

LAURA POZUELO PÉREZ

**LA POLÍTICA CRIMINAL
MEDIÁTICA**

Génesis, desarrollo y costes

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2013

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO II. BREVE DESCRIPCIÓN DEL ESCENARIO	19
CAPÍTULO III. LA INTERACCIÓN ENTRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, LOS OPERADORES POLÍTICOS Y LA SOCIEDAD	23
1. EL PROCESO <i>AGENDA-SETTING</i> O <i>ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA</i>	23
2. LA IMAGEN DE LA DELINCUENCIA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	29
CAPÍTULO IV. LA POLÍTICA CRIMINAL MEDIÁTICA EN ESPAÑA: LAS REFORMAS INTRODUCIDAS EN EL CÓDIGO PENAL	33
1. ANÁLISIS DE LA PRESENCIA MEDIÁTICA DE LA DELINCUENCIA DESDE 1996 HASTA 2005	33
1.1. La presencia mediática de la delincuencia desde 1996 hasta 2005.	35
1.1.1. Cifras globales	35
1.1.2. Noticias sobre aumento o descenso de la delincuencia	36
1.2. La presencia mediática de la delincuencia entre 2001 y 2003	39
1.3. ¿Quién influye en quién?	42
1.4. La agenda mediática, la agenda política y las reformas penales	44
1.5. Un ejemplo gráfico: la versión impresa de varias noticias sobre el aumento de la delincuencia, sobre la agenda política y sobre la reforma del Código Penal	47
2. ¿SE CORRESPONDEN LAS NOTICIAS CONTENIDAS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN CON LA REALIDAD?	67
2.1. Breve excursión sobre las estadísticas en España	67
2.2. Sobre el supuesto aumento de la criminalidad desde el año 2000 .	69
2.3. Sobre la delincuencia y, en especial, la delincuencia violenta	69

	Pág.
2.4. Sobre el nivel de delitos violentos en España comparado con otros países de la UE	78
3. LA REACCIÓN DE LA SOCIEDAD: LA PREOCUPACIÓN POR EL DELITO Y EL MIEDO AL DELITO	82
4. LA CREACIÓN DE UNA «DEMANDA SOCIAL» DE ENDURECIMIENTO PENAL: EL <i>POPULISMO PUNITIVO</i>	86
5. ¿ES REAL ESE MIEDO DE LA SOCIEDAD AL DELITO? ¿EXISTE UNA VERDADERA DEMANDA SOCIAL DE ENDURECIMIENTO PENAL? ¿COINCIDE LA OPINIÓN PÚBLICA CON LA OPINIÓN PUBLICADA?	88
6. LA INFLUENCIA DE LA POLÍTICA CRIMINAL MEDIÁTICA EN EL CÓDIGO PENAL: LOS CONCRETOS CAMBIOS	96
6.1. Un Código Penal inestable: los vaivenes legislativos derivados de una política criminal errante.....	96
6.2. Las reformas del año 2003	98
6.3. Una de las principales consecuencias: el preocupante incremento de la población penitenciaria.....	103
CAPÍTULO V. LA POLÍTICA CRIMINAL MEDIÁTICA EN ESPAÑA: LAS REFORMAS DE LA LEY ORGÁNICA REGULADORA DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DEL MENOR.....	
1. LA INESTABILIDAD DE LA LO 5/2000	113
2. LA IMAGEN MEDIÁTICA DE LA DELINCUENCIA JUVENIL.....	114
2.1. Análisis a través de un caso: Sandra Palo	117
2.1.1. Los hechos y la sentencia de Sandra Palo	117
2.1.2. Qué se dijo en los medios de comunicación.....	117
2.1.3. De la agenda de los medios a la agenda pública y de ahí a la agenda política	121
2.1.4. De la agenda mediática, pública y política, a la reforma de la ley	122
3. LAS REFORMAS DE LA LEY PENAL DEL MENOR	123
3.1. La LO 7/2000, de 22 de diciembre, de modificación del Código Penal y de la Ley reguladora de la responsabilidad penal del menor en relación con los delitos de terrorismo.....	123
3.2. La LO 15/2003, de 25 de noviembre, de modificación del Código Penal	125
3.3. La LO 8/2006, de 4 de diciembre, modificadora de la Ley penal del menor.....	127
4. LA REALIDAD DE LA DELINCUENCIA JUVENIL.....	129
4.1. Sobre el nivel de la delincuencia juvenil y su supuesto imparable incremento.....	129

	<u>Pág.</u>
4.2. Sobre la tipología de la delincuencia juvenil y la supuesta preponderancia de los delitos violentos	132
5. SOBRE LA SUPUESTA INEFICACIA Y BENEVOLENCIA DE LA LEY PENAL DEL MENOR.....	134
5.1. ¿Es benévola la Ley penal del menor?	134
5.2. ¿Es necesario rebajar la edad penal?	136
6. EL POPULISMO PUNITIVO EN TORNO A LA DELINCUENCIA JUVENIL.....	139
7. LAS CONSECUENCIAS: LA ACTUAL SITUACIÓN DEL DERECHO PENAL DEL MENOR	142
CAPÍTULO VI. LA FACTURA DE LA POLÍTICA CRIMINAL MEDIÁTICA EN ESPAÑA: EL ABUSO DE LA PENA DE PRISIÓN Y LOS COSTES SOCIALES QUE DE ELLO SE DERIVAN	147
ANEXO I	159
ANEXO II.....	163
BIBLIOGRAFÍA	177

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

Desde que el actual Código Penal entró en vigor en mayo de 1996 ha experimentado nada menos que 26 reformas en quince años (y existen nuevos proyectos de reforma en marcha). Ello supone 26 leyes orgánicas, con la especial tramitación parlamentaria que ello requiere. Claramente, son muchas reformas; demasiadas. La pregunta que cabe hacerse es si la versión original del Código Penal era tan defectuosa o la sociedad española cambia tan vertiginosamente que es necesaria una continua adaptación.

Creo que a ninguna de las cuestiones cabe responder afirmativamente sin introducir una gran cantidad de matices. El Código Penal que entró en vigor en 1996 era, naturalmente, mejorable, pero no hasta el punto de necesitar tantas reformas; desde luego en quince años ha sido necesario adaptar la ley penal a una sociedad que evoluciona, pero no hasta el punto de tener que hacerlo en 26 ocasiones.

Se puede aventurar aquí ya una hipótesis: cada reforma ha sido explicada por el legislador a partir de la existencia de una *necesidad* de cambiar o corregir algún aspecto legal —necesidad que en raras ocasiones era en realidad muy perentoria—, pero los cambios, en su mayoría, se han debido a *motivos electorales*. En la alternancia en el poder de los dos principales partidos en España ha existido periódicamente la necesidad de introducir las correspondientes reformas penales, como si pareciera necesario establecer una impronta propia y, también, una especie de herencia. Y a ello se añade un aspecto absolutamente esencial: la rentabilidad electoral que se cree que desencadena el hecho de reformar la ley penal, sobre todo cuando el motivo de la reforma ha tenido repercusión mediática y, con ello, repercusión social. Aunque los problemas a los que supuestamente da una solución la reforma legal a menudo pueden ser resueltos de forma más rápida y eficaz por otras vías, se parte de la creencia de que cambiar la ley, sin más, tiene una inmediata rentabilidad electoral.

Se trata de un proceso en el que los medios de comunicación desempeñan un papel absolutamente esencial: por eso cabe afirmar que la evolución de la ley penal en las dos últimas décadas ha estado marcada por lo que po-

demos denominar *política criminal mediática*. Esto es, las reformas penales no se deciden atendiendo a la base empírica de la realidad delincriminal, sino sobre determinado tipo de noticias que en un momento concreto tienen impacto, tanto en la sociedad como, sobre todo, en los operadores políticos, que atienden más a los titulares de los periódicos que a las estadísticas. Se adoptan así decisiones institucionales fuertemente influidas por determinados medios de comunicación, que presentan de forma sesgada y descontextualizada las noticias sobre la delincuencia, planteando un debate que en pocas ocasiones tiene un sustrato real.

En esta dinámica conjunta entre medios de comunicación y operadores políticos la imagen que aquéllos presentan sobre la delincuencia acaba influyendo en éstos, del mismo modo que los operadores políticos también influyen en muchas ocasiones en el contenido de las noticias. Y entre unos y otros acaban invocando y manejando numerosos mitos acerca de lo que la sociedad reclama respecto de la lucha contra la delincuencia, abriendo paso así al tercer protagonista de esta especie de drama: la tan invocada *opinión pública sobre la delincuencia*.

Para tratar de profundizar en las relaciones entre todos estos elementos será necesario abordar cuestiones como qué imagen tiene la sociedad de la delincuencia de su país, qué imagen aportan de ella los medios de comunicación y los operadores políticos, y cómo éstos reaccionan ante esa imagen. El presente análisis se va a centrar de forma muy específica en dos aspectos: por un lado, entre los años 2000 y 2003, en España tanto los medios de comunicación como los operadores políticos prestaron una atención especial al fenómeno de la delincuencia, lo que acabó dando lugar, en 2003, a una profunda transformación de aspectos esenciales de nuestra ley penal que sigue teniendo importantes consecuencias en la actualidad. La razón por la cual se ha decidido analizar este concreto período se debe, por una parte, a que es especialmente significativo en cuanto a la interrelación entre medios de comunicación, opinión pública y operadores políticos en relación con la delincuencia; por otra, al hecho de que desde entonces haya transcurrido el tiempo suficiente como para poder realizar una evaluación de los resultados.

Por otro lado, se va a abordar, partiendo de la misma estructura, la política criminal mediática del Derecho penal del menor, analizando cómo las tres reformas legales de la LO 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal del menor —una de ellas incluso antes de su entrada en vigor— han tenido una estrecha relación con la exposición mediática de una determinada visión distorsionada de la delincuencia juvenil.

En relación con estos objetos de estudio los concretos puntos de análisis serán los siguientes:

— En primer lugar, se abordará de forma introductoria cómo se estructura la relación entre los medios de comunicación, los operadores políticos y la opinión pública.

— En segundo lugar, se analizará la imagen que los principales periódicos de tirada nacional aportaron sobre la delincuencia española durante el período de tiempo estudiado.

— En tercer lugar, cómo se construyó un discurso político en relación con los niveles supuestamente alarmantes de criminalidad.

— En cuarto lugar, se analizará la reacción social ante este fenómeno, que se tradujo en sensación de inseguridad ante el delito y en demanda de intervención por parte de las instituciones.

— En quinto lugar, se verá qué hicieron exactamente las instituciones competentes y si ello era acorde o no con la realidad empírica de la delincuencia en España.

— Por último, se procederá a realizar una evaluación de esa respuesta institucional y, con ello, de la situación en la que actualmente nos encontramos, valorándose si era necesario y útil lo que se hizo.

CAPÍTULO II

BREVE DESCRIPCIÓN DEL ESCENARIO

De modo general, las noticias sobre delincuencia tienen una fuerte presencia en los medios de comunicación, lo que se explica, por un lado, por el hecho objetivo de que la delincuencia es un tema importante para la sociedad y, por otro, porque se trata de noticias que captan fácilmente la atención del público. En concreto, la imagen que con mayor frecuencia aportan los medios de comunicación sobre la delincuencia suele concentrarse en delitos violentos y en noticias preocupantes acerca del aumento de la delincuencia. Ello no resulta extraño: por un lado, los medios de comunicación destacan lo extraordinario, no lo que pasa normalmente y, por otro, además, buscan captar la atención del lector y del oyente. Por eso son frecuentes las noticias sobre delincuencia violenta: porque despiertan mayor interés y causan mayor impacto social que otro tipo de noticias sobre criminalidad¹. No cabe negar que los crímenes violentos siempre han suscitado curiosidad en la sociedad², mucho antes incluso de la aparición de los medios de comunicación actuales³, razón por la cual son especialmente destacados⁴. Como señalan Lowry, Nio y Leitner, las historias sobre crímenes reúnen todos los elementos para convertirse en una noticia: son fáciles de escribir, el acceso a las fuentes de información es sencillo y cuentan con una estructura narrativa de comienzo, nudo y desenlace, lo

¹ Citan LOWRY/NIO/LEITNER, «Setting the Public Fear Agenda...», *Journal of Communication*, March, 2003, p. 64, que uno de los principales criterios a seguir en las salas de redacción de las televisiones norteamericanas durante mucho tiempo fue «*if it bleeds, it leads*», que se podría traducir libremente como: «Si sangra, tiene audiencia».

² Señala ROBERTS, «Public Opinion, Crime, and Criminal Justice», *Crime & Justice*, 16, 1992, p. 99, que en el pasado el interés se concentraba en los espectáculos de castigos corporales o en las ejecuciones; desde que el sistema penal moderno ya no expone los castigos y los confina dentro de los muros de la prisión, el interés del público sobre el crimen se ha dirigido a las noticias contenidas en los medios de comunicación.

³ REINER, «Media-Made Criminality...», p. 304; ERICSON, «Mass media, Crime...», *British Journal of Criminology*, 1991, 31 (3), p. 239; SOTO NAVARRO, «La delincuencia en la agenda mediática», *REIS*, 112/2005, p. 78.

⁴ FUENTES OSORIO, «Los medios de comunicación y el Derecho penal», *RECPC*, 07-16 (2005) pp. 6-7.

que permite que puedan ser fácilmente incluidas en el periódico o en la televisión⁵.

Tanto la sobrerrepresentación de delitos violentos como, en general, las noticias alarmantes sobre la criminalidad influyen decisivamente en la *percepción social de la delincuencia*⁶. Realizando en este punto una primera aproximación a cómo es esa percepción en España, los principales rasgos que la definen pueden describirse del siguiente modo⁷:

- Existe un alto nivel de delitos de carácter violento.
- La delincuencia va en aumento.
- Hay mucha reincidencia.
- La respuesta del sistema penal es insuficiente, resulta demasiado blanda.

La pregunta que cabe formularse en este punto es: ¿de dónde obtienen los ciudadanos esta información? Numerosos estudios revelan que la imagen que la mayor parte de los ciudadanos obtiene sobre cualquier cuestión de relevancia política o social procede de los medios de comunicación⁸, lo que incluye también la información sobre delincuencia y sobre el sistema de justicia⁹. Como señalan Lowry, Nio y Leitner, «la percepción que la gente tiene acerca de la realidad con base en lo que dicen los medios de comunicación es muchas veces más poderosa que la realidad misma»¹⁰. Y si prestamos atención al tipo de noticias sobre delincuencia que aparecen cíclicamente en los periódicos, los informativos o la radio, se detecta fácilmente la presencia de un gran número de noticias sobre criminalidad de carácter violento, presencia que no se corresponde con su incidencia real pues, en términos estadísticos, no se producen porcentualmente tantos delitos de esas características; su incidencia es muy baja. Pero el resultado es que ello genera una imagen

⁵ LOWRY/NIO/LEITNER, «Setting the Public Fear Agenda...», *Journal of Communication*, March, 2003, p. 63.

⁶ Señala ROBERTS, «Public Opinion, Crime, and Criminal Justice», *Crime & Justice*, 16, 1992, pp. 119, que la sobreexposición que los medios de comunicación hacen de la delincuencia violenta no sólo determina que la sociedad sobreestime la presencia real de ese tipo de criminalidad sino que también influye en el conocimiento que la sociedad tiene sobre su distribución.

⁷ Véase VARONA GÓMEZ, «Opinión pública y justicia penal: resultados de un estudio piloto (I)», *BC*, núm. 103, 2008, pp. 1-3; *id.*, «¿Somos los españoles punitivos?...», *InDret*, 1/2009, pp. 6-7.

⁸ Como señala expresamente DONSBACH, «Contenidos, utilización y efectos de la comunicación política», en *Comunicación Política*, Madrid, 1995, p. 53: «Los medios de comunicación de masas constituyen, con diferencia, la fuente más importante de nuestra aprehensión de la realidad —también de la realidad política—».

⁹ ROBERTS, «Public Opinion, Crime, and Criminal Justice», *Crime & Justice*, 16, 1992, p. 116; FEILZER, «The Importance of Telling a Good Story...», *The Howard Journal*, vol. 48, núm. 5, 2009, pp. 473-474; CHELIOTIS, «The ambivalent consequences of visibility...», *Crime, Media, Culture*, 2010, 6, p. 178; CHADEE/DITTON, «Fear of crime and the media...», *Crime, Media, Culture*, 2005, 1, p. 324; VARONA GÓMEZ, «¿Somos los españoles punitivos?...», *InDret*, 1/2009, p. 7.

¹⁰ LOWRY/NIO/LEITNER, «Setting the Public Fear Agenda...», *Journal of Communication*, March, 2003, p. 61.

distorsionada de la sociedad acerca de la delincuencia de su país¹¹, pues crea en ella la falsa impresión de que son estos delitos los que más suceden en la práctica, cuando no es así¹². Se produce, asimismo, una generalización del problema de la delincuencia a partir de concretos casos a los que los medios prestan especial atención en un momento dado¹³.

Una de las cuestiones que se van a abordar en este trabajo es cómo se genera esa imagen distorsionada sobre la delincuencia, el importante papel que en esta dinámica juegan los medios de comunicación, cómo son las noticias sobre la criminalidad, cómo llegan a la sociedad, y qué efectos producen tanto en ella como en los operadores políticos. Y, lo que es más importante, se contrastará la *realidad mediática* con la *realidad empírica* de la delincuencia. Para ello es necesario comenzar analizando previamente la interacción entre los medios de comunicación, los operadores políticos y la opinión pública.

¹¹ En este sentido, ROBERTS, «Public Opinion, Crime, and Criminal Justice», *Crime & Justice*, 16, 1992, p. 116; BAER/CHAMBLISS, «Generating fear...», *Crime Law & Social Change*, 27, 1997, p. 88; CHADEE/DITTON, «Fear of crime and the media...», *Crime, Media, Culture*, 2005, 1, p. 324; CHELIOTIS, «The ambivalent consequences of visibility...», *Crime, Media, Culture*, 2010, 6, p. 173; NAGIN/PIQUERO/SCOTT/STEINBERG, «Public preferences for rehabilitation versus incarceration of juvenile offenders...», *Criminology & Public Policy*, 2006, vol. 5, núm. 4, p. 319; FUENTES OSORIO, «Los medios de comunicación y el Derecho penal», *RECPC*, 07-16 (2005), p. 3; SOTO NAVARRO, «La delincuencia en la agenda mediática», *REIS*, 112/2005, p. 78.

¹² De hecho, en España los delitos contra la vida como los homicidios o los asesinatos representan tan sólo un 0,06 por 100 del total de delitos conocidos —según los datos de los Balances de Criminalidad y Delincuencia del Ministerio del Interior—; véase también SOTO NAVARRO, «La delincuencia en la agenda mediática», *REIS*, 112/2005, pp. 113, 120.

¹³ ROBERTS, «Public Opinion, Crime, and Criminal Justice», *Crime & Justice*, 16, 1992, p. 121.