

UN DIAGNÓSTICO Y ALGUNOS REMEDIOS DE LA POLÍTICA CRIMINAL ESPAÑOLA

José Luis Díez Ripollés

Catedrático de Derecho penal
Universidad de Málaga

Sumario: 1. Introducción. 2. Los fenómenos sociales de base. 3. Las inconsistencias de la actual política criminal. 4. La recuperación de sus fundamentos. 5. Las tareas más urgentes.

1. INTRODUCCIÓN

La política criminal lleva más de dos décadas constituyendo un tema de intenso debate en la sociedad española. Ello ha originado un buen número de iniciativas políticas encaminadas a renovar la justicia penal.

Todavía no hace muchos años que el viejo código penal de 1848, tan reiteradamente remendado, fue sustituido por un nuevo código penal, el de 1995. Nunca antes, pese a las persistentes insuficiencias, la administración de justicia penal había sido sometida a un proceso de modernización como el que está experimentando desde hace al menos dos lustros. También disponemos de un sistema penitenciario que, bien regulado desde los inicios de la democracia, opera mayoritariamente en instalaciones de nueva planta, lo que le ha permitido convertirse en uno de los mejor equipados del continente europeo.

Sin embargo, todos esos esfuerzos no han logrado disipar una sensación generalizada de insatisfacción por los resultados obtenidos, con propuestas muy dispares sobre cuál deba

ser el camino a seguir. En la dinámica política ello ha terminado desembocando en una febril y atolondrada actividad legislativa, que ya ha producido cerca de tres decenas de reformas del código penal en 15 años, sin contar las numerosas modificaciones normativas y organizativas en todos los sectores relacionados con la justicia penal.

En las reflexiones que siguen pretendo llamar la atención sobre un conjunto de factores sociales y políticos que pueden explicar la situación en la que nos encontramos, para luego argumentar las líneas por las que debería transitar una política criminal coherente, que hoy se echa en falta. Finalmente apunto algunas de las tareas más urgentes a desarrollar.

2. LOS FENÓMENOS SOCIALES DE BASE

Puede afirmarse con fundamento que España disfruta de una *baja tasa de criminalidad*, de las menores de Europa occidental; región, a

su vez, que presenta uno de los mejores datos a nivel mundial.

Antes de que nuestras estadísticas policiales sobre delincuencia se convirtieran lamentablemente en un instrumento inservible¹, nuestro país figuraba con una de las tasas más bajas de Europa occidental². En cuanto a su evolución en la última década, se registraba una moderada tendencia al alza que parece haberse atenuado en los últimos años³.

Una imagen semejante se obtiene de las encuestas de victimización, con España situada en el último lugar en la tasa de prevalencia o victimización de los 18 países de la Unión Europea en los que se midió esa tasa en 2004⁴. En cuanto a la evolución, podemos apreciar que la citada tasa, referida a experiencias de los últimos cinco años, muestra desde 1989 hasta 2008 un fuerte descenso, mientras que si la referencia es a experiencias en el último año tanto la tasa de prevalencia como la de incidencia o frecuencia descienden fuertemente de 1989 a 2005 y ascienden ligeramente entre esa fecha y 2008⁵.

Al mismo tiempo nuestro control penal se asienta, desde mediados de los años 90 del pasado siglo, sobre un *uso desmesurado de la pena de prisión*, lo que se ha acentuado en los últimos años. El problema no reside en que condenemos mucha gente a prisión, algo que sería incoherente con nuestras bajas tasas de criminalidad, sino en que los internos pasan mucho tiempo en ella, debido a la excesiva duración de nuestras penas privativas de libertad⁶ y al limitado uso que hacemos de medidas de excarcelación anticipada⁷. Ello ha hecho que hayamos alcanzado recientemente la excelencia punitiva en Europa occidental: Nuestra tasa de encarcelamiento, de 163 internos por cada 100.000 habitantes, es la mayor de todos los países del occidente europeo, y dentro de los grandes países de Europa occidental sólo guarda alguna semejanza con Inglaterra y Gales —150/100.000—, en contraste con Italia —113/100.000—, Francia —96/100.000— o Alemania —88/100.000—⁸.

Los *agentes sociales* encargados de operar el control penal tienen un *crédito social* muy *diferenciado*: en clara contraposición con lo que sucedía en los últimos años de la dictadura y en los primeros de la transición a la democracia, las diversas policías gozan de un importante crédito, que las sitúa entre las instituciones más valoradas del país. En contrapartida, la administración de justicia, al igual que la administración penitenciaria, suscitan muy escasa confianza, siendo de las instituciones peor valoradas de nuestro sistema político. En una reciente encuesta sobre la confianza que merecían a nuestros ciudadanos las citadas instituciones, el 80% declaraba confiar mucho o bastante en la policía, algo menos del 40% tenía el mismo sentimiento respecto a la administración de justicia, y la administración penitenciaria no superaba el 34%⁹.

La delincuencia es objeto de una continua y destacada *atención mediática*. Resulta habitual que las noticias sobre comportamientos delictivos ocupen, junto con los sucesos, las primeras planas y los titulares de todos los medios de comunicación¹⁰. Aunque, afortunadamente, no experimentamos un auge de los medios sensacionalistas equiparable al de otros países cercanos, en contrapartida los medios serios y de referencia están fuertemente contaminados por la tendencia a primar este tipo de informaciones. Los efectos de esta transformación de las prioridades informativas son socialmente ambivalentes: por un lado, tienen un estimable papel preventivo-integrador, puesto que fomentan la interiorización de las normas jurídico-penales entre la población. Por otro lado, sin embargo, producen importantes distorsiones cognitivas, tanto sobre la auténtica realidad delincuencia¹¹ como sobre el real funcionamiento de las instituciones encargadas del control penal, con directas repercusiones en la posterior adopción de decisiones político-criminales. En ocasiones, el conveniente escrutinio de las actividades de alguna de estas instituciones deriva en actitudes en exceso sesgadas y desacreditadores de su modo de operar¹².

Han surgido *grupos de presión de víctimas* con influencia real y determinante en el pro-

ceso de toma de decisiones legislativas y, más difusamente pero con efectos semejantes, en los procesos de decisión judicial y de ejecución de penas¹³. Estos grupos pueden responder a intereses muy diversos, pero en la actualidad destacan especialmente los de carácter feminista, los de víctimas del terrorismo o los ligados a la delincuencia de menores de edad. Su influencia se ha dejado sentir con nitidez en la reiterada expansión de la reacción penal contra la violencia doméstica o en la pareja, transformada en violencia de género, en la continuada ampliación de los preceptos penales relativos a terrorismo y en el endurecimiento del régimen penitenciario aplicable a los condenados por esos delitos, y en las sucesivas reformas de la ley penal del menor que casi han terminado por desnaturalizarla. Ello ha dado origen a una notable pérdida de equilibrio entre los grupos de presión habitualmente concurrentes en el diseño e implantación de la política pública penal: No sólo han desaparecido movimientos sociales que ejercían un significativo contrapeso a los intereses de las víctimas como, por ejemplo, las organizaciones de presos orientadas a velar por sus derechos, sino que los grupos de presión constituidos por expertos operadores del sistema, con la excepción de las policías, han perdido protagonismo.

Los *agentes políticos* están realizando un aprovechamiento oportunista de la visibilidad de la delincuencia en el discurso social, incorporando atolondradamente a sus agendas todo tipo de propuestas político-criminales irreflexivas. La política criminal constituye, todavía más que la política financiera, el sector de las políticas públicas en donde las diferencias ideológicas y programáticas entre los diferentes partidos políticos más se han difuminado. En gran medida las decisiones que se adoptan se basan en análisis de la realidad social sobre la que se pretende incidir y de los efectos que se van a producir extremadamente superficiales, estando realmente condicionadas por el eco que ellas puedan tener entre los que se arrogan la representatividad de la opinión pública. En consecuencia, tienen un cariz inequívocamente populista al ser su objetivo,

implícito pero predominante, la obtención de inmediatos apoyos a su desempeño político o de réditos electorales.

Un ejemplo procedente de la izquierda política mayoritaria, en donde estas actitudes resultan más sorprendentes, es la campaña de la oposición socialista entre los años 2001 a 2003, basada en alegar, con escaso fundamento pero clara intención socavadora de la credibilidad del gobierno de la derecha política, que la delincuencia se había disparado en nuestro país¹⁴. La campaña, con amplio eco inicial en medios afines y luego en el resto de los medios, tuvo unos nefastos resultados en las reformas del código penal que tuvieron lugar en 2003, apoyadas por ambos partidos mayoritarios.

Otro buen ejemplo es la lamentable pugna entre los dos grandes partidos, en especial entre los años 2008 y 2010, y a la que se terminaron incorporando el resto de fuerzas políticas, por capitalizar la indignación social suscitada por el llamado “caso Mari Luz”, que permitió al portavoz de la familia de la víctima obtener reiteradas entrevistas y contactos al más alto nivel político, mociones parlamentarias ad hoc, y ofertas, alguna aceptada, de cargos relevantes en partidos políticos.

Sin embargo, ilustra saber que las actitudes sociales, medidas empíricamente, se resisten a colocar a la delincuencia en el primer plano de la agenda social.

Por una parte, los *sentimientos de inseguridad* de la población, calibrados mediante encuestas del CIS, no son capaces de colocarse entre los tres primeros problemas personales más importantes, salvo periodos muy pasajeros conectados a ciertas campañas políticas¹⁵. Y las encuestas de victimización indican que un 66% de los ciudadanos se siente seguro caminando sólo por su barrio de noche, existiendo sólo un 9% de personas que no se atreven a salir o lo hacen sintiéndose muy inseguras; asimismo, un 89% de los ciudadanos se siente seguro en casa de noche estando sólo, y solamente un 1,4% se siente muy inseguro¹⁶.

Por otra parte, nuestros ciudadanos tienen, mayoritariamente, unas *actitudes punitivas*

muy moderadas. Eso se refleja con claridad cuando se deslinda entre sus percepciones sobre la delincuencia, influidas sin duda por el discurso que se desenvuelve primordialmente en los medios de comunicación, y sus opiniones sobre cómo debieran resolverse ciertos supuestos delictivos concretos:

Así, un 90% piensa, en contraste con la realidad, que la delincuencia ha aumentado mucho o bastante en nuestro país en los últimos años, y más de un 85% piensa que las penas en nuestro país son blandas, muy blandas o inapropiadas.

Ahora bien, cuando les confrontamos, por ejemplo, con determinado robo en una vivienda llevado a cabo por un reincidente y les preguntamos por la pena que impondrían, observamos que son notablemente menos rigurosos de lo que es ya nuestro código penal. Mientras que en la práctica jurisdiccional esa conducta se castigaría con una pena de prisión de alrededor de tres años, sólo un 21% de nuestros ciudadanos creen correcto imponer una pena de prisión por ese comportamiento, y el 87% de quienes así opinan impondría una pena inferior a tres años¹⁷.

Los *expertos y operadores* del control penal, además de estar en su gran mayoría desacreditados socialmente¹⁸, o precisamente por eso, han devenido *irrelevantes*. A ello ha contribuido, sin duda, el arrinconamiento y ninguneo al que los agentes políticos, los medios de comunicación y los grupos de presión no expertos les han sometido para que no entorpezcan sus intereses o modos de actuar. Pero existen algunos otros motivos: En especial, su incapacidad para insertar su pericia o experiencia dentro de las actuales condiciones del debate público y político, de modo que puedan orientar su evolución hacia metas razonables. A este respecto llama la atención la ausencia de grupos de presión con suficiente capacidad de influencia¹⁹. Tampoco puede ignorarse la facilidad con que expertos y operadores son atraídos a la esfera de influencia de los detentadores del poder político o mediático, hasta el punto de que son en gran medida fagocitados por ellos: En el mejor de los casos asumen posturas marca-

damente posibilistas, que se conforman con matizar líneas de argumentación y actuación previamente establecidas por esos poderes; en el peor de los casos acaban convirtiéndose en mera comparsa que da lustre técnico y aparente legitimación a decisiones político criminales que no comparten pero tampoco discuten²⁰.

3. LAS INCONSISTENCIAS DE LA ACTUAL POLÍTICA CRIMINAL

La *correlación* convencionalmente establecida entre el *volumen* e intensidad del *control penal* y el *volumen* y gravedad de la *delincuencia* a la que controlar no corresponde a la realidad de los hechos. Sin negar que una mayor presencia de conductas delictivas necesariamente haya de intensificar la reacción de los poderes públicos encargados de enfrentarlas, lo cierto es que los rasgos fundamentales de un sistema de control penal no se explican principalmente por el número y tipo de delincuencia del que tiene que ocuparse. La configuración del control penal en un determinado país es en gran medida producto de decisiones políticas previas sobre cómo debe ejercerse, y sólo más tarde ese modelo se acomodará, limitadamente, a las necesidades reales de la lucha contra la delincuencia²¹.

Esta secuencia, además de corresponder con la realidad, no ofrece problemas de legitimación a la actuación de los poderes públicos: La reducción de la delincuencia es una política pública más, que está condicionada, no sólo por la realidad a afrontar sino aun más por los principios a respetar en las intervenciones sociales y los medios socialmente asumibles de obtención de objetivos colectivos, entre otras variables. Pero lo que no es legítimo es hacer pasar determinadas prácticas o determinados resultados como consecuencia inevitable de una realidad que, sin embargo, permite otras aproximaciones a ella.

Un buen ejemplo de esa desconexión entre realidad delictiva y control penal es la situación

político criminal española: Una baja tasa de criminalidad presente, en términos comparativos con el resto de países europeos, desde hace décadas ha dado lugar en un breve espacio de tiempo a una tasa de encarcelamiento que se coloca en el primer lugar de Europa occidental. No parece convincente que la razón de ese aumento haya sido anticiparse a un previsto crecimiento de la tasa de criminalidad. Todo indica que es fruto de una opción política que ha decidido hacer girar el sistema de control penal sobre un empleo masivo de la pena de prisión.

No es cierto que los *agentes políticos* se vean *forzados a desarrollar una política criminal rigurosa* porque las demandas populares y mediáticas no les dejan otra alternativa. Muy al contrario, son los agentes políticos los auténticos conformadores de la agenda político-criminal.

Estudios solventes han mostrado la dependencia que tienen los medios de comunicación de la información, o falta de información, suministrada por fuentes oficiales, la cual constituye el grueso del material con el que luego elaboran sus productos²². En directa relación con la política criminal tenemos en España buenos ejemplos en ambos sentidos: Se ha convertido en una práctica habitual que policía o fiscalía, con mucha frecuencia dirigidas desde los órganos centrales, convoquen a los medios para dar cuenta de aquellas actuaciones que les interesa publicitar, incluso antes de hacer llegar a los jueces los atestados, querellas u otros documentos pertinentes. En sentido contrario, el Ministerio del Interior desde 2007, al que se ha unido luego el Departamento de Interior de Cataluña, practican una política de oscurantismo, cuando no de interesada incompetencia, a la hora de elaborar y facilitar los datos relativos a las estadísticas policiales de la delincuencia²³. Logran así que sea imposible realizar análisis independientes de unos datos que ellos presentan con el formato, limitaciones y sesgos, y en el momento, que les parecen más convenientes a sus inmediatos intereses políticos.

Es una experiencia repetida la interesada banalización del debate público sobre la delincuencia y la reacción a ella que promueven

los agentes políticos: Sabedores de la repercusión que muchos de estos asuntos tienen en las preocupaciones populares, los utilizan con frecuencia como cortina de humo que vela otros temas más comprometidos para su desempeño político. A ello añaden su adhesión a aproximaciones vulgares, que se pretenden hacer pasar como de sentido común, para el abordaje de la delincuencia, desdeñando análisis más elaborados que les colocarían ante tareas más difíciles de ejecutar. Así, construyen una agenda desproporcionadamente enfocada en problemas, reales o aparentes, en los que se puede contar fácilmente con el apoyo popular, y para cuya solución se pueden adoptar medidas de escaso rigor técnico pero abundante provecho electoral.

A la búsqueda de este último efecto coadyuva, a no dudar, el empleo de los grupos de presión de víctimas como agentes encubiertos de los grupos políticos, que las utilizan como fuerzas de choque que les allanan el camino hacia la obtención de sus objetivos electorales. Conocedores de su capacidad de arrastre y movilización de los sentimientos públicos, asumen acriticamente muchos de sus planteamientos y legitiman sus propuestas por anticipado, de forma que resulta difícil prácticamente, o costoso en términos de imagen, que otros agentes sociales cuestionen sus argumentos y presenten otras alternativas.

El protagonismo en la conformación de la agenda político criminal exige a las fuerzas políticas, además, un estricto control de los operadores del control penal, al ser éstos quienes más intuitivamente, debido a su estrecho contacto con la realidad delictiva, pueden cuestionar con argumentos de experiencia sus propuestas. Esta necesidad es uno de los motivos, entre otros, que ha llevado a los agentes políticos a aplicarse en sus esfuerzos por socavar el prestigio de la administración de justicia. A estos fines, los continuados avances en la pérdida de autonomía del poder judicial, enmarcados dentro de un movimiento de más amplio calado destinado a acabar con la división de poderes del Estado democrático²⁴, ha supuesto una gran ayuda; la llamada politización de los ór-

ganos del dirección del poder judicial y, como consecuencia de ello, de numerosos nombramientos relevantes en el ámbito de la jurisdicción está privando aceleradamente de credibilidad a muchas decisiones judiciales. A ello se une la incapacidad de los partidos políticos para aislar a la administración de justicia de sus contiendas, lo que origina, por un lado, un persistente descrédito de la pericia judicial, de forma que las decisiones judiciales se equiparan a las decisiones de naturaleza política. De ahí que no extrañe que una de las corrientes de fondo común a todas las reformas penales de los últimos años sea el progresivo vaciamiento de la discreción judicial²⁵.

La *criminalización de las políticas públicas*, esto es, la idea de que la resolución de cualquier problema o conflicto social debe conducir, tarde o temprano, a penar, o reforzar la punición, de los comportamientos que lo originan, constituye otra de las inconsistencias de la actual política criminal. Creencias semejantes ignoran los abundantes instrumentos de intervención y asistencia social que suelen estar a disposición de las sociedades desarrolladas, y reducen en último término toda política pública a una política de orden público²⁶. Abundantes decisiones político criminales de los últimos años presentan rasgos claros de este enfoque, como la punición del impago de pensiones, la conversión en delito de la violencia doméstica y de pareja leve, el endurecimiento del sistema penal juvenil, o la expansión de los delitos contra la seguridad vial, entre otros supuestos.

En realidad, esta simplificación de las políticas, que algún autor ha caracterizado como el “gobierno penal”²⁷, no es más que una renuncia en toda regla a desarrollar el estado del bienestar, con una batería de efectos negativos entre los que me gustaría citar ahora dos de ellos:

La pretensión de resolver una buena parte de los problemas sociales mediante el uso frecuente e intensivo de los medios más rigurosos de coacción estatal desencadena o amplifica fenómenos de exclusión social de un número cada vez mayor de personas y colectivos; ello

va a dificultar necesariamente los intentos por garantizar la estabilidad e integración sociales, al generar nuevos problemas más graves, cuando no a empeorar aquellos que están en el origen de esa política.

Al mismo tiempo, la sobrecarga del sistema penal a que esa estrategia política da lugar termina desnaturalizando al propio sistema, que ha de renunciar a perseguir fines hasta entonces asumidos como propios y sustituirlos por otros no siempre bien fundamentados. Al final, la paralización del sistema penal, más allá de su transformación, amenaza a la vuelta de la esquina.

4. LA RECUPERACIÓN DE SUS FUNDAMENTOS

El encauzamiento de la política criminal hacia vías mejor fundamentadas exige la recuperación de la coherencia ideológica en los agentes sociales determinantes de su configuración. Lo que supone tomar postura sobre una serie de cuestiones previas, de las que voy a citar dos de las más importantes.

La *política criminal es una más en el conjunto de las políticas públicas* y, en consecuencia, debe guardar correspondencia con los objetivos generales perseguidos por los pertinentes programas políticos. O dicho de otro modo, no puede funcionar como un instrumento de agitación política y social, con la misión primordial de desgastar al adversario o de originar desplazamientos masivos de votos, de forma que su contenido quede al albur de inmediatos intereses electorales.

Su inserción en programas políticos coherentes implica que se fijen con claridad los objetivos perseguidos y los medios que se van a utilizar para su consecución. Precisamos saber, en primer lugar, si la erradicación de determinados comportamientos delictivos o incluso de la delincuencia en general es un objetivo que se considera que está al alcance, o si hay que conformarse con reducir la frecuencia y/o gravedad de ciertas conductas delictivas o del

conjunto de la delincuencia, y en qué medida.

Por otra parte, asumido uno u otro de esos objetivos, surge un interrogante que marcará ineludiblemente los modos de intervención a escoger y las consecuencias que podrán generar en la estructura social: Si las intervenciones sociales político-criminales se ven como un vector de transformación social o simplemente como un instrumento de mantenimiento del *status quo*.

También resulta determinante conocer la importancia otorgada a la obtención del objetivo escogido: Si tiene prioridad, y se está dispuesto a lograrlo a casi cualquier coste, se nos ha de informar de, p.e., en qué medida su persecución se estima compatible con un estricto respeto de los vigentes principios del estado de derecho o si estos en algún grado han de ser reformulados, así como sobre los recursos económicos que se van a consignar. Si, por el contrario, este objetivo es uno más entre otros, se han de suministrar datos suficientes sobre la seriedad del compromiso asumido.

La respuesta a todas estas preguntas no puede ser retórica. La opción por una u otra de las alternativas reseñadas tiene repercusiones de relevancia en el conjunto de las políticas públicas, a las que afectará en diversa medida.

Por centrarnos en el segundo de los asuntos mencionados, la contraposición entre una política criminal vista como agente de transformación social o como mecanismo estabilizador de la actual estructura social se incardina en un debate social de mayor proyección: El grado en que la *dimensión inclusión social / exclusión social* de los integrantes de la sociedad ha de jugar un papel protagonista en la configuración de cualesquiera políticas públicas.

Aplicado al ámbito de la política criminal, esa dicotomía conlleva modos de proceder sustancialmente distintos. Si, para explicarlo de modo contundente, nos centramos en quienes ya tienen una condena sobre sus espaldas, una política criminal incluyente pretende mejorar o, al menos, no empeorar las condiciones individuales y sociales para vivir conforme a la ley del que ha estado sometido a la ley penal

como consecuencia de su conducta delictiva; eso exige fomentar medidas de intervención social integradoras al igual que medidas de intervención individual resocializadoras. Si, por el contrario, se opta por un enfoque excluyente o, más frecuentemente, por uno que se desentiende de las necesidades de inclusión social, lo que se intenta asegurar es que el sujeto tras la condena se encuentre en condiciones individuales y sociales en las que le resulte más difícil delinquir o no ser descubierto; ello atrae medidas de intervención social segregadoras de ciertos colectivos, y medidas de intervención individual inocuidadoras.

A mi juicio el enfoque incluyente garantiza una reducción de la criminalidad a medio y largo plazo, mientras que el segundo fomenta la generación de ella en los mismos plazos. Por lo demás, la alternativa de inclusión social se vincula al bienestarismo social, y se enmarca, por ello, en el proyecto político de edificar un estado y sociedad del bienestar.

En cualquier caso nuestros gobernantes, y singularmente en estos momentos el socialismo en el poder, nos deben una explicación. Tenemos derecho a saber si la política criminal sigue siendo un sector de las políticas públicas, a formular en coherencia con la ideología que inspira el abordaje de los problemas sociales a las diferentes fuerzas políticas, o si se ha incorporado al acervo de maleables estrategias a utilizar, según las circunstancias, en la lucha política.

Incluso si se nos responde lo primero, muchos necesitamos saber si el socialismo gobernante, y la izquierda en general, han llegado a la conclusión de que en política criminal no caben alternativas y que, como parece que creen con otras políticas públicas, no hay opciones frente a una política criminal populista y socialmente excluyente.

5. LAS TAREAS MÁS URGENTES

Entre las labores más urgentes a emprender por un programa político-criminal coherente

con los actuales principios y necesidades sociales está una *reforma sustantiva y ejecutiva de nuestro sistema de penas*. Creo que no es exagerado afirmar que la configuración y práctica de nuestro actual sistema de penas padece de tres males básicos, que lo hacen anticuado, injusto e ineficiente²⁸.

Nuestro sistema de penas es *anticuado* por descansar de un modo desproporcionado en la pena de privación de libertad y no haber sido capaz de desarrollar hasta el momento, a diferencia de la mayoría de los países de nuestro entorno, un cuadro de sanciones diversas a la de prisión que funcione de forma efectiva y convincente. Probablemente hemos llegado a esta anómala situación porque las demandas de renovación de nuestro sistema de penas, a veces formalmente atendidas mediante reformas legales, han procedido siempre de sectores expertos, mientras que otros agentes sociales y políticos, deslumbrados por la poderosa imagen carcelaria, nunca las han acabado de asumir ni de legitimar.

La pena de multa, pese a contar con una regulación acertada en líneas generales, se impone y ejecuta de un modo extremadamente defectuoso y constituye, me atrevo a decir, la gran falla de nuestro sistema de penas: Las cuantías que se imponen suelen ser indiscriminadamente bajas²⁹, en todo caso difícilmente corresponden a un previo análisis, como exige la ley, de los ingresos económicos del culpable, y su satisfacción efectiva deja mucho que desear. Si nos preguntamos por las causas de esta situación, surge una combinación de rutinas judiciales, en las que dedicar un tiempo significativo a la correcta determinación de la pena no forma parte del quehacer del juzgador, y, en menor medida, de falta de medios personales y materiales para proceder a esa determinación y posterior ejecución. Mientras la pena de multa no se acredite prácticamente como una reacción penal seria y útil, resulta vano dedicar esfuerzos a una reforma legal imprescindible, y que habría de convertir a la pena de multa en la única prevista para un gran número de delitos, en contraste con la regulación vigente donde es frecuente que acompañe a otras pe-

nas, de forma especial e incongruente a la de prisión.

Significativas reflexiones se podrían hacer, igualmente, sobre la pena de trabajos en beneficio de la comunidad que, introducida en el código penal de 1995 casi testimonialmente dado su limitado ámbito de aplicación, ha ido ganando espacio con diversas reformas legales posteriores. Sin embargo, su ejecución ha tropezado de bruces con la penosa realidad de nuestro sistema de ejecución de penas extrapenitenciario. Resulta duro reconocer que, aparentemente, lo que mejor caracteriza a esta pena en la actualidad es su proclividad a prescribir: El incremento del número de supuestos en que se impone tras las recientes reformas, unido a la escasez de recursos personales y materiales de la administración penitenciaria³⁰, y la reluctancia de muy diversas instituciones a facilitar plazas que doten de contenido a esta pena han llevado a esta insatisfactoria situación.

Por otra parte, el desarrollo que, aprovechando determinados avances tecnológicos, están adquiriendo nuevas penas o penas tradicionales reconfiguradas, y cuyas prestaciones están siendo objeto de detenida consideración en otros ordenamientos jurídicos, en nuestro país se ve lastrado por el protagonismo de la pena de prisión. Ese es el caso, en primer lugar, de la pena de control electrónico: Nacido el control electrónico como un instrumento para controlar mejor el cumplimiento de medidas cautelares personales, del sistema de prueba de la suspensión de la pena, o del respeto de las exigencias del tercer grado o la libertad condicional, se está transformando cada vez más en una pena principal que ocupa un lugar ventajoso frente a la prisión en condenas de gravedad moderada. Nada de esto sucede en nuestro país, donde solo la privación de libertad parece reunir los componentes afflictivos necesarios para ese tipo de comportamientos³¹.

Lo que ha ocurrido con la pena de libertad vigilada es todavía más sintomático. En lugar de estructurarse como una pena que pudiera ocupar el lugar de la pena de prisión en supuestos de gravedad escasa³², posibilidad que

se da en otros ordenamientos, se ha decidido utilizar para reinstaurar el peligrosismo en nuestro derecho penal. La reforma de 2010 del código penal la ha transformado en una pena adicional, a cumplir una vez que el condenado ha satisfecho la pena de prisión, por un periodo que puede llegar hasta los 10 años, y cuya justificación, a juzgar por el contenido asignado a la pena, gira esencialmente en torno a la persistente peligrosidad que se atribuye de modo general a personas que cometan determinados delitos, singularmente sexuales y terroristas, y a la necesidad de asegurar su neutralización una vez puestos en libertad. Estamos ante una palmaria manifestación de la ideología de la exclusión social en el abordaje de la delincuencia que, además de emplear arquetipos y generalizaciones escasamente fundamentados sobre el futuro comportamiento de ciertos delincuentes³³, supone el paladino reconocimiento de que el sistema penitenciario no está en condiciones de lograr lo que es uno de sus principales fines constitucionales, la reeducación y reinserción social de los delincuentes. No vamos a considerar, por otro lado, los riesgos que una pena como esta tiene de expansión a supuestos cada vez más amplios y menos justificados.

Sin embargo, mientras arrastramos los pies cuando se trata de innovar en penas que reduzcan el peso de la prisión en nuestro sistema penal, tienen fácil acceso a nuestro catálogo de penas nuevas versiones de privación de libertad, como la recientemente ampliada localización permanente, ya sin tapujos transformada, dada su extensión y posible lugar de cumplimiento, en una recuperación del antiguo arresto mayor³⁴.

Nuestro sistema de penas es además *injusto*, porque la omnipresente pena de prisión se utiliza de una manera innecesariamente rigurosa. Frente a lo que se suele creer, no tenemos altas tasas de encarcelamiento porque condenemos a muchos ciudadanos a una pena de cárcel: el volumen de condenas producido por nuestro sistema penal resulta moderado en comparación con otros países³⁵. Lo que sí hacemos es

tener a las personas condenadas mucho tiempo en la cárcel.

Ello se debe, por un lado, al continuo incremento de la duración de las penas de prisión previstas para las diversas infracciones delictivas y, por otro, al incesante endurecimiento del régimen penitenciario. El código penal de 1995 supuso una significativa inflexión en ese sentido, no sólo por la supresión de beneficios penitenciarios prácticamente automáticos como la redención de penas por el trabajo, sino también por la constatable elevación de las penas de prisión en delitos de gravedad media o baja pero de frecuente comisión. La senda abierta por el nuevo código penal ha sido remachada una y otra vez por sucesivas reformas que han tenido lugar desde entonces. De especial importancia fueron las acaecidas en 2003, con un endurecimiento generalizado del régimen penitenciario de modo que se dificulta o retrasa la obtención del tercer grado y la libertad condicional aparte de otros beneficios penitenciarios³⁶, y con una ampliación de los supuestos en que se puede acordar la prisión provisional³⁷, entre otras decisiones rigurosas. Por si fuera poco, un Tribunal supremo medroso, incapaz de resistir las presiones políticas y mediáticas, introdujo en 2006 nuevos criterios de cómputo de la acumulación de penas que, aparte de constitucionalmente discutibles, tienen unos notables efectos en la prolongación de las condenas de delitos enjuiciados bajo la vigencia del código penal anterior³⁸.

La reforma de 2010 contiene medidas que pueden tener una clara incidencia en el acortamiento de las estancias en prisión, como la reducción de los supuestos en que no se puede aplicar el tercer grado hasta transcurrida la mitad de la condena, o la posibilidad de rebajar las penas en los delitos menos graves de drogas. Pero sigue siendo otro ejemplo de la compulsiva tendencia a elevar la duración de las penas de prisión en la delincuencia tradicional, en este caso singularmente a través de la elevación de los límites mínimos de pena de los delitos sexuales, entre otros, y del establecimiento de agravaciones generalizadas para supuestos de codelincuencia³⁹.

Lo cierto es que, por estos y otros motivos semejantes, la estancia media en las prisiones españolas duplica o triplica las cifras promedio europeas, la libertad condicional como última fase del cumplimiento de la pena de prisión se aplica en unos porcentajes extremadamente bajos⁴⁰, el grado de hacinamiento en la mayoría de nuestras prisiones no puede ser contrarrestado por una frenética actividad constructora de nuevos establecimientos, única en Europa occidental⁴¹, y los renovados esfuerzos de la administración penitenciaria por expandir las ofertas de tratamiento y resocialización tropiezan una y otra vez con la testaruda realidad de un país que parece decidido a mantener a un significativo sector de su población, casi dos personas cada mil, entre rejas.

Nuestro sistema de penas es, finalmente, *ineficiente*. Parte de un obsoleto análisis de cuáles sean los bienes personales susceptibles de privación o reducción por la condena que tienen capacidad para lograr los fines pretendidos con la pena.

Dejemos fuera las metas resocializadoras, sobre las que no precisa argumentarse que el uso expansivo de la prisión tiene efectos contraindicados. Descartemos igualmente la meta de inocuizar o neutralizar a los delincuentes mediante el simple expediente de mantenerlos en prisión el mayor tiempo posible: No podemos, ni ética ni económicamente, internar de manera prolongada o prácticamente indefinida a un número cada vez mayor de nuestros ciudadanos por el mero hecho de que, habiendo cometido un delito, temamos que vuelvan a cometer otro.

Si concentramos nuestra atención en la pretensión de disuadir al delincuente, a potenciales delincuentes o a la sociedad en general de que cometan delitos, la amenaza de privar de libertad a quien delinca no es necesariamente la mejor opción. El estado social y del bienestar que, con todas sus imperfecciones y eventuales retrocesos, se ha ido afianzando en las últimas décadas en España, ha generado una sociedad de consumo y promocional en la que el catálogo de bienes ciudadanos sobre los que se puede legítimamente intervenir a efectos di-

suasorios del delito está lejos de limitarse a la libertad ambulatoria.

La sociedad española se encuentra en el grupo de cabeza de las sociedades más desarrolladas y ricas del planeta, lo que supone que, con todas las desigualdades que sin duda existen, una gran parte de nuestros ciudadanos acceden a bienes económicos de cierta importancia o, dicho de otro modo, tienen algo que perder si se actúa sobre su patrimonio⁴². Sin embargo, seguimos desaprovechando las potencialidades que una efectiva implementación de penas pecuniarias, con capacidad para incidir negativamente sobre el nivel de ingresos y, en último término, de vida de lo condenados ofrece en nuestra sociedad. Oros países europeos significativos han conseguido hacer bascular el énfasis de su sistema de penas desde la prisión a la multa, haciendo más eficiente su modelo punitivo sin perder un ápice de fuerza disuasoria⁴³.

Del mismo modo, no se entiende que una sociedad como la española, dotada de una administración pública con fuerte protagonismo en la dinamización de actividades económicas y sociales con el objetivo de facilitar del progreso personal de sus ciudadanos, no se sirva de su situación para reconfigurar el sistema de penas de un modo que esté en condiciones de incidir restrictivamente sobre las prestaciones a las que esos ciudadanos son en principio acreedores. No se trata únicamente de reformular y transformar en realmente disuasorias las penas de inhabilitación, singularmente la profesional. También hay que crear o desarrollar efectivamente penas nuevas que giren en torno a la privación o limitación de muy variadas prestaciones económicas y sociales, propias del estado intervencionista y del bienestar, y cuya ausencia no impide pero sí hace más trabajoso el desarrollo de los planes personales de vida de los ciudadanos. Dejando a salvo aquellas medidas directamente encaminadas a la asistencia social y al aseguramiento de los derechos básicos, y poniendo un especial celo en contrarrestar los posibles efectos desocializadores⁴⁴, hay una gran camino por recorrer en el campo de las ayudas económicas directas

e indirectas, subvenciones, desgravaciones o deducciones fiscales, acceso a contrataciones o actividades económicas o sociales, etc.

Ninguna de estas alternativas a nuestro sistema de penas parece estar en la cabeza de nuestros legisladores y fuerzas políticas. Ya no es que carezcamos de propuestas de largo alcance para reestructurar nuestro ineficiente catálogo punitivo. Es que en reformas penales recientes en las que una buena parte de las nuevas conductas a perseguir o a castigar más gravemente se mueven en el ámbito de la criminalidad moderada, como es el caso de la ley denominada de violencia de género de 2004, o los delitos contra la seguridad vial de 2007, la prisión ha vuelto a refulgir en todo su esplendor de pena por antonomasia.

Un coherente programa político-criminal tiene un buen número de tareas inaplazables adicionales. Me limito a citar una más, que atiende a la ineludible *modernización* de nuestra administración de justicia en general, y de *nuestra administración de justicia penal* en particular. Sin duda, esa modernización ha de tener como meta primordial cooperar a que los conflictos sociales que se han de tratar en términos jurídicos y, en ese contexto, el ejercicio del control judicial penal, se resuelvan de un modo justo y efectivo.

Pero ahora me interesa destacar que sólo una administración de justicia que muestre capacidad para abordar las tareas que se le encomiendan podrá recuperar el prestigio que le corresponde. Y únicamente tras la obtención de ese crédito y confianza sociales, hoy notablemente perturbados, podrá su pericia adquirir el status que en principio merece, y estar en condiciones de resistir los intentos de manipulación e instrumentalización por parte de agentes políticos, sociales y mediáticos. Sin caer en la ingenuidad de imaginar, ni en la inconsecuencia de desear, una administración de justicia aislada de los avatares sociales, la política criminal ganaría mucho en racionalidad si la sociedad comprobara que muchos conflictos concretos se pueden dejar confiadamente en manos de la discreción y el arbitrio judiciales.

A mi juicio, la modernización de la administración de justicia penal no es tanto un problema de escasez de recursos personales o materiales cuanto un problema de gestión de esos recursos. La plantilla judicial ya no ofrece las dramáticas carencias que tenía hace no muchos años y, en cualquier caso, las soluciones ya no pueden venir de una continua expansión de los recursos personales. Los medios económicos nunca serán suficientes pero, tras los notables incrementos producidos, el énfasis se ha de trasladar a una correcta asignación de esos recursos. Ni siquiera el difundido latiguillo retórico de que la justicia penal es lenta corresponde con la realidad⁴⁵: Sin ignorar que hay un margen de mejora, la atención en este punto procede dirigirla a otras jurisdicciones. En suma, lo que necesitamos es introducir en la institución que nos ocupa un conjunto de buenas prácticas y técnicas gerenciales⁴⁶. Me voy a permitir apuntar al respecto algunas ideas.

Ello implica, en primer lugar, renovar el *procedimiento de acceso* a la carrera judicial y fiscal. Ha de lograrse, ante todo, que la actividad preparatoria del acceso no exija unas condiciones económicas y sociales en el aspirante que deje fuera a significativos sectores sociales, para lo que deben habilitarse las estructuras formativas y ayudas públicas correspondientes. Objetivo prioritario ha de ser garantizar que los aspirantes acrediten un conjunto de capacidades y competencias ajustado a las verdaderas necesidades del operar jurisdiccional, cosa que no ocurre en estos momentos: Sería equivocado renegar de pruebas o prácticas que comprueban directamente el nivel de conocimientos jurídicos adquirido por el aspirante, pero deberían de ir precedidas de controles de personalidad que sólo permitieran progresar en el procedimiento a aquellas personas que mostraran, entre otros rasgos, la coherencia analítica, estabilidad emocional, empatía, y resistencia a la presión que la experiencia cotidiana revela como cualidades de un buen juez o fiscal. Además, a un buen nivel de conocimientos jurídicos deberían añadirse otras competencias, como buena capacidad discursiva.

siva y argumentativa referidas al caso concreto, y conocimientos e intereses más allá del derecho que posibiliten contextualizar adecuadamente las decisiones judiciales. Quizás estas nuevas demandas puedan aconsejar retrasar algo la edad en la que se pueda participar en las pruebas de acceso, de modo que los aspirantes hayan podido tener otras experiencias jurídicas y vitales tras la conclusión de sus estudios jurídicos. En cualquier caso, la caracterización del procedimiento como objetivo e imparcial es un haber que no puede ser puesto en riesgo por las imprescindibles modificaciones apuntadas⁴⁷.

Tan necesario como lo precedente es transformar el *sistema de promoción* de magistrados y jueces a los niveles medios y altos de la jurisdicción de acuerdo a criterios objetivos de mérito y capacidad. Es conocido que la situación ha llegado a niveles de clientelismo asociativo y político insostenibles⁴⁸, acompañada de un generalizado ninguneo de la mitad de los jueces, en la medida en que no están asociados. Mientras no se sea capaz de arraigar esa cultura del mérito en los órganos decisores es preferible potenciar criterios menos matizados pero objetivos, como la antigüedad en la carrera o una productividad contrastada⁴⁹. Se trata, en último término, de salir de una dinámica perversa que está socavando de forma acelerada y justificada la credibilidad de los operadores judiciales. La atendible preocupación de que esos criterios van a promover un mayoritario sesgo ideológico conservador en la judicatura, dada la predominante extracción social de los jueces, se ha de tener en cuenta antes: Como hemos señalado, es urgente que la carrera judicial y fiscal resulte atractiva a aspirantes del cualquier estrato o clase social, para lo que es determinante que la preparación para el acceso sea realmente accesible a todos ellos.

Por otro lado, característica especialmente preocupante es la *deficiente autonomía* que padece la *carrera fiscal* frente al poder ejecutivo en sus niveles altos, y que se transmite en mayor o menor medida a lo largo de su estructura jerárquica. Mientras no se dote a la fiscalía de un estatus verdaderamente autónomo no pue-

den dejar de inquietar las propuestas encaminadas a asignar la instrucción a los fiscales o a recortar la acción popular. En un momento en que el derecho penal lucha por dejar de ser el derecho aplicable exclusivamente a los sectores desfavorecidos de la sociedad, y pretende extenderse a las conductas dañosas producidas en el ámbito económico, administrativo y político, reformas como las anunciadas podrían convertirse en garantía de impunidad hacia los poderosos⁵⁰.

Asimismo, la ineludible mejora en el aprovechamiento de los recursos personales y materiales exige que los órganos de gobierno judiciales sufran un significativo *desapoderamiento de sus funciones administrativas, de inspección y disciplinarias*. Puede sorprender lo que acabo de afirmar, pero si queremos que la administración de justicia tome decisiones justas y efectivas en un contexto de eficiencia es preciso introducir modificaciones importantes en el autogobierno de los jueces.

La implantación en curso de la oficina judicial es de esperar que suponga un progreso notable en la racionalización de las actuaciones de la administración de justicia⁵¹: En primer lugar, esa dinámica ha generado la oportuna decisión de incrementar significativamente las atribuciones de los secretarios judiciales, además de introducir otras mejoras en la regulación de los diversos procedimientos jurisdiccionales⁵². En segundo lugar, la creación en el marco de la oficina judicial de las unidades de servicios comunes procesales ofrece a la administración de justicia, en la medida en que se produzca su efectiva implantación, una magnífica oportunidad para superar el funcionamiento inefectivo y descoordinado de numerosos órganos judiciales.

Sin embargo, la configuración de la nueva oficina judicial no ha abordado la reforma gerencial u organizativa que demanda un eficiente servicio público de justicia. No parece razonable exigir a los secretarios judiciales que asuman funciones netamente gerenciales del funcionamiento de la administración de justicia, y menos dentro del limitado ámbito de la oficina judicial. Todo apunta a que, dentro

del complejo reparto de competencias entre el poder judicial por un lado, y el ministerio de justicia y los correspondientes órganos de las comunidades autónomas por otro, las tareas gerenciales, situadas más allá de los ámbitos jurisdiccional y procesal, se piensa que han de ser asumidas por estos últimos. Una prueba de ello son las unidades administrativas previstas en la LOPJ³³, que se han de ocupar de la jefatura, ordenación y gestión de la mayoría de los recursos humanos así como del conjunto de medios materiales de las oficinas judiciales, encomendadas al ministerio de Justicia u órganos de comunidades autónomas con competencias de justicia transferidas. Pero la asunción de esas competencias gerenciales se ve lastrada por la imposibilidad de adoptar decisiones de gobierno, de ejercer funciones de inspección de los órganos jurisdiccionales o de participar en el control disciplinario.

Pienso que sería en extremo conveniente la creación de un *cuerpo gerencial de carácter no judicial* que asumiera, no sólo las funciones administrativas actualmente atribuidas al ministerio de justicia o a los órganos correspondientes de las comunidades autónomas, sino asimismo una buena parte de las competencias de gestión de las salas de gobierno, presidencias, decanatos, juntas de jueces y

jueces mismos. Dicho cuerpo, que tendría una dependencia funcional mixta, sea del Consejo general del Poder judicial sea del ministerio de Justicia o comunidades autónomas, en función de las competencias funcionales ejercidas, y cuya dependencia orgánica podría discutirse, estaría constituido por funcionarios con conocimientos acreditados en técnicas organizacionales. Además de asumir las funciones antedichas, tendría a su cargo las labores de inspección así como la instrucción y propuesta de resolución de los expedientes disciplinarios. Un cuerpo gerencial como el propuesto creo que estaría en condiciones de introducir las imprescindibles buenas prácticas de gestión, tan necesarias en el manejo de un servicio público tan intrincado como es el de la administración de justicia, y que hoy se reparten entre administraciones diversas, en muchos casos sin que conste la capacitación de las personas para los menesteres encomendados. Naturalmente, una propuesta como la aquí presentada exige, entre otras muchas cosas, una previa selección de las funciones de gobierno con directa implicación jurisdiccional, que quedarían fuera de la actividad de ese cuerpo de gestión, y una cierta acomodación de su estructura organizativa a la propia de los órganos jurisdiccionales que tiene que gestionar, garantizando, al mismo tiempo, su autonomía frente a ellos.

NOTAS

1. Lo que puede situarse en torno a 2007. Véase Aebi/ Linde. “El misterioso caso de la desaparición de las estadísticas policiales españolas”. *Revista electrónica de Ciencia penal y criminología*. 2010. passim, y el artículo colectivo firmado por responsables de instituciones académicas y de investigación en Criminología, Díez Ripollés/ A. Giménez-Salinas. “La opacidad de las cifras del crimen”, en el diario Público. 19 de marzo de 2010.

2. Estando en 2006 sólo por encima de Portugal e Italia. Véase *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*. 4th edition. 2010. WODC, p. 37.

3. Aunque los datos a partir de 2007 deben tomarse con mucha cautela, por lo ya indicado. Véase los datos recogidos en García España / Díez Ripollés / Pérez Jiménez / Benítez Jiménez/ Cerezo Domínguez. “Evolución de la delincuencia en España: Análisis longitudinal con encuestas de victimización”. *Revista española de investigación criminológica* (REIC). N.º 8. 2010. www.criminologia.net, p. 3.

4. Véase v. Dyk/ Manchin/ v. Kesteren/ Nevala/ Hideg. *The Burden of Crime in the EU. A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety (EU ICS)*. 2005, pp. 19-20.

5. Véase Díez Ripollés / García España dirs. *Encuesta a víctimas en España*. Instituto andaluz interuniversitario de Criminología / Fundación Cajasol. 2009, pp. 39, 41.

6. La duración de la estancia media en prisión ha pasado de 9,7 meses en 1996 a 18 meses en 2007. En ese año 2007 nuestra cifra de estancia media en prisión duplicaba holgadamente las cifras de Inglaterra y Gales, Alemania y Francia, y triplicaba la de Italia; en realidad sólo Rumania y Portugal tenían en la Unión Europea cifras de estancia media más altas. Véase Aebi/ Delgrande. *Annual Penal Statistics. Space I. Survey 2008*. Council of Europe. 2010, pp. 87-89; Cid / Larrauri. *Bericht Spanien*, en Dünkel, Lappi-Seppälä, Morgenstern, v. Zyl Smit eds. *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten in europäischen Vergleich*. Band 2. Forum Verlag Godesberg. 2010, p. 784.
7. Se estima que en 2006 sólo el 29% de los condenados a penas de prisión en España —en Cataluña el porcentaje se reduce al 22%— finalizaban su condena en libertad condicional. Véase Cid Moliné. “El incremento de la población reclusa en España entre 1996-2006: Diagnóstico y remedios”. *Revista española de investigación criminológica* (REIC). <http://www.criminologia.net> 2008. n. 2, pp. 17-20. Datos comparativos con Europa sobre el porcentaje de internos que extinguen la pena de prisión en libertad condicional, en Tébar Vilches. *El modelo de libertad condicional en España*. Aranzadi. 2006, pp. 216-217.
8. Cifras de 2010 —salvo las de Francia, que son de 2008— del International Centre for Prison Studies. King's College. London. <http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps>.
9. Véase Díez Ripollés / García España dirs. “Encuesta a víctimas en España”. *op. cit.* pp. 152-155. Otros resultados en línea semejante en Díez Ripollés. “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología* (RECPC). <http://criminet.ugr.es/recpc>, p. 11.
10. El hecho es bien conocido. Véanse análisis ilustrativos en Soto Navarro. “La delincuencia en la agenda mediática”. *Revista española de investigaciones sociológicas* (REIS). 2005. n.º 112, pp. 75-130; García Arán / Botella Corral dirs. *Malas noticias. Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*. Tirant. 2008. *passim*; Landrove Díaz. *El nuevo derecho penal*. Tirant. 2009, pp. 63-67.
11. Véase *Infra*.
12. Los informes sobre la actividad de los tribunales de periodistas del diario *El País* como Yoldi o Martínez Lázaro son, a veces, un buen ejemplo dentro de uno de los medios más influyentes.
13. Véase un análisis específico de este fenómeno en Cerezo Domínguez. *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*. Tirant. 2010. *passim*; también, entre otros, Landrove Díaz. *op. cit.* pp. 60-62, 147-148.
14. En realidad se produjo un pequeño repunte de la criminalidad en 2001 y 2002, que acabó en 2003. García España / Pérez Jiménez. *Seguridad ciudadana y actividades policiales. Informe ODA 2005*. IAIC-Fundación El Monte. 2005, p. 25.
Véase un análisis de la campaña a través del diario *El País*, y su repercusión en las percepciones sociales sobre la delincuencia, en Soto Navarro. “La delincuencia en la agenda mediática”. *op. cit.* pp. 84-122, 125-127. Asimismo Díez Ripollés. “El aumento de la criminalidad y la izquierda”. *Diario El País*. 9 de mayo de 2002.
15. Véanse los Barómetros de opinión del CIS en los últimos años, en <http://www.cis.es>. En 2003, tras la aludida campaña socialista a través de medios afines y luego generalizada, sobre el aparente crecimiento de la inseguridad ciudadana, los sentimientos de inseguridad consiguieron auparse, por un breve periodo de tiempo, al tercer e incluso segundo puesto de los problemas personales más relevantes. Véanse referencias en Díez Ripollés. *El nuevo modelo penal...*, *op. cit.* p. 8 nota 10.
16. Véase Díez Ripollés / García España dirs. *Encuesta a víctimas en España*, *op. cit.* pp. 46-50.
17. Véase Díez Ripollés / García España dirs. *Encuesta a víctimas en España*, *op. cit.* pp. 155-160. Estos resultados, que se repiten en otros tipos de delitos frecuentes —véase Varona Gómez. “Ciudadanos y actitudes punitivas”. *Revista española de investigación criminológica* (REIC). www.criminologia.net n.º 6. 2008, pp. 14-17—, no pueden hacernos ignorar crecientes indicios sobre la progresiva intolerancia hacia la violencia física que se registra en nuestra sociedad, lo que genera actitudes más rigurosas en cuanto en el comportamiento delictivo concurre violencia.
18. Véase *supra*.

19. Los ligados a asociaciones judiciales o fiscales, cuando no se ocupan de intereses corporativos, con frecuencia se anulan mutuamente debido a sus respectivas, y en ocasiones férreas, vinculaciones partidarias. Un grupo transversal, académico y judicial, el Grupo de estudios de Política criminal www.gepc.es, está lejos de haber alcanzado todas sus potencialidades.
20. Un análisis de los expertos externos, procedentes en su mayoría de la academia, que han participado en algunas reformas penales daría probablemente ciertos ejemplos ilustrativos.
21. Esta es una opinión predominante en la criminología actual. Véanse por todos, Tonry. *Thinking about Crime*. Oxford University Press. 2004. p. 14; Lappi-Seppälä. “Trust, Welfare and Political Culture: Explaining Differences in National Penal Policies”, en Tonry ed. *Crime and Justice*. Vol. 37. The University of Chicago. 2008, pp. 332-342.
22. Entre los primeros autores que pusieron de manifiesto esta realidad, véase Beckett. *Making Crime Pay*. Oxford University Press. 1997, pp. 62-78; Beckett/ Sasson. *The Politics of Injustice*. Sage Publications, 2000, pp. 73-79.
23. Véanse *supra* las referencias de nota 1.
24. Algo que ya ha sido prácticamente logrado respecto a un poder legislativo férreamente controlado por el poder ejecutivo o las planas mayores de los partidos políticos.
25. Véase, respecto a las reformas de 2003, Díez Ripollés. *El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana*. op. cit. p. 12; respecto a la reforma de 2010 a partir del proyecto de 2009, Díez Ripollés. “Una reforma penal para abandonar”. *Boletín Jueces para la democracia*. n.º 51. julio 2009, p. 4.
26. Véase Díez Ripollés. “La criminalización de las políticas públicas”. Diario El País. 3 de julio de 2008.
27. La expresión inglesa es “governing through crime”, y ha sido popularizada por Simon en su obra *Governing through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford University Press. 2007.
28. Véase Díez Ripollés. “La evolución del sistema de penas en España: 1975-2003”. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología* (REPC). <http://criminet.ugr.es/recpc> 08-07. 2006, pp. 23-25; del mismo. “La reforma del sistema de penas”. Diario *El País*. 26 de noviembre de 2005.
29. Lo que va referido al número de cuotas impuesto pero, sobre todo, a la cuantía de la cuota.
30. Pese a los significativos avances logrados en muchos lugares mediante la expansión y modernización de los Centros de inserción social —CIS—.
31. Uno de los países más decididos en el uso del control electrónico como pena sustitutiva de las penas cortas de prisión ha sido Suecia. Véanse referencias, por ejemplo, en Cavadino/ Dignan. *Penal Systems. A Comparative Approach*. Sage Publications. 2006, pp. 158-159. El Grupo de estudios de Política Criminal en su volumen *Alternativas al sistema de sanciones penales: Nuevas penas y medidas restrictivas de derechos*. 2011. En prensa, propone un uso más amplio de la vigilancia electrónica en el marco de la nueva pena alternativa a la prisión que propone de libertad vigilada.
32. Véase la propuesta acabada de mencionar *supra*.
33. Para contrarrestar erróneas asunciones sobre la reincidencia de los delincuentes sexuales, véanse Soler Iglesias / García Díez. *Delincuencia sexual y reincidencia. Un estudio en las prisiones de Cataluña*, en Centro de estudios jurídicos y formación especializada. *Delitos sexuales y reincidencia*. 2009, pp. 120-121; Redondo / Navarro / Martínez / Luque / Andrés. “Evaluación del tratamiento psicológico de los agresores sexuales en la prisión de Can Brians”. *Boletín criminológico*. n.º 79. 2005. *passim*. Reflexiones generales a partir de esos y otros datos, en Díez Ripollés. “Una reforma penal a abandonar”. op. cit. p. 4.; Cid/ Tébar. “Libertad condicional y delincuentes de alto riesgo”. *Revista española de investigación criminológica* (REIC). www.criminologia.net n.º 8. 2010, p. 18.
34. Véase arts. 33.3.1 y 37 del código penal, tras reforma por LO. 5/2010.

35. Véanse referencias estadísticas en Tamarit Sumalla. “Sistema de sanciones y política criminal. Un estudio de derecho comparado europeo”. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología* (RECPC). <http://criminet.ugr.es/recpc> 09-06. 2007, p. 17; Cid Moliné. “El incremento de la población reclusa...”. *op. cit.* pp. 4-5, 9.

36. Véanse Díez Ripollés. “La evolución del sistema de penas...”. *op. cit.* pp. 20-21; Cid Moliné. “El incremento...”. *op. cit.* pp. 17-22; Cid/ Larrauri. “Bericht Spanien”. *op. cit.* pp. 791-794.

No obstante, se ha de señalar que a partir de 2004, en coincidencia con el paso de un gobierno del Partido popular a otro del Partido socialista obrero español, se registra un cambio de tendencia en virtud del cual se están de nuevo incrementando los porcentajes de internos en tercer grado especialmente y, en menor medida, en libertad condicional. Ello es fruto de una política penitenciaria, que no legislativa penal, distinta. Véanse Gallego / Cabrera / Ríos / Segovia. *Andar 1 km en línea recta. La cárcel del siglo XXI que vive el preso*. Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas. 2010, pp. 27-29, 45-46; Cid / Tebar. “Spain”, en Padfield/ van Zyl Smit/ Dünkel. *Release from Prison. European Policy and Practice*. Willan Publishing. 2010, pp. 380-383.

37. Véase la reforma de la regulación de la prisión preventiva que tuvo lugar por la LO. 13/2003 de 24 de octubre. Cifras sobre el continuado incremento en términos absolutos y relativos del uso de la prisión preventiva, iniciado en 2001 pero acelerado en términos relativos desde 2004 se encuentran en Díez Ripollés / Guerra Pérez. *Pre-trial Detention in Spain. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. vol. 18. issue 4. 2010, pp. 388-390; Gallego / Cabrera / Ríos / Segovia. *op. cit.* pp. 33-34.

38. Véase STS. 28-2-2006, que formula la conocida como doctrina Parot.

39. Esto último a través del expansivo concepto de “grupo organizado”.

40. Véanse supra los datos ya suministrados.

41. En claro contraste con ello, en algunos países nórdicos ha regido durante bastante tiempo una política de no crear más establecimientos penitenciarios para fomentar las alternativas a la prisión. Véase, entre otros, Pratt. “Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess. Part. I”. *British Journal of Criminology*. 48. 2008, p. 135.

42. Se puede replicar que la mayoría de los delincuentes no tienen bienes. Pero ello supone partir de dos presupuestos que hacen surgir inmediatamente otras dos cuestiones, al menos, que deben responderse antes de seguir adelante con ese argumento. El primero presupone que los delitos se cometen especialmente por los sectores económicamente desfavorecidos de la sociedad, y la pregunta que surge es si, siendo eso cierto, resulta procedente ética y políticamente reaccionar a la delincuencia de ese colectivo primando las reacciones punitivas carcelarias. El segundo presupone que los comportamientos sociales especialmente dañosos, que son aquellos de los que se ocupa el derecho penal, se identifican con aquellos que realizan personas sin recursos económicos o con recursos, digamos, inestables, y la pregunta a contestar es si resulta realista en una sociedad desarrollada como la española considerar que los comportamientos potencialmente más lesivos para la convivencia social y en los que se ha de concentrar la reacción punitiva son los propios de la delincuencia tradicional, callejera, de la marginación social, o como se quiera llamar.

43. Véanse referencias a Alemania, entre otros países, en Tamarit Sumalla. *op. cit.* pp. 31-38.

44. Sobre el enorme potencial desintegrador social de las privaciones de derechos ligadas al cumplimiento de la pena, véanse ejemplos de Estados Unidos en Uggen/ Manza/ Thompson. “Citizenship, Democracy and the Civic Reintegration of Criminal Offenders”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 650, May, 2006. *passim*; Harris/ Beckett/ Evans. “Drawing Blood from Stones: Legal Debt and Social Inequality in the Contemporary United States”. *American Journal of Sociology*. Vol. 115. Nº 6. 2010, pp. 1753 y ss.

45. Véanse los datos sobre duración media estimada de asuntos de las diversas jurisdicciones, en Consejo general del Poder judicial. *La justicia dato a dato. Año 2009*, pp. 81 y ss.; asimismo, los datos obtenidos, en un estudio empírico financiado por el Consejo general del Poder judicial, sobre la duración de los procesos relacionados con drogas hasta que se obtiene la sentencia firme, en Muñoz Sánchez / Díez Ripollés dirs. *Las drogas en la delincuencia*. 2004. Tirant, pp. 150, 224-225.

46. De entre las reflexiones formuladas por quienes viven el problema desde dentro, merecen destacarse las realizadas por Carmena Castrillo. *Crónica de un desorden. Notas para reinventar la justicia*. Alianza editorial. 1997. *passim*.

47. Véase una reciente recopilación de diferentes sistemas nacionales de acceso a la carrera judicial, en Rodríguez Ruiz. “Los sistemas de selección de jueces en Europa: un estudio comparado”. *Jueces para la democracia*. n.º 69. 2010. Pas-sim.

48. Véase lo dicho *supra*.

49. Esto es, matizada, p.e., con los resultados obtenidos por sus decisiones judiciales en apelaciones ante órganos jurisdiccionales superiores.

50. Véase una detenida argumentación contra la atribución a la fiscalía de la instrucción, en las condiciones actuales de funcionamiento de aquella, en Gómez Colomer. *El sistema de enjuiciamiento criminal propio de un estado de derecho*. Universitat Jaume I / Instituto nacional de ciencias penales. 2008, pp. 116-133, 224-225, 230; del mismo. “La instrucción del proceso penal por el ministerio fiscal: aspectos estructurales a la luz del derecho comparado”, en Gómez Colomer/ González Cussac coords. *La reforma de la justicia penal. Estudios en homenaje al Prof. Klaus Tiedemann*. Ed. Universitat Jaume I. 1997, pp. 459 y ss., y, más recientemente.

51. También cabe esperar una importante mejora de la gestión con la generalización del expediente digital, que ha de de eliminar en gran medida la utilización del papel en los procesos. A comienzos de 2011 se están concluyendo los trabajos de digitalización de la Audiencia nacional, primer órgano jurisdiccional en el que se está implantando. Véase diario *El País* 8 de enero de 2011.

52. Por más que, como el propio legislador reconoce, la obsolescencia de la actual Ley de Enjuiciamiento criminal ha limitado esa racionalización en el orden penal. Véase Preámbulo. IV in fine de Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de Reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial.

53. Véase art. 439 de la LOPJ, en el que se prevén oficinas comunes de apoyo a varias oficinas judiciales.

Fecha de recepción: 20 de marzo de 2011

Fecha de aceptación: 5 de mayo de 2011