



Artículo 3/2013, abril (n.º 143). **VERSIÓN DIGITAL**

Rigorismo y reforma penal.

Cuatro legislaturas homogéneas (1996-2011). Parte II

José Luis Díez Ripollés (Universidad de Málaga)

Algunas referencias cuantitativas (viene del n.º 142)

4. A continuación nos preguntamos si se pueden apreciar cambios significativos en función de qué fuerza política mayoritaria detenta el poder en el gobierno y el parlamento. Recordemos que el relativamente extenso periodo abarcado contiene cuatro legislaturas, en las dos primeras gobernó y tuvo mayoría parlamentaria el Partido popular, y en las dos siguientes el Partido socialista.

Aunque el número de reformas legales llevadas a cabo por el partido conservador durante las dos primeras legislaturas, como nos muestra la columna primera de las tablas 1 y 2, más que dobla las realizadas por el partido socialista, 19 frente a 9, el número de modificaciones legislativas que he procedido a desagregar en las diferentes reformas¹³ da lugar, en la columna segunda de las tablas 1 y 2, a unos números mucho más cercanos, 68 frente a 59.

Más significativo resulta analizar si se aprecia una tendencia diversa entre ambos periodos en lo relativo a figuras delictivas y penas privativas de libertad, a partir de la información suministrada en las columnas tercera y cuarta. El número de modificaciones legislativas que han creado nuevas figuras delictivas o han ampliado las existentes ha sido 42 en el periodo conservador, y 37 en el periodo socialista. A su vez, el número de modificaciones legislativas que han creado penas privativas de libertad o que han aumentado la duración de las existentes, es de 44 en las legislaturas del partido popular, y de 41 en las del partido socialista. Estamos, por tanto, ante cifras muy cercanas, también si las formulamos en porcentajes: En cuanto a figuras delictivas, 62% el partido conservador, y 63% el partido socialista; en lo concerniente a penas privativas de libertad, 67% el partido popular, 68% el partido socialista.

Por otra parte, el número de modificaciones legislativas que han derogado figuras delictivas, o han reducido su ámbito, es de 3 en las legislaturas conservadoras, y de 4 en las de izquierdas. Asimismo modificaciones legislativas que han eliminado penas privativas de libertad o han reducido su duración han sido 12 en el periodo del partido popular, y 8 en el periodo socialista. En términos porcentuales, 4,4% del total de modificaciones legislativas sobre figuras delictivas en el partido conservador, y 6,8% en el partido socialista; respecto a penas privativas de libertad, 18,2% en el partido conservador y 13,3% en el partido socialista. Las cifras son muy bajas, y con rangos opuestos según se atiende a figuras delictivas o a penas privativas de libertad, por lo

que tampoco ahora las diferencias entre los dos grupos de legislaturas son concluyentes.

Una aproximación cualitativa

Realicemos ahora un análisis cualitativo de los contenidos de las reformas legales llevadas a cabo en los 16 años objeto de nuestro estudio.

1. Podemos destacar, en primer lugar, las importantes reformas que han tenido lugar en la parte general del código penal. Ellas se han extendido, en mayor o menor medida, al sistema de responsabilidad, al sistema de sanciones, y a la determinación y ejecución de estas. Y el resultado final ha sido una parte general del código más rigurosa que la original de 1995.

En el campo del sistema de responsabilidad penal son especialmente significativas: La introducción de la responsabilidad penal de las personas jurídicas; la repetida prolongación de los plazos de prescripción de delitos y penas; mayores elevaciones de pena como efecto de la concurrencia de circunstancias agravantes; transformación en delitos de determinadas faltas reiteradas.

Las reformas han sido especialmente numerosas en el sistema de penas, y en su determinación y ejecución: Reducción de la pena mínima de prisión de 6 a 3 meses; ampliación de la duración máxima de la prisión hasta los 40 años; introducción de reglas sobre el cumplimiento íntegro de las penas; eliminación de la pena de arresto de fin de semana a favor de penas cortas de prisión¹⁴; mayor facilidad para la suspensión de la pena de prisión en general; reiterado endurecimiento de las condiciones para lograr la suspensión o sustitución de la pena de prisión en delitos de violencia doméstica y de género; restricciones de acceso al tercer grado y a la libertad condicional¹⁵.

2. Si atendemos ahora a la parte especial del código penal, a su catálogo de delitos y faltas, observamos que se han producido cambios significativos a favor de un mayor rigorismo. Llama la atención, además, que esos cambios se han concentrado en ciertos grupos delictivos.

Los delitos sexuales han sido objeto de cuatro reformas legales, tres de ellas de amplio espectro. En todas ellas se ha procedido, bien a una expansión de figuras delictivas, bien a un reforzamiento de la pena de prisión, bien a ambas cosas. La violación, los abusos sexuales –en especial de menores–,

L. O. 5/2010 de 22 junio	- Maltrato de animales domésticos y amansados.	+	=
	- Posesión, producción, manipulación o comercio ilegales de materiales o elementos radioactivos o ionizantes.	+	+
	- Tráfico de drogas.	=	- +
	- Delitos contra la seguridad vial.	=	-
	- Falsificación, tráfico y uso de tarjetas bancarias, cheques de viaje, y documentos de identidad.	+	+
	- Uso no autorizado de documentos auténticos.	+	=
	- Cohecho, tráfico de influencias y otros delitos contra la administración pública.	+	+
	- Corrupción en transacciones comerciales internacionales.	+	+
	- Encubrimiento.	+	=
	- Producción, comercialización y depósito de minas antipersonas y municiones de racimo.	+	=
	- Organizaciones y grupos criminales.	+	+
	- Delitos de terrorismo.	+	+
	- Delitos contra la comunidad internacional.	+	=
	- Piratería.	+	+

la promoción de la prostitución, y la utilización de menores con fines o en espectáculos exhibicionistas o pornográficos han sufrido tres reformas sucesivas, cada una más punitiva que la anterior¹⁶.

Los delitos de violencia doméstica y de género han experimentado también cuatro reformas legales, dos de ellas de carácter monográfico. Todas ellas han conllevado una extensión de las figuras delictivas, un mayor uso de la pena de prisión, o ambas cosas.

Los delitos de tráfico de seres humanos, en sus diferentes variantes, han sufrido cinco reformas legales, dos de ellas de carácter monográfico. De nuevo, todas ellas han supuesto una expansión de figuras delictivas, de penas de prisión, o ambas cosas.

Ha habido dos grandes reformas de los delitos terroristas, y tres reformas más sobre delitos de fomento de acciones terroristas. Todas ellas rigurosas, en el sentido indicado en los grupos delictivos anteriores. Además, dos reformas adicionales han ampliado los tipos delictivos y endurecido el castigo de conductas relacionadas con terrorismo, como los daños mediante estragos o riesgo para las personas, y el comercio ilegal de explosivos u otras sustancias o aparatos susceptibles de causar estragos¹⁷.

Otros grupos de delitos han sido también objeto de consideración reiterada por un legislador riguroso:

Los delitos contra la seguridad vial han tenido tres reformas legales; mientras la primera y la segunda, esta de gran alcance, han supuesto una ampliación de figuras delictivas y un reforzamiento de las penas de prisión, la última permite reducir discrecionalmente la pena de prisión en casos menos graves.

Los delitos de corrupción se han extendido a las transacciones privadas y a las internacionales a través de tres reformas legales. Ello ha venido acompañado de una reforma legal que ha ampliado figuras delictivas, y creado o endurecido penas de prisión, en los delitos de cohecho y otros cercanos contra la administración pública.

Las organizaciones y grupos criminales no terroristas han adquirido autonomía delictiva a través de una relevante reforma. Ella se anticipó a través de varias reformas previas que, bien extendieron la criminalización de las asociaciones ilícitas o de las conductas de cooperación con ellas, bien,

lo que es más importante, repetidamente incrementaron la pena de prisión y endurecieron el régimen de ejecución de penas de los condenados por crimen organizado¹⁸.

Otro grupo de reformas legales ha estado principalmente motivado por obligaciones internacionales: Es el caso, en primer lugar, de cuatro reformas referidas a una nueva o más rigurosa persecución del comercio ilegal de armas químicas o biológicas, materiales o elementos radioactivos o ionizantes, y del comercio de minas antipersonas y bombas de racimo. En segundo lugar, dos reformas sobre delitos contra la comunidad internacional e infracciones relacionadas¹⁹.

3. Es, creo, ilustrativo que muy pocas reformas legales hayan tenido como propósito general o predominante el despenalizar conductas, o eliminar o reducir las penas de prisión previstas.

En todo el periodo solo hay dos reformas legales que proceden a derogar figuras delictivas existentes: La primera hace referencia a los delitos de negativa a la realización del servicio militar o a la prestación social sustitutoria, que vino precedida tres años y medio antes por una reducción del ámbito de esas figuras delictivas y de sus penas. La segunda alude al delito de convocatoria, autorización o promoción de elecciones o consultas populares ilegales y al de financiación con fondos públicos de asociaciones ilegales, delitos ambos introducidos, dentro de un intenso debate político, bajo legislatura del partido popular y cuya derogación es fruto, solo un año y medio después, de la decisión de una mayoría parlamentaria y gobierno socialistas.

Aparte de esas dos reformas, ha de destacarse la nueva regulación del delito de aborto, cuyo ámbito típico fue restringido al tiempo que se ampliaron notablemente los casos de aborto legítimo. Más allá de eso, es digna de mención alguna reforma de los delitos relativos a drogas, en la medida que redujo el límite máximo de la pena de prisión de parte del tipo básico e introdujo una atenuación para casos menos graves, aunque al mismo tiempo incrementó la pena de prisión de algún tipo agravado.

Consideraciones específicas sobre la ley penal de menores

Una atención diferenciada a las modificaciones legislativas que han tenido lugar en el ámbito del derecho

penal de menores nos permite descubrir unos resultados equivalentes a los del derecho penal de adultos, si no más contundentes.

Ciertamente se ha de destacar que la nueva L. O. 5/2000, que pasó a regular la responsabilidad penal de los menores, supuso un hito en nuestro derecho punitivo de menores. Se trata de una ley acomodada a las tendencias más actuales, orientada en la reeducación del menor y con unas reacciones afflictivas moderadas en los casos más graves. Pero las subsiguientes reformas sustantivas y procesales, alguna de ellas aprobada antes de la entrada en vigor de la L. O. 5/2000, han modificado marcadamente su carácter.

Aunque las reformas objeto de nuestro estudio ya han sido computadas en el precedente apartado de referencias cuantitativas, conviene recordar que, tras la aprobación parlamentaria de la L. O. 5/2000, esta ha sufrido tres reformas legales de carácter sustantivo. Todas ellas han supuesto un endurecimiento del trato dado a los delincuentes menores de edad, sin que haya existido una sola modificación legislativa dentro de ellas que haya supuesto un aflojamiento de la presión punitiva sobre estos sujetos.

De nuevo, esas unidireccionales modificaciones legislativas se distribuyen a lo largo de todo el periodo analizado. La nueva ley de responsabilidad penal de los menores se aprobó durante una legislatura con mayoría parlamentaria del partido conservador pero, antes de dejar paso a una mayoría parlamentaria socialista, el partido popular impulsó dos de las reformas legales que han endurecido la ley desde entonces. La llegada del partido socialista al poder no cambió las cosas: En 2006 procedió a realizar la tercera reforma legal, monográfica, ambiciosa y muy rigurosa.

Si entramos más en detalle de los contenidos de esas tres reformas legales, podemos constatar que la primera de ellas, L. O. 7/2000, elevó el límite máximo de los internamientos de menores en régimen cerrado de 5 años a 8 años–10 años en los casos de concurso de delitos– cuando hubieran cometido delitos de homicidio, asesinato, violación, terrorismo o cualquier otro delito castigado con más de 15 años de prisión en el código penal de adultos. Además equiparó en estos casos los plazos de prescripción a los que rigen para los adultos.

La tercera de las reformas, L. O. 8/2006, incrementó el número de delitos realizados por menores en los que se puede imponer la medida de internamiento en régimen cerrado, y elevó el límite máximo de tales internamientos en los supuestos normales y en parte de los excepcionales. Además, permitió, incluso hizo obligatorio en ciertos casos, que los menores de 18 años cumplieran la medida de internamiento en un centro penitenciario, conforme al régimen general.

Por último, tras un aplazamiento en 2003 de la entrada en vigor del precepto que permitía aplicar la ley penal del menor a jóvenes entre 18 y 21 años, la citada ley de 2006 derogó definitivamente tal previsión.

Conclusiones

Se ha confirmado que una de las cualidades que mejor caracteriza el desenfundado proceder legislativo penal de los últimos

16 años es la cada vez más acentuada tendencia hacia la expansión y endurecimiento del sistema penal español.

Se constata igualmente que en este asunto se han difuminado las diferencias ideológicas entre la derecha y la izquierda, siendo trabajoso percibir una política criminal distinta entre el partido popular y el partido socialista en todos estos años.

La evolución legislativa rigorista, sin dejar de afectar a todo el sistema penal, ha tenido como protagonistas ciertos asuntos:

En destacado lugar, la pena privativa de libertad, la cual ha conocido una gran expansión en todos sus aspectos, sea en sus límites mínimo y máximo, sea en su acumulación, sea en su régimen de cumplimiento, sea en los supuestos susceptible de imponerse. En contra de algunas apariencias, el resto de penas no privativas de libertad ha perdido relevancia dentro del sistema.

Los delitos sexuales han mostrado estos años ser el instrumento privilegiado para catalizar todos los temores e inquietudes suscitados por una sociedad que cada vez ofrece menos certezas vitales. Sin fundamentos objetivos, dada el escaso volumen de la delincuencia sexual padecida en España, el delincuente sexual se ha convertido en la bruja contemporánea a la que hay que cazar a toda costa y con cuyo castigo se exorcizan el malestar e inseguridad contemporáneos.

La marcada presencia de los delitos de violencia doméstica y de género en las reformas penales refleja la excesiva, e ingenua, relevancia que la sociedad ha querido dar al derecho penal en el establecimiento de la igualdad social entre los sexos. Problema de gran entidad, pero en cuya resolución el sistema punitivo solo puede hacer una aportación modesta.

Estos años han presenciado igualmente el paso a primer plano del concepto de delincuencia organizada y sus sucesivas ampliaciones, capaz de abarcar fenómenos preocupantes, como el tráfico internacional de personas y mercancías o las conductas terroristas, pero también meros fenómenos de codelinquencia a los que la nueva denominación les ha supuesto un nuevo y agravado status criminal. Con el transcurso del tiempo el concepto se va transformando en el útil cajón de sastre donde atesorar los tradicionales intereses vinculados a la seguridad nacional.

A salvo del aborto y de alguna modificación legislativa encaminada a moderar el desproporcionado arsenal punitivo en los delitos relativos a drogas, las reformas dirigidas a reducir la intervención penal han sido irrelevantes en este periodo.

A ello se ha unido una clara tendencia a aproximar progresivamente el derecho penal de los menores al derecho penal de adultos.

Este estudio ha pretendido caracterizar a la política legislativa penal de los últimos lustros desde una muy particular dimensión. Posteriores estudios que atendieran a dimensiones distintas, como por ejemplo el grado en que se haya progresado en asentar la protección de objetos de tutela colectivos, en especial de naturaleza socioeconómica, o la medida en que las sucesivas reformas afectan a la discrecionalidad judicial, permitirán obtener una visión más completa y ajustada de la actual política legislativa penal.

Contacto con el autor: ripolles@uma.es

Cómo citar este artículo: DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis, "Rigorismo y reforma penal. Cuatro legislaturas homogéneas (1996-2011)", en *Boletín Criminológico*, artículos 2/2013, marzo (n.º 142) y 3/2013, abril (n.º 143). Versión electrónica disponible en

<http://www.boletincriminologico.uma.es/boletines/142.pdf> y <http://www.boletincriminologico.uma.es/boletines/143.pdf> [Fecha de consulta]

Notas:

¹³ He de reiterar el componente personal que tiene esa desagregación por asuntos realizada. Véase lo dicho en apartado precedente.

¹⁴ Aunque en los casos de faltas el arresto de fin de semana se transforma en pena de localización permanente, no se puede olvidar que reformas posteriores incrementan el plazo máximo imponible de esta pena, e incluso la sustituyen materialmente por una pena de arresto de fin de semana en centro penitenciario en casos de reiteración de determinadas faltas..

¹⁵ Por más que alguna reforma posterior afloja limitadamente las restricciones de acceso al tercer grado.

¹⁶ Ello sin perjuicio del endurecimiento de las condiciones penales y penitenciarias de los delincuentes sexuales contenido en las reformas ya aludidas del sistema de penas y de su ejecución.

¹⁷ Todo ello sin olvidar que las reformas ya aludidas del sistema de sanciones y de su ejecución, de un modo más estricto que en los delitos sexuales, han prestado especial atención a endurecer las condiciones penales y penitenciarias de los delincuentes terroristas.

¹⁸ Ello sin contar la reiterada expansión y endurecimiento de los delitos de blanqueo de capitales.

¹⁹ No se debe olvidar que otras reformas legales, aunque impulsadas sobre todo por razones político-criminales nacionales, pueden también estar relacionadas con obligaciones internacionales, como es el caso de la corrupción en transacciones económicas internacionales.