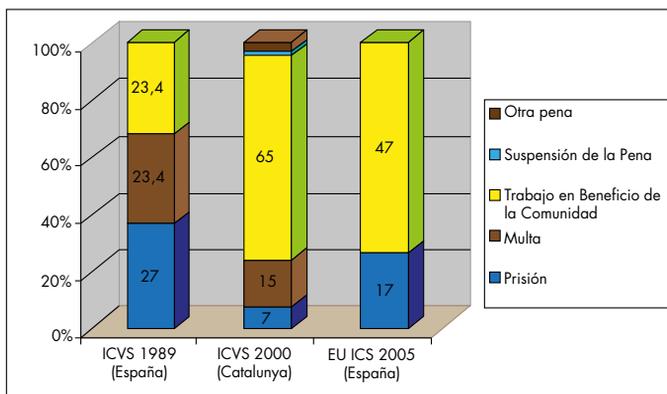
En su artículo, VARONA GÓMEZ también critica las fuentes actualmente utilizadas para medir el punitivismo ciudadano, entre las que destaca las “*manifestaciones espontáneas de furor punitivo ciudadano*”, como las protestas públicas que se producen tras crímenes especialmente truculentos. A menudo los medios de comunicación dan una exagerada difusión a estas manifestaciones, que en realidad son muy minoritarias, y las presentan como si fuesen una expresión fiel de la opinión pública. En segundo lugar se refiere al uso de “preguntas-trampas”, en la línea de lo expuesto por HUTTON. En diversos estudios demoscópicos sobre delincuencia y sistema penal se formulan preguntas como la siguiente: “*Hoy en día hay demasiada tolerancia. Los criminales deberían ser castigados de una forma más severa*”<sup>105</sup>. El 81% de los encuestados en España respondieron afirmativamente. Según VARONA GÓMEZ, este es un buen ejemplo de pregunta-trampa, ya que la respuesta depende por completo de la imagen que los ciudadanos tienen de la justicia penal (imagen poco acorde con la realidad, como otros estudios demuestran<sup>106</sup>). La información que nos da realmente esta pregunta no es que los ciudadanos quieran penas más severas que las que existen actualmente sino que piensan que el sistema penal es más benévolo de lo que realmente es. Finalmente, VARONA GÓMEZ critica la deducción que se suele hacer de los estudios sobre preocupaciones ciudadanas: cuando aumenta la preocupación por la inseguridad se suele interpretar que los ciudadanos reclaman más dureza al sistema penal. El autor señala que los resultados de este tipo de sondeos son muy sensibles a la atención dedicada por los medios a las diversas cuestiones. Es

---

105 TNS OPINION & SOCIAL: *Informe Nacional. España. Eurobarómetro Estándar número 66 - Otoño de 2006*, 2006, pp. 1-75, disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm). Citado por VARONA, D., “¿Somos los españoles punitivos?”, op. cit., p. 10.

106 Por todos, véase TOHARIA CORTÉS, J. J.: “Quinto Barómetro de Opinión del Consejo General del Poder Judicial”, en Poder Judicial, núm. 19, 1990, Ed. Consejo General del Poder Judicial, pp. 89-126, citado también por VARONA, D.: “¿Somos los españoles punitivos?”, op. cit., p. 11.

decir, en ciertos momentos los medios de comunicación dedican más atención a la delincuencia que en otros, con independencia de las evoluciones reales de la tasa de criminalidad, y ese incremento de la atención mediática suele traducirse en una mayor preocupación ciudadana por la inseguridad. Sin embargo, esto no implica un cambio real y duradero en el grado de punitivismo de la población<sup>107</sup>. VARONA GÓMEZ propone varias fuentes alternativas de datos sobre el punitivismo ciudadano: preguntas sobre casos-escenario, preguntas sobre las causas de la delincuencia y preguntas sobre “riesgos relativos”. La primera fuente ya la hemos explicado en relación al trabajo de HUTTON, por lo que nos limitaremos a presentar un gráfico que muestra cómo la mayoría de los encuestados elige las penas alternativas a la prisión cuando se les pregunta qué sanción creen que merece un delincuente reincidente que comete un robo en un domicilio<sup>108</sup>.

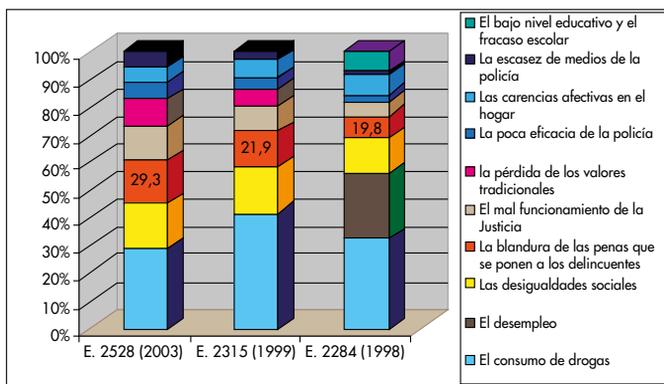


La segunda fuente de información que propone VARONA GÓMEZ son las preguntas sobre las causas de la delincuencia. Este tipo de investigaciones ponen en entredicho la idea de que los ciudadanos identifican los errores del sistema penal

107 VARONA, D.: “¿Somos los españoles punitivos?”, op. cit. pp. 12-15.

108 Gráfico en VARONA, D.: “¿Somos los españoles punitivos?”, op. cit. p. 22.

como la principal causa de la criminalidad, como muestra el siguiente gráfico<sup>109</sup>.



Finalmente, resulta de gran interés el estudio de las preguntas de riesgos relativos :

*“[Se trata de] estudios en los que se ha pedido a los ciudadanos que hagan una valoración de los riesgos a los que están sometidos, siendo el delito uno de los riesgos en cuestión a valorar. Esta es una fuente de datos a considerar, porque al situar el delito en el contexto de otros riesgos sociales permite apreciar hasta qué punto están preocupados los ciudadanos por la delincuencia.”<sup>110</sup>*

La conclusión es clara: ser víctima de un delito no está entre las principales preocupaciones de los ciudadanos españoles. De hecho, un estudio del CIS de 2006 muestra que los encuestados otorgan una probabilidad parecida a sufrir un delito que a sufrir un terremoto o un accidente nuclear, como destaca VARONA GÓMEZ en su artículo<sup>111</sup>. La referencia a esta última fuente de información resulta muy pertinente en la medida en

109 VARONA, D.: “¿Somos los españoles punitivos?”, op. cit. p. 19.

110 VARONA, D.: “¿Somos los españoles punitivos?”, op. cit. p. 20.

111 CIS: “Barómetro de septiembre de 2006 (Estudio número 2654)”, disponible en [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=5977](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=5977). Citado también en *Ibid*, p. 21.

que los resultados son muy diferentes de los que se obtienen cuando se pregunta de forma abstracta a los ciudadanos cuáles son los temas que les preocupan más, sin comparar el riesgo de ser víctima de un delito con otros riesgos, como sufrir una enfermedad o un accidente de tráfico. Por otro lado, resulta interesante comprobar que el miedo al delito no está relacionado con una previa victimización (haber sufrido un delito), sino con una defectuosa percepción de la realidad de la criminalidad y el sistema penal o con la manipulación por parte de terceros, como explica CEREZO DOMÍNGUEZ<sup>112</sup>. Las conclusiones de VARONA GÓMEZ coinciden a grandes rasgos con las de HUTTON: es difícil medir el grado de punitivismo de una sociedad y los instrumentos que se utilizan generalmente no son adecuados. El empleo de otras técnicas demoscópicas nos lleva a la conclusión de que los ciudadanos españoles son partidarios de las penas alternativas a la privación de libertad y son conscientes de que la delincuencia tiene causas sociales profundas.

## **1.2. La delincuencia y el sistema penal según los medios de comunicación**

Una vez que hemos estudiado las opiniones y actitudes de los ciudadanos españoles sobre la delincuencia y el sistema penal, veamos cuál es la imagen que transmiten de estos temas los grandes medios de comunicación. Para ello, lo primero es un acercamiento general al análisis mediático, para lo que seguiremos básicamente a VARONA GÓMEZ. El comportamiento de los medios de comunicación en los países occidentales contemporáneos se suele explicar mediante las teorías de la “agenda setting” y del “framing”. VARONA GÓMEZ explica así la primera de estas teorías:

*“La idea principal, por tanto, de la teoría de la “agenda-setting” es que los medios de comunicación tienen el poder de*

---

112 CEREZO DOMÍNGUEZ, A. I.: *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*, op. cit., p. 30.

*situar en primer término del debate público un determinado tema, convirtiéndolo así en asunto de interés nacional, y ello con independencia (éste es un aspecto clave), de la importancia intrínseca de dicho tema. De esta forma, queda claro que los medios no pueden considerarse un mero reflejo de la realidad, pues en el mismo proceso de selección de las noticias está ya implícito el poder de destacar (y por tanto también de relegar al olvido) determinados sucesos”<sup>113</sup>.*

Y el mismo autor define la teoría del “framing” de la siguiente forma:

*“Con el concepto de “framing” hacemos referencia a que los medios determinan además cómo pensar sobre los temas, pues nos proporcionan los esquemas de interpretación básicos que vamos a utilizar para ello”<sup>114</sup>.*

Por lo tanto, los medios de comunicación de masas contemporáneos tienen un gran poder para determinar sobre qué piensan los ciudadanos y en qué términos lo hacen. Partiendo de esta idea, se puede estudiar cómo los grandes medios informan sobre determinado tema. GARCÍA ARÁN<sup>115</sup> distingue entre las dimensiones cuantitativa y cualitativa del tratamiento mediático de la delincuencia y el sistema penal. Nos referiremos en primer lugar al aspecto cuantitativo: cuánto espacio dedican los principales medios de comunicación a las noticias relacionadas con delitos. Los estudios más importantes en este ámbito han sido realizados en Estados Unidos, con resultados reveladores. Por ejemplo, entre 1990 y 1999 las principales cadenas nacionales de televisión americanas dedicaban al crimen mayor atención que a ningún otro tema en sus informativos de la tarde. En las televisiones locales, la criminalidad ocupaba el 30% del tiempo de informativos, por delante de cuestiones como la actualidad

---

113 VARONA GÓMEZ, D.: “Medios de comunicación y punitivismo”, op. cit., pp. 3-4.

114 VARONA GÓMEZ, D.: “Medios de comunicación y punitivismo”, op. cit. p. 4.

115 GARCÍA ARÁN, M.: “El discurso mediático sobre la delincuencia y su incidencia en las reformas penales”, op. cit., p. 49.

política (11%), la sanidad (7%), la educación (4%) o la pobreza (2%)<sup>116</sup>. La comparación entre la realidad mediática y la realidad (a secas) arroja datos aun más llamativos: “Entre 1960 y 2000, la tasa anual de homicidios en EEUU osciló entre 5 y 10 por cada 100.000 habitantes; en cambio un espectador de televisión presenciara una tasa de homicidios que oscila entre 7 y 10 por cada 100 personajes televisivos”<sup>117</sup>. Y para terminar: “Los delitos contra las personas representan menos del 0,5% de todos los arrestos que se producen en EEUU, pero ocupan la cuarta parte del tiempo dedicado a la “crónica de sucesos” en los programas informativos diarios”<sup>118</sup>.

Ante estos estudios cabe preguntarse si en España la situación es la misma. Los trabajos españoles en esta materia no son tan amplios como los estadounidenses y se centran en la prensa escrita. Destacamos el de RECHEA ALBEROLA, FERNÁNDEZ MOLINA y BENÍTEZ JIMÉNEZ, que estudiaron la atención prestada a la delincuencia por tres de los diarios más leídos (*El País*, *El Mundo* y *ABC*) entre los años 1995 y 2004. De acuerdo con estas autoras, el porcentaje de noticias dedicado a la delincuencia varió entre un 5% en 1995 y un 25% en 2002, año que supuso el pico del periodo, seguido de cerca por 2003 (20%)<sup>119</sup>. A primera vista parece que los medios de comunicación

---

116 BECKETT, K. y SASSON, T.: *The Politics of Injustice: Crime and Punishment in America*, Sage, Nueva York 2004, capítulo 5, citado también en GARCÍA ARÁN, M. y BOTELLA CORRAL, J. (dirs.), *Malas noticias*, op. cit. p. 17.

117 BECKETT, K. y SASSON, T.: *The Politics of Injustice: Crime and Punishment in America*, op. cit. capítulo 5.

118 BECKETT, K. y SASSON, T.: *The Politics of Injustice: Crime and Punishment in America*, op. cit. capítulo 5.

119 RECHEA ALBEROLA, C., FERNÁNDEZ MOLINA, E. y BENÍTEZ JIMÉNEZ, M. J.: “Tendencias sociales y delincuencia”, Centro de Investigación en Criminología de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, disponible en [http://www.uclm.es/centro/criminologia/pdf/informes/11\\_2004.pdf](http://www.uclm.es/centro/criminologia/pdf/informes/11_2004.pdf), p. 47, citado también en GARCÍA ARÁN, M. : “El discurso mediático sobre la delincuencia y su incidencia en las reformas penales”, op. cit., p. 49.

españoles dedican mucha atención a la delincuencia pero no tanto como los estadounidenses. Sin embargo, esta conclusión sería precipitada, ya que los estudios que se han realizado hasta ahora en nuestro país se refieren a medios escritos y el terreno privilegiado para la información sensacionalista es la televisión<sup>120</sup>. Es previsible que sea mayor el porcentaje de tiempo dedicado a las noticias sobre delitos en las televisiones españolas que el porcentaje de espacio que los periódicos dedican a esta temática, por lo que sería aventurado concluir que las televisiones españolas dedican menos atención al delito que las estadounidenses. En todo caso, sería muy interesante la elaboración de estudios centrados en la información televisada.

En lo que respecta al aspecto cualitativo del tratamiento mediático de la delincuencia, GARCÍA ARÁN explica que *“la simplificación del mensaje y la ausencia de matización, otorgando un gran protagonismo a las víctimas que claman por el castigo, provoca la percepción de que las respuestas judiciales y las leyes son excesivamente benévolas”*<sup>121</sup>. VARONA GÓMEZ destaca las siguientes características del “framing” que domina el discurso mediático sobre la delincuencia<sup>122</sup>: la obsesión por la delincuencia más truculenta, que es tratada de forma dramática y sensacionalista; la concentración en la dimensión individual de la delincuencia, tratando cada suceso delictivo como si fuese único, ignorando el contexto social y las causas profundas de la criminalidad<sup>123</sup>; la presentación del delincuente como *“alguien*

---

120 RECHEA ALBEROLA, C., FERNÁNDEZ MOLINA, E. y BENÍTEZ JIMÉNEZ, M. J.: “Tendencias sociales y delincuencia”, Centro de Investigación en Criminología de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, disponible en [http://www.uclm.es/centro/criminologia/pdf/informes/11\\_2004.pdf](http://www.uclm.es/centro/criminologia/pdf/informes/11_2004.pdf), p. 47, citado también en GARCÍA ARÁN, M.: “El discurso mediático sobre la delincuencia y su incidencia en las reformas penales”, op. cit., p. 49.

121 GARCÍA ARÁN, M.: “El discurso mediático sobre la delincuencia y su incidencia en las reformas penales”, op. cit., p. 48.

122 VARONA GÓMEZ, D.: “Medios de comunicación y punitivismo”, op. cit., pp. 23 y ss.

123 VARONA GÓMEZ (*Íbid.*, p. 24) explica que *“En teoría de la comunicación se alude a la diferencia entre encuadres noticiosos (frames) episódi-*

*extraño, incapaz de despertar la comprensión o la empatía de los ciudadanos” y la repetición del tópico inmigración-delinuencia*<sup>124</sup>.

Una vez que hemos señalado los rasgos más destacados del tratamiento mediático de la delincuencia, cabe preguntarse por su origen. Entre las explicaciones con las que VARONA GÓMEZ trata de responder a este interrogante destaca una de índole económica: la privatización de los grandes grupos mediáticos y la mundialización del mercado de la comunicación ha convertido la rentabilidad económica en el único objetivo de los grandes medios de comunicación<sup>125</sup>. Lo explica así:

*“Esta evolución económica de los medios puede explicar el mayor énfasis actual en las noticias sobre la delincuencia, porque la información sobre delincuencia es muy barata, fácilmente accesible (pues normalmente la noticia proviene de una fuente oficial: la policía) y muy versátil, por lo que tiene un público asegurado”.*

---

*cos o temáticos. Los encuadres episódicos se centran en hechos o individuos particulares. Por el contrario, las noticias tratadas desde encuadres temáticos harían referencia al contexto social, político o económico, y se reforzarían por medio de estadísticas relevantes, comentarios expertos y análisis”. Véase BEALE, S. S.: “The news media’s influence on criminal justice policy: how marketdriven news promotes punitiveness”, en *William & Mary Law Review*, vol. 48, 2006, pp. 397-481, pp. 447 y 448.*

124 La asociación de inmigración y delincuencia en el discurso mediático proporciona la coartada perfecta a las fuerzas políticas que, tanto a escala europea como estatal, han convertido el Derecho penal en el principal instrumento de la política migratoria, como explicamos en la primera parte del trabajo.

125 Digo y repito “grandes medios de comunicación” porque existen proyectos alternativos que escapan en mayor o menor medida a la lógica capitalista, ya que, al no constituirse como sociedades de capital, sino como empresas de economía social (cooperativas u otras), pueden permitirse primar criterios de calidad informativa o compromiso político-social frente a la rentabilidad económica. En nuestro país existen medios de este tipo, exclusivamente online (como [eldiario.es](http://eldiario.es)), con versiones online y en papel ([www.diagonalperiodico.net](http://www.diagonalperiodico.net) y [www.lamarea.com](http://www.lamarea.com)), radios (como las asociadas a la Unión de Radios Libres y Comunitarias de Madrid, <http://www.urcm.net/spip.php?rubrique2>) e incluso televisiones (como Tele K, [http://es.wikipedia.org/wiki/Tele\\_K](http://es.wikipedia.org/wiki/Tele_K)).

Con “versátil” se refiere a que *“es susceptible de un tratamiento muy diverso, desde una óptica de investigación analítica y detallada hasta una línea dramática y emotiva que busque el info-entretenimiento. Ello no puede predicarse de otras temáticas, pues por ejemplo la información sobre la economía o la política de un país es mucho más difícil de presentar en clave de entretenimiento o emotiva”*<sup>126</sup>.

Por lo tanto, el interés económico explica en buena medida el hecho de que los principales medios de comunicación dediquen una atención exagerada a la delincuencia y lo hagan con un estilo sensacionalista. Sin embargo, también resulta necesario estudiar hasta qué punto la relación entre estos medios y los partidos políticos mayoritarios explican este tipo de tratamiento mediático.

## **2. Relación entre medios de comunicación y partidos políticos**

En este capítulo estudiaremos la segunda hipótesis formulada en la introducción: “El PP y el PSOE no endurecen el Derecho penal solamente como consecuencia de la presión mediática sino que el populismo punitivo forma parte del proyecto político de ambos partidos”. Estudiaremos esta variable en dos partes. En primer lugar veremos cómo las reformas penales más importantes que se han producido en los últimos años responden a la dinámica propia del populismo punitivo: el legislador las ha justificado basándose en una supuesta alarma social y no han sido pensadas racionalmente como respuesta a la criminalidad, sino que han formado parte de estrategias políticas cortoplacistas (distraer la atención de diversas crisis políticas, esencialmente). En segundo lugar, veremos cómo las relaciones de algunos de los principales medios de comunicación con el PP y el PSOE explican en gran medida la atención desmesurada que estos medios dedican a la delincuencia.

---

126 VARONA GÓMEZ, D.: “Medios de comunicación y punitivismo”, op. cit., pp. 16-17.

## 2.1. Una historia de reformas penales electoralistas justificadas por una supuesta alarma social

El actual Código Penal, aprobado en 1995, ha sido reformado 28 veces desde entonces. Podría pensarse que esta hiperactividad reformista es un intento racional de responder a una criminalidad reciente. Sin embargo, como numerosos penalistas han explicado<sup>127</sup>, no es este el sentido de la política criminal española. Lo demuestran dos elementos. Primero, la criminalidad no está en aumento en nuestro país, igual que desde los años noventa tampoco se incrementó el número de delitos por habitante en Estados Unidos ni en el resto de países que siguen la tendencia al populismo punitivo. Y segundo, el aumento de las penas o la tipificación de nuevas conductas —lo que han hecho casi todas las reformas penales llevadas a cabo en España desde 1995— no reduce la delincuencia<sup>128</sup>. Por lo tanto la afición de las diversas mayorías parlamentarias —todas del PSOE o del PP— a reformar el Código Penal debe entenderse en términos de interés partidista.

El año 2003 fue rico en ejemplos de cómo el Derecho penal puede ser usado para distraer la atención mediática (y con suerte también de la opinión pública) de temas problemáticos para el gobierno de turno. GARCÍA ARÁN<sup>129</sup> hace el siguiente resumen: la LO 7/2003 sobre cumplimiento íntegro de las penas habría sido pensada como un medio para distraer a la opinión

---

127 Por todos, véase GARCÍA ARÁN, M.: “El discurso mediático sobre la delincuencia y su incidencia en las reformas penales”, en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 18, abril 2008, p. 50.

128 Varios autores chilenos han realizado una revisión bibliográfica sobre los determinantes de la criminalidad en la que el “factor penal” sólo es uno de los siete estudiados, y las correlaciones entre severidad de penas y disminución de la delincuencia no están probadas. CEA MARTÍNEZ, M., RUIZ CABELLO, P. y MATUS ACUÑA, J. P.: “Determinantes de la criminalidad: revisión bibliográfica”, en *Política Criminal*, núm. 2, 2008, p. 18, disponible en [http://www.politicacriminal.cl/n\\_02/d\\_4\\_2.pdf](http://www.politicacriminal.cl/n_02/d_4_2.pdf).

129 GARCÍA-ARÁN, M.: “El discurso mediático sobre la delincuencia y su incidencia en las reformas penales”, op. cit., pp.41-43.

pública de la catástrofe ecológica provocada por el naufragio del *Prestige*<sup>130</sup> y la LO 11/2003 sobre seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros tendría que ver con la polémica sobre la participación española en la invasión de Irak<sup>131</sup>. Pero otro acontecimiento político más se dejó sentir en el afán reformista de 2003: las elecciones municipales y autonómicas de mayo. Una de las modificaciones incluidas en la LO 11/2003, aprobada con los votos del Partido Popular, Convergencia i Unió y Coalición Canaria<sup>132</sup>, fue la transformación en delito de la reiteración de faltas de lesiones o hurto (cuatro en un año). Esta reforma, que fue duramente criticada por la doctrina penal<sup>133</sup>, resulta del “Plan de lucha contra la delincuencia” que el gobierno había presentado en septiembre de 2002<sup>134</sup>, tan solo ocho meses antes de las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2003. No en vano el lema electoral del Partido Popular fue “Más seguridad y menos impuestos”, plasmación perfecta de la combinación neoliberal de conservadurismo social y liberalismo económico. En el mitin de inicio de campaña, el entonces presidente del gobierno, José María AZNAR,

- 130 Con esta reforma los condenados a penas largas pierden el derecho a libertad condicional y régimen abierto y este último se limita para todos los condenados a más de cinco años de prisión. Sobre el contexto de la aprobación de esta reforma, véase VARONA GÓMEZ, D.: “Medios de comunicación y punitivismo”, op. cit., p. 11: “*La reforma fue anunciada sorpresivamente por el gobierno del PP en plena crisis por la catástrofe ecológica del Prestige, en concreto el día 26-12-2002 a la salida precisamente de un comité ejecutivo nacional del PP convocado para debatir la crisis del Prestige*”.
- 131 Se pueden encontrar más ejemplos de esta forma de legislar en materia criminal en GARCÍA ARÁN, M. y BOTELLA CORRAL, J. (dir.): *Malas Noticias*, op. cit., Capítulo VI y en GARCÍA ARÁN, M.: “Medios de comunicación y punitivismo”, op. cit.
- 132 COLPISA: “El Congreso reforma de arriba abajo el Código Penal aprobado hace sólo 8 años”, *El Día*, 7/11/2007, disponible en <http://eldia.es/2003-11-07/sucesos/sucesos5.htm>.
- 133 POLAINO NAVARRETE, M.: *La reforma penal española de 2003*, Tecnos, Madrid 2004, pp. 46-49.
- 134 REDACCIÓN: “Nuevas medidas legales contra la delincuencia”, *El País*, 13/9/2002, disponible en [http://elpais.com/elpais/2002/09/13/actualidad/1031905021\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2002/09/13/actualidad/1031905021_850215.html).

proclamó que él y los suyos iban a “*barrer de las calles a los pequeños delincuentes*”. Siguió diciendo: “*Nosotros no acabamos de descubrir que la seguridad ciudadana sea importante. Nunca hemos dicho que luchar contra los delincuentes sea cosa de retrógrados, como decían los socialistas. Acaban de darse cuenta. ¡Pues ya era hora!*”<sup>135</sup>. Se refería el presidente a la atención dedicada por los candidatos del PSOE al tema de la inseguridad. Por ejemplo, Trinidad JIMÉNEZ, entonces candidata a la alcaldía de Madrid, definió la situación como “crítica”<sup>136</sup>. Queda claro pues que la inseguridad ciudadana fue un tema central de la campaña electoral de 2003.

Esta estrecha relación entre acontecimientos políticos preocupantes para el gobierno, campañas electorales y reformas del Código Penal queda plasmada en las Exposiciones de Motivos de las sucesivas normas. El argumento más frecuentemente utilizado para justificar las reformas penales es la “alarma social”, formulado de distintas formas. GARCÍA ARÁN ha realizado una recopilación de las Exposiciones de Motivos de las leyes de 2003<sup>137</sup>. La primera fue la LO 7/2003, en la que podemos leer lo siguiente:

*“La sociedad demanda una protección más eficaz frente a las formas de delincuencia más graves, en concreto, los delitos de terrorismo, los procedentes del crimen organizado y los que revisten una gran peligrosidad....”*

Los sucesivos gobiernos y mayorías parlamentarias siguen la estrategia de presentar la opinión publicada en los principales medios de comunicación como si equivaliese a la opinión

---

135 AIZPEOLEA, L. R.: “Anzar proclama que “vamos a barrer de las calles a los pequeños delincuentes”, *El País*, 9/9/2002, disponible en [http://elpais.com/diario/2002/09/09/espana/1031522410\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/09/09/espana/1031522410_850215.html).

136 M.J.Á : “PP y PSOE sitúan la seguridad ciudadana como eje de sus campañas electorales”, *ABC*, 18/4/2003, disponible en [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-18-04-2003/abc/Madrid/pp-y-psoe-situan-la-seguridadciudadana-como-eje-de-sus-campa%C3%B1as-electorales\\_175200.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-18-04-2003/abc/Madrid/pp-y-psoe-situan-la-seguridadciudadana-como-eje-de-sus-campa%C3%B1as-electorales_175200.html).

137 GARCÍA-ARÁN, M.: “El discurso mediático sobre la delincuencia y su incidencia en las reformas penales”, op. cit., pp. 41 y ss.

pública o a la voluntad popular. Así, en este caso se alude a una demanda de “la sociedad” sin aportar ningún estudio demoscópico que pruebe la existencia de esta demanda. La Exposición de Motivos de la LO 15/2003, que aumentó penas y criminalizó nuevas conductas, contiene el siguiente párrafo:

*“La reforma del Código Penal pretende la adaptación de los tipos penales ya existentes y la introducción de nuevas figuras delictivas, en los términos que se desprenden de las diferentes propuestas parlamentarias y de acuerdo con las más acuciantes preocupaciones sociales, con el fin de conseguir que el ordenamiento penal dé una respuesta efectiva a la realidad delictiva actual.”*

De nuevo, no sabemos cómo identifica el gobierno “las más acuciantes preocupaciones sociales”. Es cierto que ese año se produjo un incremento de la cantidad de noticias relacionadas con temas penales, pero el temor ciudadano por la delincuencia no aumentó<sup>138</sup>. Sin embargo, todos estos ejemplos de electoralismo legislativo palidecen al lado de la miríada de reformas que ha sufrido la LO 5/2000 de responsabilidad penal del menor. Esta norma fue modificada nada menos que cinco veces en seis años (incluidas dos veces en el mismo año de su aprobación, una de ellas antes de que la norma entrase en vigor). GARCÍA ARÁN destaca la Exposición de Motivos de la última reforma, la LO 8/2006, que, entre otras medidas, amplía los supuestos en los que los delitos graves cometidos por menores son castigados con internamiento cerrado:

*“...debe reconocerse que, afortunadamente, no han aumentado significativamente los delitos de carácter violento, aunque los realmente acontecidos han tenido un fuerte impacto social”.*

Esta frase representa la esencia del populismo punitivo mejor que cualquier análisis teórico: el Derecho penal no se guía por las evoluciones reales de la criminalidad sino por conceptos vagos como “alarma social” o “impacto social”, destinados a

---

138 GARCÍA ARÁN, M., y BOTELLA CORRAL, J. (dirs.) : *Malas Noticias*. op. cit., p. 61.

justificar el permanente endurecimiento de las penas y la reducción de las garantías de los procesados, con el objetivo final de obtener réditos electorales.

La reforma de 2010 introdujo la medida de seguridad de libertad vigilada<sup>139</sup> y amplió la duración de las penas de localización permanente<sup>140</sup>, entre otras modificaciones, como múltiples incrementos de penas. Esta vez el legislador aludió para justificar algunos de los cambios a “*las actuales necesidades y demandas sociales*”<sup>141</sup>, sin precisar más en qué consistían estas demandas. Sin embargo, lo más sorprendente de la justificación de esta reforma no está en la propia norma, sino en las declaraciones del entonces ministro del Interior, Alfredo PÉREZ RUBALCABA, que solo tres meses antes de la aprobación de la ley presumía de la bajada de la tasa de criminalidad el año anterior<sup>142</sup>. Si cada vez había menos delitos ¿por qué era necesaria una nueva reforma penal?

Para terminar nos referiremos brevemente a varios ejemplos que muestran cómo el Proyecto de 2013 no responde a necesidades reales de política criminal sino a una estrategia electoralista propia del populismo punitivo, como ya avanzamos en la primera parte del trabajo. Así, varias de las modificaciones incluidas en el Proyecto están directamente relacionadas con casos concretos de delitos graves que recibieron una intensa atención mediática durante meses. En concreto, la libertad condicional pasa a considerarse una suspensión de pena, poco después de la polémica mediática y política desatada a raíz de la concesión

---

139 Véanse los artículos 96, 98, 105 y 106 del Código Penal vigente en enero de 2014.

140 Véase el artículo 37 de la misma norma.

141 Véase el Párrafo V del Preámbulo de la LO 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2010/06/23/pdfs/BOEA-2010-9953.pdf>.

142 REDACCIÓN: “Rubalcaba: “La tasa de criminalidad de 2009 es la más baja de la década”, *ABC*, 9/3/2010, disponible en <http://www.abc.es/20100309/nacional-interior/rubalcaba-tasa-criminalidad-2009-201003091221.html>.

de la libertad condicional a un preso por delitos de terrorismo, enfermo terminal<sup>143</sup>. Además, el Proyecto prevé el incremento de la pena por detención ilegal cuando la víctima no aparezca, hasta equipararla al homicidio<sup>144</sup>. Durante los meses anteriores a esa fecha (y después) los principales medios de comunicación dedicaron una gran atención al caso de Marta DEL CASTILLO CASANUEVA, una joven que fue asesinada y cuyo cuerpo no apareció<sup>145</sup>.

## **2.2. Las relaciones entre medios y partidos como factor explicativo del sensacionalismo mediático**

Este continuo endurecimiento de la normativa penal española suele interpretarse como una serie de cesiones del PP y el PSOE ante la presión de los medios de comunicación y de la opinión pública. Sin embargo, la literatura criminológica ha interpretado las reformas penales de 2003 como parte de las estrategias políticas de ambos partidos, desarrolladas con ayuda de sus respectivos aliados en el mundo mediático. VARONA GÓMEZ ha explicado el endurecimiento del Código Penal que se produjo ese año como la respuesta del PP, entonces en el gobierno, a la ofensiva política encabezada por un hundido PSOE el año anterior, centrándose en la delincuencia y en la inseguridad ciudadana. Explica VARONA que el Partido Socialista publicó en 2002 tres documentos referidos a estos temas, aprovechando

---

143 AGENCIA EFE: “La libertad condicional podrá anularse si se delinque”, *El Mundo*, 14/9/2012, disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/09/14/espana/1347625508.html>.

144 AGENCIA EFE: “La desaparición de personas será castigada como homicidio”, *El Mundo*, 14/9/2012, disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/09/14/espana/1347627525.html>. Para consultar las modificaciones relativas a los delitos de detención ilegal y secuestro, véase el apartado centésimo sexto del Proyecto, p. 57.

145 RODRÍGUEZ, C.: “Carcaño, condenado a 20 años por asesinato; los otros tres acusados, absueltos”, en *El Mundo*, 13/01/2012, disponible en [http://www.elmundo.es/elmundo/2012/01/13/andalucia\\_sevilla/1326446764.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2012/01/13/andalucia_sevilla/1326446764.html).

un aumento real de la delincuencia que hasta entonces no había causado preocupación en la ciudadanía y que tuvo un carácter transitorio<sup>146</sup>.

*“No fueron los ciudadanos los que hicieron reaccionar a los políticos para afrontar el problema de la seguridad ciudadana, sino más bien los políticos los que eligieron este asunto como eje de su labor de oposición convirtiéndolo así en tema prioritario nacional, lo cual, una vez recogido por los medios acabó afectando a la opinión ciudadana”*<sup>147</sup>.

A la misma conclusión llegan las investigadoras RECHEA ALBEROLA, FERNÁNDEZ MOLINA y BENÍTEZ JIMÉNEZ<sup>148</sup>: en el caso de la ola de reformas de 2003 los medios de comunicación no fueron el motor de los cambios legislativos, sino meros vehículos de las respectivas estrategia del PSOE y el PP. La comparación entre la atención dedicada a la delincuencia en 2003 y en 2006 por los dos periódicos más leídos (*El País* y *El Mundo*) prueba la importancia de los lazos que los dos principales partidos tienen con estas publicaciones. El siguiente cuadro muestra cómo la atención de *El País* a temas relacionados con la inseguridad ciudadana se disparó en 2002, cuando la estrategia del PSOE pasaba por situar estas cuestiones en el centro de la agenda política. Lo mismo hizo *El Mundo* en 2006, cuando fue el PP el que hizo de estos temas uno de los ejes de su estrategia de oposición<sup>149</sup>.

Este estudio resulta muy revelador para entender mejor las relaciones entre los principales partidos y los grandes medios

---

146 VARONA GÓMEZ, D. : “Medios de comunicación y punitivismo”, op. cit., p. 13.

147 *Íbid.*, p. 13.

148 RECHEA ALBEROLA, C., FERNÁNDEZ MOLINA, E. Y BENÍTEZ JIMÉNEZ, M. J. : “Tendencias sociales y delincuencia”, op. cit., citado también en VARONA GÓMEZ, D. : “Medios de comunicación y punitivismo”, op. cit., p. 13.

149 Cuadro extraído de VARONA GÓMEZ, D. : “Medios de comunicación y punitivismo”, op. cit., p. 14, “a partir de los servicios de hemeroteca digital disponibles en la web de cada periódico (noticias que contienen el término “inseguridad ciudadana”).

de comunicación. Por eso resultaría de gran interés aplicar este enfoque de análisis a otras reformas penales. Sin embargo, sería precipitado deducir de este ejemplo que los grandes medios de comunicación de nuestro país son meros instrumentos de la estrategia política del PP y del PSOE. Es cierto que el estudio cuestiona la idea de que el llamado cuarto poder es independiente del poder político; más bien parece que los grandes medios de comunicación, aunque siempre actúen guiados por los criterios de rentabilidad económica, también obedecen a lógicas de otro tipo, como sus lazos con los principales partidos de ámbito estatal. Pero estas relaciones no son orgánicas ni fijas, sino que evolucionan, como prueba el alejamiento de *El Mundo* y la dirección del Partido Popular a raíz del llamado “caso Bárcenas” durante el año 2013<sup>150</sup>. Como señala VARONA GÓMEZ, la complejidad de las relaciones entre medios de comunicación y partidos políticos impide crear reglas generales sobre estas relaciones; hay que estudiar cada caso concreto<sup>151</sup>.

Por lo tanto, la conclusión que extraemos de este capítulo de nuestro trabajo es precisamente la confirmación de la complejidad de las relaciones de los actores que influyen en la política criminal española y en particular una visión más profunda del comportamiento de los medios de comunicación. Por supuesto que los medios de comunicación privados buscan la rentabilidad

150 De acuerdo con dirigentes del Partido Popular citados por el diario *El Confidencial Digital*, la publicación por parte de *El Mundo* de documentos e informaciones que apuntan a la financiación ilegal del PP obedeció a una estrategia del director del periódico, Pedro José RAMÍREZ CODINA, y ciertos sectores del partido vinculados al ex presidente José María AZNAR para derribar al gobierno de Mariano RAJOY. Véase REDACCIÓN : “Hay una operación de derribo contra Mariano Rajoy”, *El Confidencial Digital*, 16/7/2013, disponible en [http://www.elconfidencialdigital.com/politica/Mariano-PP-Gobierno-Extranan-Maria\\_0\\_2090190964.html](http://www.elconfidencialdigital.com/politica/Mariano-PP-Gobierno-Extranan-Maria_0_2090190964.html). Otra explicación de este alejamiento podría ser simplemente de índole económica: la rentabilidad de esas informaciones sería tal que la dirección del diario conservador renunció a su tradicional fidelidad al Partido Popular.

151 VARONA GÓMEZ, D. : “Medios de comunicación y punitivismo”, op. cit., p. 12.

económica —no podría ser de otra manera; son empresas— pero también hay que entender qué estrategias siguen para conseguir ese objetivo, entre las que se cuenta entretejer una red de relaciones con diferentes actores del poder político.

### 3. Víctimas, partidos y medios de comunicación

Después de haber estudiado las complejas relaciones entre opinión pública, medios de comunicación y partidos políticos, en este tercer capítulo vamos a centrarnos en las víctimas, estudiando nuestra tercera hipótesis: “La orientación punitiva de las asociaciones de víctimas no es inherente a su carácter de víctimas, sino que se debe a la manipulación de los partidos políticos y los medios de comunicación”. El interés de este tema se debe a que el protagonismo de las víctimas es un rasgo definitorio del nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana. Los medios de comunicación dedican portadas y horas de programación a presentar al público las experiencias traumáticas de víctimas de delitos, centrando la atención en los crímenes más violentos (que son los menos frecuentes). Esta omnipresencia mediática proyecta a las víctimas al debate político-criminal, que a menudo gira en torno a ellas<sup>152</sup>. Las asociaciones y víctimas individuales que más protagonismo adquieren tienen una actitud marcadamente punitiva y vengativa ante la delincuencia<sup>153</sup>, pero cabe preguntarse si esta orientación es inherente al

---

152 En una ocasión el entonces presidente del gobierno, José Luis RODRÍGUEZ ZAPATERO, llegó a recibir en el Palacio de la Moncloa a los padres de la niña Mari Luz, asesinada poco antes. REDACCIÓN : “Zapatero recibe a los padres de Mari Luz”, *El Periódico de Aragón*, 25/05/2008, disponible en [http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/sociedad/zapatero-recibe-a-los-padres-de-mariluz\\_412505.html](http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/sociedad/zapatero-recibe-a-los-padres-de-mariluz_412505.html).

153 Tuvimos un buen ejemplo en los meses de octubre y noviembre de 2013, durante los cuales la conservadora Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT) llenó portadas y telediarios con su protesta por la prohibición por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de la aplicación retroactiva de la llamada “doctrina Parot”, sentencia que motivó la excarcelación de decenas de personas condenadas por delitos graves —muchos,

hecho de haber sido víctima de un delito o si se debe más bien a una manipulación mediática y política. A analizar esta cuestión dedicamos este tercer capítulo.

En primer lugar resulta necesario estudiar cuáles son los factores que explican el protagonismo de las víctimas en la elaboración de las normas penales españolas, para lo que seguimos a CEREZO DOMÍNGUEZ<sup>154</sup>. El primer factor explicativo que identifica la autora es la tendencia a que la sociedad se identifique con las víctimas, que la autora expone en los siguientes términos:

*“Se ha producido una transformación social de considerable importancia, mediante la cual el sufrimiento de la víctima ha dejado de pertenecer al ámbito privado para obtener una dimensión colectiva. La sociedad actual se muestra como un conjunto de víctimas potenciales que demandan mayor protección, y con ello intervención penal, aunque sea a costa de un detrimento de la libertad y las garantías”<sup>155</sup>.*

No se puede desligar esta transformación social de la estrategia de los principales partidos —a la que nos hemos referido en el anterior capítulo— consistente en poner la delincuencia en el centro de la discusión política y, para ello, reforzar la visión de todos los ciudadanos como víctimas potenciales. Otros autores se han referido a esta imagen abstracta y simbólica de la víctima. Según DÍEZ RIPOLLÉS la política criminal no está guiada por reflexiones complejas sobre las necesidades de la sociedad en este ámbito y los medios idóneos para satisfacerlas, sino por las demandas de las víctimas. Y no solo se refiere a los deseos realmente expresados por víctimas organizadas en asociaciones, sino también a *“unas víctimas arquetípicas sin existencia real ni*

---

de terrorismo— y cuyas condenas habían sido prolongadas ilegalmente en aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo.

154 CEREZO DOMÍNGUEZ, A. I.: *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*, op. cit., pp. 25-38.

155 CEREZO DOMÍNGUEZ, A. I.: *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*, op. cit. p. 25.

*posible*<sup>156</sup>, es decir, que las reformas penales no siempre se justifican por las demandas concretas de asociaciones de víctimas sino que a veces los políticos aluden a las víctimas en general. Por su parte, GARLAND presenta una explicación del concepto de víctima simbólica:

*“La imagen simbólica de la víctima ha adquirido vida propia; así, en el debate político y en las discusiones sobre el diseño de la política criminal, juega un papel completamente autónomo frente a las reivindicaciones de las organizaciones de víctimas o las opiniones de las víctimas encuestadas. La víctima de la criminalidad ha dejado de ser un ciudadano desafortunado que sufre las consecuencias de un delito, y cuyos intereses son subsumidos por el “interés general” que guía el proceso y las decisiones penales.”*<sup>157</sup>

El segundo gran motivo de la omnipresencia de las víctimas en la discusión político-criminal española es el papel de los medios de comunicación. Aquí hay que señalar que resulta simplista hablar de “las víctimas” sin más precisión; las víctimas que tienen una mayor presencia mediática y pública no son representativas de la infinita variedad de personas que han sufrido delitos. CEREZO DOMÍNGUEZ explica que recientes reformas penales responden a la presión ejercida por grupos de víctimas “con fácil acceso a los medios de comunicación y, a través de éstos, a las esferas gubernamentales”<sup>158</sup>. Es decir, que las relaciones con los medios son el rasgo más destacado de las organizaciones de víctimas más poderosas<sup>159</sup>. La influencia política

---

156 Entre otros, véase DÍEZ RIPOLLÉS, L.: “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”, op. cit., pp. 9-10.

157 GARLAND, D. : *Crimen y castigo en la modernidad tardía*, op. cit., pp. 218-219.

158 CEREZO DOMÍNGUEZ, A. I.: *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*, op. cit., p. 32. La autora explica que no son necesariamente las víctimas de delitos más graves las que tienen más influencia.

159 Entre otras cabría citar a las asociaciones de víctimas del terrorismo como la Fundación Víctimas del Terrorismo (<http://www.fundacionvt.org/>), la Asociación de Víctimas del Terrorismo (<http://www.avt.org/>) o la Asociación 11M Afectados por el Terrorismo (<http://www.asociacion11m.org/>).

de estos grupos ha aumentado en los últimos años. Si bien antes se limitaban a estar atentos al contenido de la legislación penal (actuación post-parlamentaria), ahora realizan también una actividad de presión o *lobbying* antes y durante la elaboración de las leyes (actuación pre-parlamentaria y paraparlamentaria), lo cual redundará en una mayor capacidad de influencia sobre el legislador<sup>160</sup>.

Finalmente, la creación de grupos de presión de víctimas es un factor fundamental para entender el creciente poder de este colectivo (o de parte de él) en nuestro país. Dos elementos han ayudado a la proliferación y el reforzamiento de las asociaciones de víctimas en España. El primero es el bipartidismo: en los Estados con dos partidos nacionales poderosos es más probable que el gobierno se deje influir por los *lobbys*<sup>161</sup>. Un segundo elemento es la integración de estas asociaciones en redes internacionales. En este sentido son de gran importancia encuentros internacionales como los Congresos de Víctimas del Terrorismo, en los que han participado personalidades como el entonces príncipe Felipe de BORBÓN Y GRECIA y el presidente del Consejo General del Poder Judicial<sup>162</sup>.

Numerosos autores han identificado el protagonismo de las víctimas como uno de los elementos del populismo puni-

---

También cabe nombrar la plataforma Stop Accidentes (<http://stopaccidentes.org/>) y organizaciones feministas como la Federación de Mujeres Progresistas (<http://www.fmujeresprogresistas.org/es/>) y Mujeres Juristas Themis (<http://www.mujeresjuristasthemis.org/>), que han tenido un papel destacado en el endurecimiento del Código Penal respectivamente en materia de delitos contra la seguridad del tráfico y de violencia de género.

160 CERESO DOMÍNGUEZ, A. I. : *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*, op. cit., pp. 35-38.

161 LAPPÍ-SEPPÄLÄ, T.: “Política criminal y penas alternativas a la prisión en los países escandinavos”, *Cuadernos de Política Criminal*, 2ª época, núm. 90, 2006, pp. 121-158, citado por CERESO DOMÍNGUEZ (*Íbid.*, p. 37).

162 Véase REDACCIÓN: “Los Príncipes presidirán el VII Congreso Internacional de Víctimas del Terrorismo”, *Libertad Digital*, 13/09/2011, disponible en <http://www.libertaddigital.com/nacional/2011-09-13/vii-congreso-internacional-de-victimas-del-terrorismo-en-paris-1276435171/>.

tivo<sup>163</sup>. Pero ¿esta relación entre víctimas y punitivismo es inevitable? Vamos a intentar responder a esta pregunta partiendo de la valoración que CEREZO DOMÍNGUEZ realiza de los riesgos derivados del protagonismo de los grupos de presión de víctimas<sup>164</sup>. El primer riesgo identificado por la autora es de carácter psicológico: de acuerdo con los expertos en victimización, el discurso victimista y vengativo que a menudo defienden las asociaciones dificulta la superación del trauma del delito. Por otro lado, CEREZO DOMÍNGUEZ señala un elemento de particular importancia para este trabajo: la manipulación de las víctimas por parte de partidos políticos. La relación entre ambos actores es bidireccional: por un lado el legislador justifica sus reformas penales punitivistas aludiendo a los deseos de las víctimas; por otro, políticos interesados en encubrir las deficiencias del sistema penal<sup>165</sup> o en poner en marcha leyes penales represivas manipulan a las víctimas. La comprensión de esta dinámica entre partidos y víctimas es fundamental de la misma manera que es primordial entender la complejidad de las relaciones entre partidos y medios de comunicación. Ya explicamos en el capítulo dedicado a los medios que no solo estos influyen en las decisiones de los políticos en materia de política criminal sino que los políticos defensores de ideologías represivas utilizan la presión mediática como excusa para poner en marcha su proyecto populista punitivo.

Parece claro que la influencia de las asociaciones de víctimas en el diseño de la política criminal española en los últimos años ha contribuido a reforzar la tendencia al populismo punitivo. Sin embargo, la presencia de estas asociaciones en el

---

163 Por todos, véanse las obras de DIEZ RIPOLLÉS, L. y GARLAND, D. citadas en este capítulo.

164 CEREZO DOMÍNGUEZ, A. I.: *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*, op. cit. pp. 38-46.

165 Recordemos cómo GARLAND explica que resulta muy difícil obtener éxitos políticos en el ámbito penal porque la delincuencia depende en gran medida de factores que no son directamente controlables por los gobernantes (véase el primer capítulo de la primera parte del trabajo).

ámbito de la justicia penal no debe demonizarse ya que no solo es una exigencia del principio democrático sino que también tiene en muchos casos efectos positivos sobre las víctimas y sobre el conjunto de la sociedad. En sus orígenes estas organizaciones tenían funciones esencialmente asistenciales y de visibilización de las víctimas<sup>166</sup> y han cumplido un papel fundamental en la respuesta que la sociedad ha dado a cierta delincuencia antes ignorada por el Estado, como la violencia de género. Sin embargo, la deriva punitivista de muchas de ellas las ha convertido en un *lobby* al servicio de una política criminal represiva e irracional, más preocupado por el castigo de los delincuentes que por la recuperación de los perjudicados por los delitos. Las víctimas son las que mejor conocen sus necesidades y en ese ámbito el legislador debería escucharlas, pero estas asociaciones no son infalibles y la política criminal no debe estar guiada por sus demandas, sino por el interés general de la sociedad y por los principios del Estado social y democrático de Derecho. La exploración de fórmulas de participación de las víctimas en el sistema penal sin reforzar el populismo punitivo<sup>167</sup> es una de las responsabilidades que tienen los penalistas.

## Conclusiones y recomendaciones

En la primera del trabajo hemos presentado una tipología compuesta por tres modelos ideales de política criminal: el populismo punitivo, el correccionalismo tecnocrático del Estado de bienestar y la justicia restaurativa. Hemos comprobado cómo el modelo español está evolucionando desde el correccionalismo tecnocrático hacia el populismo punitivo, sin que el modelo de

---

166 CERZO DOMÍNGUEZ, A. I. : *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*, op. cit., pp. 17-22.

167 La justicia restaurativa supone la integración sistemática de las víctimas en la resolución de los conflictos surgidos de los delitos, superando el dogma del monopolio absoluto del Estado en materia penal. Sin embargo, sin defecto de la posibilidad de incluir mecanismos de justicia restaurativa en nuestro sistema penal, es necesario pensar la integración de las víctimas en el actual sistema.

justicia restaurativa tenga apenas presencia en nuestro país. A continuación, en la segunda parte, hemos analizado las correlaciones de fuerza entre los actores que más influyen en el diseño de la política criminal española, estudiando tres hipótesis.

La primera hipótesis (H1) era la siguiente: “Los medios de comunicación no transmiten fielmente las opiniones mayoritarias de la ciudadanía sobre la delincuencia y el sistema penal, sino que el tratamiento que hacen de este tipo de noticias muestra una situación de alarma social que no se corresponde con la realidad”. Nuestro estudio valida completamente la variable; los principales medios de comunicación realizan un tratamiento sesgado de los temas relacionados con la delincuencia y la justicia penal tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el cualitativo. Dedicar un espacio exagerado a las noticias relacionadas con estos temas y las tratan de una forma sensacionalista que distorsiona la realidad. Por el contrario, la mayoría de los ciudadanos, cuando reciben información correcta sobre el fenómeno de la delincuencia, no apoyan los castigos duros, sino que son conscientes del origen social del delito y defienden medidas alternativas a la prisión.

La segunda hipótesis (H2) era esta: “El tratamiento mediático de la delincuencia forma parte de la estrategia de los dos principales partidos políticos; el hecho de que los principales medios de comunicación dediquen una atención exagerada a la delincuencia y adopten un enfoque sensacionalista es consecuencia de sus relaciones con el PP y el PSOE, que los utilizan como correa de transmisión de sus respectivas estrategias políticas”. Esta variable se valida solo parcialmente. Es cierto que los grandes medios de comunicación algunas veces se ponen al servicio de las estrategias políticas y electorales de sus aliados políticos, pero debe entenderse este comportamiento como una forma de conseguir el fin principal de las empresas mediáticas, que es obtener la máxima rentabilidad económica posible. Los medios y los partidos políticos mantienen relaciones complejas y cambiantes, que pasan con relativa facilidad del apoyo mutuo

al enfrentamiento, por lo que no se ajusta a la realidad la idea de que los medios de comunicación son una mera correa de transmisión de las estrategias partidistas.

Finalmente, nuestra tercera hipótesis (H3) era la siguiente: “La orientación punitiva de las asociaciones de víctimas no es inherente a su carácter de víctimas, sino que se debe a la manipulación de los partidos políticos y los medios de comunicación”. La hipótesis queda validada: las asociaciones de víctimas que cuentan con mayor presencia mediática en nuestro país son las más punitivas y los políticos defensores del modelo penal de la seguridad ciudadana las utilizan como coartada para justificar sus reformas. Las conclusiones que hemos alcanzado nos permiten presentar una serie de recomendaciones dirigidas a varios actores:

### **1) Expertos en Derecho penal y política criminal**

La mayoría de los penalistas más prestigiosos se han opuesto sistemáticamente a la deriva punitivista de la política criminal española en los últimos años, desde la aprobación del Código Penal de 1995. Ya en 1989 se creó el Grupo de Estudios de Política Criminal, que se autodefine como “*un grupo permanente de trabajo dedicado a desarrollar e impulsar investigaciones y propuestas político-criminales a partir de presupuestos progresistas*”<sup>168</sup>. Más tarde, en los años 2000, se creó la plataforma “Otro derecho penal es posible”<sup>169</sup>, que ha producido documentos sobre diversos aspectos del sistema de justicia penal español y análisis críticos de las diversas reformas que ha sufrido el Código Penal en los últimos años. Las sucesivas mayorías legislativas han hecho oídos sordos a las principales recomendaciones de estos colectivos. Sin embargo, algunos penalistas consideran que no toda la culpa es de los políticos que se han ido sucediendo en el poder, sino que los académicos y profesio-

---

168 Véase <http://www.gepc.es/web/>.

169 Véase <http://www.otroderechopenal.com/>.

nales del Derecho penal también tienen responsabilidades que asumir en la deriva punitivista de la política criminal española. El catedrático DÍEZ RIPOLLÉS critica que los especialistas del ámbito se limitan a oponerse a las diversas reformas represivas con argumentos de principios, que no convencen ni a políticos ni a ciudadanos<sup>170</sup>. Coincidimos con DÍEZ RIPOLLÉS en que no basta con oponerse a reformas punitivistas como el Proyecto de 2013, sino que además es necesario explicar que la actual política criminal no es efectiva para reducir la delincuencia que atenta más gravemente contra los intereses generales, como los delitos “de cuello blanco”<sup>171</sup>, la corrupción o el fraude fiscal. Por otro lado, sería interesante que los estudiosos del ámbito de la política criminal y el Derecho penal siguiesen investigando sobre el tratamiento mediático de la delincuencia en España y sobre el papel que cumplen actores como los empresarios de la seguridad privada, los sindicatos policiales<sup>172</sup> y los movimientos sociales en el diseño de la política criminal de nuestro país.

## 2) Movimientos sociales

Ciertos movimientos sociales, pese a su ideología progresista, confían en el Derecho penal como un instrumento efectivo y legítimo en la lucha contra las discriminaciones (machismo, racismo, homofobia, etc.) y contra otras conductas lesivas del interés general como la corrupción política y económica. La autora brasileña BOUÇAS COIMBRA se refiere a estos actores en los siguientes términos:

*“Los movimientos sociales creen y vocean, como misioneros, que la impunidad es la principal causa de la violencia ayer y*

---

170 DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”, op. cit., pp. 21-23.

171 Así se conoce a los delitos de índole económica cometidos por empresarios y otros ciudadanos con poder económico.

172 VARONA GÓMEZ, D. señala que estos sindicatos “han tenido bastante éxito en nuestro país a la hora de hacer visibles sus reivindicaciones en los medios (básicamente más medios y mayores retribuciones)” (VARONA GÓMEZ, D., “Medios de comunicación y punitivismo”, op. cit., p. 18).

*hoy, y piden más leyes, aplaudiendo la rigidez y la dureza de la Ley Maria da Penha, por ejemplo*<sup>173</sup>.

No obstante, VARONA GÓMEZ explica que los movimientos sociales solo consiguen introducir estos temas en la agenda política si sus intereses coinciden con los de actores más poderosos de los sectores económicos, mediáticos o políticos<sup>174</sup>, por lo que no conviene exagerar la parte de responsabilidad de los movimientos sociales en el avance del populismo punitivo en nuestro país. En todo caso, es necesario que estos actores abandonen la retórica punitivista y admitan que problemas sociales tan profundos como el machismo, el racismo o la corrupción no se solucionan con el Derecho penal. La aparición de colectivos contrarios al Proyecto de reforma del Código Penal de 2013 es un signo esperanzador en este sentido<sup>175</sup>, quizá se extienda en los movimientos sociales la idea de que un incremento generalizado de la represión penal no es compatible con la persecución de objetivos de justicia social.

### 3) Políticos progresistas

Los políticos progresistas no pueden seguir apoyando reformas penales injustas e irracionales por miedo a una ciudadanía supuestamente punitiva. Los datos demuestran que los ciudadanos españoles no son mayoritariamente punitivos; son conscientes de las causas sociales de la delincuencia y apoyan

---

173 BOUÇAS COIMBRA, C. M.: “Modalidades de aprisionamento: procesos de subjetivização contemporâneos e poder punitivo”, en VIEIRA, P. y MALAGUTI, V. (org.) : *Depois do grande encarceramento*, pp. 183-194, op. cit., p. 187. La Ley Maria da Penha es el nombre por el que se conoce a una ley contra la violencia de género aprobada en Brasil en 2006, cuyo principal rasgo es el endurecimiento de la respuesta penal a las agresiones machistas.

174 VARONA GÓMEZ, D. : “Medios de comunicación y punitivismo”, op. cit., p. 12.

175 Cabe citar la plataforma “No somos delito” (<http://nosomosdelito.net>) y la coordinadora “Paremos la criminalización de la protesta social” (<https://www.facebook.com/pages/Coordinadora-Paremos-la-Criminalizaci%C3%B3n-de-la-Protesta-Social/157985314412828>).

medidas alternativas a la cárcel para combatirla. DÍEZ RIPO-LLÉS aporta una idea interesante para los políticos que pretenden poner en marcha una política criminal distinta del populismo punitivo: *“Toda modificación de un modelo de intervención social, más allá de los intereses generales que persiga y de su eficacia para obtenerlos, favorece los intereses particulares de ciertos grupos sociales y perjudica, o al menos no promueve, los intereses de otros”*<sup>176</sup>. Entre los sectores perjudicados por la política criminal de la seguridad ciudadana el autor cita a los *“colectivos preferidos del escrutinio policial, como jóvenes, inmigrantes y minorías sociales, cuerpos expertos de la justicia, de la ejecución penitenciaria o de la asistencia social y psicológica, emprendedores a cuyos negocios perjudica la imagen de inseguridad ciudadana, asociaciones activas en la atención a la marginación social”*<sup>177</sup>. Probablemente cualquier formación política que pretenda en el futuro modificar el rumbo de la actual política criminal encontrará apoyo en estos colectivos. Por su parte, HUTTON destaca la importancia de que las instituciones estatales difundan información precisa sobre la delincuencia y el sistema penal que palie la desinformación del público en esta materia, propiciada por los principales medios de comunicación<sup>178</sup>.

Finalmente, los políticos que hasta ahora han apoyado el modelo penal de la seguridad ciudadana deberían tener presente esta idea del jurista FERRAJOLI:

*“El progreso de un sistema político se mide por su capacidad de tolerar; con simplicidad, el desvío como señal y producto de tensiones y disfunciones sociales no resueltas, y por otro lado, de prevenirla, sin medios punitivos o autoritarios, haciendo desaparecer sus causas materiales”*<sup>179</sup>.

---

176 DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”, op. cit. p. 33.

177 DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”, op. cit. p. 33.

178 HUTTON, N., “Beyond populist punitiveness?” (op. cit.), p. 13.

179 Comunicación personal de João Ricardo DORNELLES.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros y artículos

- ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (dir.), DOPICO GÓMEZ-ALLER, J. (coord.): *Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia 2003.
- BATISTA, N.: “Política criminal com derramamento de sangue” en *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, núm. 20, Revista dos Tribunais, São Paulo 1997.
- BEALE, S. S.: “The news media’s influence on criminal justice policy: how market-driven news promotes punitiveness”, en *William & Mary Law Review*, vol. 48, 2006.
- BECK, U.: *The risk society: Towards a new modernity*, SAGE Publications, Londres 1992.
- BECKETT, K. y SASSON, T.: *The Politics of Injustice: Crime and Punishment in America*, Sage, Nueva York 2004.
- BOTTOMS, A.: “The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing” en *The Politics of Sentencing Reform*, CLARCKSON, C., y MORGAN, R. (eds.), Oxford University Press, Oxford 1995.
- BRITTO RUIZ, D.: *Justicia restaurativa. Reflexiones sobre la experiencia en Colombia*, Ed. de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja 2010.
- CANCIO MELIÁ, M.: “La expulsión de ciudadanos extranjeros sin residencia legal (art. 89 CP)”, en BAJO FERNÁNDEZ, M., BARREIRO, J. A. y SUÁREZ GONZÁLEZ, C. (eds.): *Homenaje al Profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo*, Civitas, Madrid 2005.
- CAVADINO, M. y DIGNAN, J.: “Penal policy and political economy”, en *Criminology & Criminal Justice*, Vol. 6(4), pp. 435–456, SAGE Publications and the British Society of Criminology, London, Thousand Oaks & New Delhi 2006.
- CEA MARTÍNEZ, M., RUIZ CABELLO, P. y MATUS ACUÑA, J. P.: “Determinantes de la criminalidad: revisión bibliográfica”, en *Política Criminal*, núm. 2, 2008,

- p. 18, disponible en [http://www.politicacriminal.cl/n\\_02/d\\_4\\_2.pdf](http://www.politicacriminal.cl/n_02/d_4_2.pdf).
- CEREZO DOMÍNGUEZ, A. I.: *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*, Tirant lo Blanch, Valencia 2010.
- COMISIÓN “LEGAL SOL”: *Informe sobre el Proyecto de reforma del Código Penal*, Madrid, octubre de 2013.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L.: “De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana. Un debate desenfocado” en *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, núm. 7, 2005, disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1068020>.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L.: “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 06-03, 2004, disponible en <http://criminnet.ugr.es/recpc/06/recpc06-03.pdf>.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L.: *La política criminal en la encrucijada*, Euros editores, Buenos Aires 2007.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J.L.: *La racionalidad de las leyes penales*, Trotta, Madrid 2003.
- DORNELLES, J. R.: *Conflito e segurança (entre pombos e falcoões)*, Lumen Juris, Rio de Janeiro 2008.
- ESCOBAR MARULANDA, G. y VARONA GÓMEZ, D.: *Actituds dels catalans envers les sancions penals (un estudi pilot)*, Centre d’Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, Barcelona 2007.
- ESPING-ANDERSEN, G.: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.
- FOUCAULT, M.: *Vigilar y castigar*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires 2003.
- FRASE, R.: “Comparative perspectives on sentencing policy and research” en TONRY, M. y
- FRASE, R.S. (eds.): *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, Oxford University Press, Oxford 2001.

- GARCÍA ARÁN, M.: “El discurso mediático sobre la delincuencia y su incidencia en las reformas penales” en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 18, abril 2008.
- GARLAND, D.: *Crimen y castigo en la modernidad tardía*, Siglo del hombre editores, Bogotá 2008.
- GARLAND, D.: *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa, Barcelona 2005.
- GIDDENS, A.: *The consequences of modernity*, Polity Press, Oxford 1990.
- HOYA CORDOBÉS, M. A. (tutor: MACIÁ BARBER, C.): *La influencia de los medios en las reformas penales. El caso Mari Luz y su relación con la prisión permanente revisable*, no publicado (Trabajo de fin de Grado en la Universidad Carlos III de Madrid, presentado en junio de 2013).
- HUTTON, N.: “Beyond populist punitiveness?”, en *Punishment and Society*, 7 (3), pp. 243- 259, SAGE Publications, Londres, Thousand Oaks, CA y Nueva Delhi 2005, disponible en <http://pun.sagepub.com/content/7/3/243>.
- LACEY, N.: “Principles, Politics and Criminal Justice” en ZEDNER, L. y ASHWORTH, A. (eds.), *The criminological Foundations of Penal Policy*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- LAPPI-SEPPÄLÄ, T.: “Política criminal y penas alternativas a la prisión en los países escandinavos”, *Cuadernos de Política Criminal*, 2ª época, núm. 90, 2006.
- LARRAURI PIJOAN, E.: “La economía política del castigo” en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, vol. 11 (6), 2009, disponible en <http://criminnet.ugr.es/recpc/11/recpc11-06.pdf>.
- LARRAURI PIJOAN, E.: *Criminología crítica y violencia de género*, Trotta, Madrid 2006.
- LARRAURI PIJOAN, E.: “Populismo punitivo... y cómo resistirlo”, en *Jueces Para la Democracia*, núm. 55, 2006.
- MONCLÚS MASÓ, M.: *La gestión penal de la inmigración. El recurso al sistema penal para el control de los flujos migratorios*, Editores del Puerto, Buenos Aires 2008.

- MORENO, L.: “La «vía media» española del modelo de bienestar mediterráneo”, en *Papers, Revista de Sociología*, 63-64, pp. 67-82, Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC, 2001. Disponible en Internet: <http://www.ipp.csic.es/en/node/283729>.
- MUÑOZ LORENTE, J.: “La expulsión del extranjero como medida sustitutiva de las penas privativas de libertad: el artículo 89 del CP tras su reforma por la Ley Orgánica 11/2003”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2ª Época, núm. extraordinario 2, 2004, pp. 401-482, p. 408, disponible en <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:revistaDerechoPenalyCriminologia-2004-extra2-5120&dsID=Documento.pdf>.
- PASCUAL RODRÍGUEZ, E.: *La mediación en el sistema penal*, UCM Madrid 2012, disponible en <http://eprints.ucm.es/16592/1/T33979.pdf>.
- POLAINO NAVARRETE, M.: *La reforma penal española de 2003*, Tecnos, Madrid 2004.
- RECHEA ALBEROLA, C., FERNÁNDEZ MOLINA, E. y BENÍTEZ JIMÉNEZ, M. J.: “Tendencias sociales y delincuencia”, Centro de Investigación en Criminología de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, disponible en [http://www.uclm.es/centro/criminologia/pdf/informes/11\\_2004.pdf](http://www.uclm.es/centro/criminologia/pdf/informes/11_2004.pdf).
- RUSCHE, G. y KIRCHHEIMER, O.: *Pena y estructura social*, Temis, Bogotá 2004.
- TÉLLEZ AGUILERA, A.: *Nuevas penas y medidas alternativas a la prisión*, Edisofer, Madrid 2005.
- THOMPSON, A.: *La cuestión penitenciaria*, Ed. Vozes, Petrópolis 1976.
- VAUGHAN, B.: “Review of The Culture of Control”, en *Journal of Law and Society*, 29 (2) (en Internet).
- TONRY, M.: “Determinants of penal policy”, en *Crime and Justice*, 36, University of Chicago, Chicago 2007.
- VARONA GÓMEZ, D.: “Medios de comunicación y punitivismo”, en *InDret. Revista para el análisis del derecho*,

- Barcelona 2011, disponible en [http://www.indret.com/pdf/791\\_1.pdf](http://www.indret.com/pdf/791_1.pdf).
- VARONA GÓMEZ, D.: “¿Somos los españoles punitivos?”, en *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, Barcelona 2009, disponible en <http://www.indret.com/pdf/599.pdf>.
- VIEIRA MORANTE, F. J.: *Las penas y sus alternativas*, monografía de los *Cuadernos de Derecho Judicial del Consejo General del Poder Judicial*, Lerko Print S.A., Madrid 2005.
- VIEIRA, P. y MALAGUTI, V. (org.): *Depois do grande encarceramento*, Revan, Rio de Janeiro 2010.
- VILLACAMPA ESTIARTE, C., TORRES ROSELL N. y LUQUE REINA, M. E.: *Penas alternativas a la prisión y reincidencia: un estudio empírico*, monografía asociada a la *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, Ed. Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2006.
- WACQUANT, L.: *Las cárceles de la miseria*, Ed. Manantial, Buenos Aires 2004.
- YANKELOVICH, D.: *Coming to Public Judgment: Making Democracy Work in a Complex World*, Syracuse University Press, Syracuse, Nueva York.
- ZEDNER, L.: “Dangers and Dystopias in Penal Theory” en *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 22, núm. 2, Oxford 2002.
- ZUBRYCKI, R. M.: “Community-based alternatives to incarceration in Canada”, en 121<sup>st</sup> International Training Course Visiting Experts’ Papers, adaptado del *National Parole Board Fact Sheet*, Canada 1997, disponible en [http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS\\_No61/No61\\_12VE\\_Zubrycki.pdf](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No61/No61_12VE_Zubrycki.pdf).

## Noticias

AGENCIA EFE: “La AVT pide la desaparición del Supremo por no «mojarse» sobre la doctrina Parot”, *El Diario*, 12/11/2013, disponible en

- [http://www.eldiario.es/politica/AVT-desaparicion-Supremo-doctrina-Parot\\_0\\_195980967.html](http://www.eldiario.es/politica/AVT-desaparicion-Supremo-doctrina-Parot_0_195980967.html).
- AGENCIA EFE: “La libertad condicional podrá anularse si se delinque”, *El Mundo*, 14/9/2012, disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/09/14/espana/1347625508.html>.
- AGENCIA EFE: “La desaparición de personas será castigada como homicidio”, *El Mundo*, 14/9/2012, disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/09/14/espana/1347627525.html>.
- AIZPEOLEA, L. R.: “Aznar proclama que “vamos a barrer de las calles a los pequeños delincuentes”, *El País*, 9/9/2002, disponible en [http://elpais.com/diario/2002/09/09/espana/1031522410\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/09/09/espana/1031522410_850215.html).
- BENÍTEZ, B.: “El Gobierno aprueba la “ley mordaza” tras rebajar algunas sanciones”, *La Marea*, 29/11/2013, disponible en <http://www.interior.gob.es/press/aprobado-el-nuevo-textonormativo-del-anteproyecto-de-ley-para-la-proteccion-de-la-seguridad-ciudadana-16127>.
- CEBERIO BELAZA, M.: “Cara a cara entre terroristas y víctimas”, *El País*, 25/09/2011, disponible en [http://elpais.com/diario/2011/09/25/espana/1316901601\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/09/25/espana/1316901601_850215.html).
- COLPISA: “El Congreso reforma de arriba abajo el Código Penal aprobado hace sólo 8 años”, *El Día*, 7/11/2007, disponible en <http://eldia.es/2003-11-07/sucesos/sucesos5.htm>.
- DE LAS HERAS, P.: “Rajoy bate récords de impopularidad”, *El Correo*, 13/08/2012, disponible en <http://www.elcorreo.com/vizcaya/v/20120813/politica/rajoy-bate-recordsimpopularidad-20120813.html>.
- EP SOCIAL: “La policía para en la calle diez veces más a gitanos y magrebíes que a caucásicos”, *Europa Press*, 17/10/2013, disponible en <http://www.europapress.es/epsocial/noticia-policia-calle-diez-veces-mas-gitanos-magrebiescaucasicos-estudio-20131017113338.html>.

- M. J. Á.: “PP y PSOE sitúan la seguridad ciudadana como eje de sus campañas electorales”, *ABC*, 18/4/2003, disponible en [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-18-04-2003/abc/Madrid/pp-y-psoe-situan-la-seguridad-ciudadana-como-eje-de-sus-campa%C3%B1as-electorales\\_175200.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-18-04-2003/abc/Madrid/pp-y-psoe-situan-la-seguridad-ciudadana-como-eje-de-sus-campa%C3%B1as-electorales_175200.html).
- MORA M. y FABRA, M.: “El Tribunal de Estrasburgo tumba la ‘doctrina Parot’”, *El País*, 21/10/2013, disponible en [http://politica.elpais.com/politica/2013/10/08/actualidad/1381229761\\_719630.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/10/08/actualidad/1381229761_719630.html).
- PARDO DE VERA, A.: “Cospedal pide que el Código Penal impida a «tribunales de fuera» corregir a los de España”, *Público*, 15/11/2013, disponible en <http://www.publico.es/482622/cospedal-pide-que-el-codigo-penal-impida-a-tribunales-defuera-corregir-a-los-de-espana>.
- PARDO, M., “Multas y sanciones masivas persiguen a los movimientos sociales”, *El Diario*, 12/07/2013, disponible en [http://www.eldiario.es/galicia/Multas-sanciones-persiguenmovimientos-Galicia\\_0\\_152934991.htm](http://www.eldiario.es/galicia/Multas-sanciones-persiguenmovimientos-Galicia_0_152934991.htm).
- REDACCIÓN : “Hay una operación de derribo contra Mariano Rajoy”, *El Confidencial Digital*, 16/7/2013, disponible en [http://www.elconfidencialdigital.com/politica/Mariano-PP-Gobierno-Extranan-Maria\\_0\\_2090190964.html](http://www.elconfidencialdigital.com/politica/Mariano-PP-Gobierno-Extranan-Maria_0_2090190964.html).
- REDACCIÓN: “Los Príncipes presidirán el VII Congreso Internacional de Víctimas del Terrorismo”, *Libertad Digital*, 13/09/2011, disponible en <http://www.libertaddigital.com/nacional/2011-09-13/vii-congreso-internacional-de-victimas-delterrorismo-en-paris-1276435171>.
- REDACCIÓN: “Nuevas medidas legales contra la delincuencia”, *El País*, 13/9/2002, disponible en [http://elpais.com/elpais/2002/09/13/actualidad/1031905021\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2002/09/13/actualidad/1031905021_850215.html).
- REDACCIÓN: “Rubalcaba: “La tasa de criminalidad de 2009 es la más baja de la década”, *Abc*, 9/3/2010, disponible en <http://www.abc.es/20100309/nacional-interior/rubalcaba-tasacriminalidad-2009-201003091221.html>.

- REDACCIÓN: “Zapatero recibe a los padres de Mari Luz”, *El Periódico de Aragón*, 25/05/2008, disponible en [http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/sociedad/zapaterorecibe-a-los-padres-de-mari-luz\\_412505.html](http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/sociedad/zapaterorecibe-a-los-padres-de-mari-luz_412505.html).
- REQUENA AGUILAR, A.: “El CGPJ recibe con frialdad los cambios en el Código Penal que afectan a la violencia de género”, *El Diario*, 15/01/2013, disponible en [http://www.eldiario.es/sociedad/Codigo-Penal-introducir-mediacionviolencia\\_0\\_90641208.html](http://www.eldiario.es/sociedad/Codigo-Penal-introducir-mediacionviolencia_0_90641208.html).
- RODRÍGUEZ, C.: “Carcaño, condenado a 20 años por asesinato; los otros tres acusados, absueltos”, en *El Mundo*, 13/01/2012, disponible en [http://www.elmundo.es/elmundo/2012/01/13/andalucia\\_sevilla/1326446764.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2012/01/13/andalucia_sevilla/1326446764.html).
- VILLA, L.: “La Policía se niega a erradicar las redadas racistas a inmigrantes”, *Público*, 27/2/2013, disponible en <http://www.publico.es/451363/la-policia-se-niega-a-erradicar-lasredadas-racistas-a-inmigrantes>.

### **Páginas web**

- Web del Grupo de Estudios de Política Criminal: <http://www.gepc.es/web/>.
- Web de la plataforma «Otro Derecho penal es posible»: <http://www.otroderechopenal.com/>.

### **Otros documentos**

- CIS: “Barómetro de septiembre de 2006 (Estudio número 2654)”, disponible en [http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=5977](http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=5977).
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL : “Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana”, en *El Mundo*, consultado el 19/11/2014, disponible en [http://estaticos.elmundo.es/documentos/2014/07/15/Proyecto\\_LOPSC.pdf](http://estaticos.elmundo.es/documentos/2014/07/15/Proyecto_LOPSC.pdf).

- FUNDACIÓN ATENEA: informe «La cárcel se ceba con la exclusión social y las drogas», disponible en <http://fundacionatenea.org/?p=2110>.
- INE: “Estudio descriptivo de la pobreza en España. Resultados basados en la Encuesta de Condiciones de Vida 2004”, disponible en <http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/estudiodesc.pdf>.
- JUECES PARA LA DEMOCRACIA: Comunicado de la asociación sobre el Proyecto de reforma del Código Penal de 2013, disponible en <http://www.juecesdemocracia.es/txt/Comunicados/2013/20septiembre2013.htm>.
- TNS OPINION & SOCIAL: *Informe Nacional. España. Eurobarómetro Estándar número 66 - Otoño de 2006*, 2006, pp. 1-75, disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).