

AGENDA DE LOS MEDIOS Y AGENDA POLÍTICA: UN ESTUDIO DEL EFECTO DE LOS MEDIOS EN LAS REFORMAS DEL CÓDIGO PENAL ESPAÑOL ENTRE LOS AÑOS 2000-2003*

GARCÍA ARÁN, M.¹
PERES NETO, L.²

Resumen: La abundante presencia de temas penales en los medios de comunicación genera en la sociedad una percepción distorsionada sobre la inseguridad y transmite el discurso de que las leyes penales son insuficientes. En España, el poder político ha respondido con constantes reformas penales que, en los años 2000 a 2003, supusieron un endurecimiento de la política criminal, alentado y legitimado por los medios.

Abstract: The excessive incidence of penal issues in the mass media provides an unreal fear of crime in the society and communicates the message that penal laws are insufficient. In early Spain, politics answered it providing continuous penal reforms that, between 2000 to 2003 years, meant a hardening of the penal policy, enforced or legitimated by the mass media.

Palabras clave: medios de comunicación, inseguridad, política criminal.

Keywords: mass media, insecurity, penal policy.

* El presente trabajo se ha realizado con cargo al Proyecto de Investigación «Tratamiento de los temas penales en los medios de comunicación», subvencionado por la División General de Investigación, Ciencia y Tecnología (Ministerio de Educación y Ciencia) con la referencia SEJ2005-08284.

¹ Catedrática de Derecho Penal de la Universidad Autónoma de Barcelona.

² Doctorando en Periodismo y Comunicación. Becario del Programa de Formación de Personal Investigador (FPI-MEC) en el Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Introducción

Para Thomas Hobbes, en las páginas del «*Leviatán*», el Estado es consecuencia de la necesidad civilizatoria. Pasar de la barbarie o la «naturaleza» a la cohabitación territorial, exige la figura del Estado. Para ello, en términos weberianos, los ciudadanos ceden al Estado el monopolio de la violencia, la potestad de castigar, conocida en términos clásicos como «*ius puniendi*». La potestad de decidir las conductas permitidas y las punibles. En síntesis, una concesión para el empleo de la fuerza en nombre de la civilización y la convivencia. Esto permite al Estado determinar sobre que cánones cimentará su edificio metafórico. Así, la materialización de normas jurídicas penales es un paso *sine qua non* para la construcción de cualquier Estado.

Desde este punto de vista, los Códigos Penales pasan a ser esenciales para entender los valores sociales y estatales imperantes socialmente. Sin profundizar ahora en polémicas de naturaleza jurídica, desde el punto de vista sociológico, las normas penales suponen un ejercicio de soberanía más consustancial al Estado, incluso, que la promulgación de una Carta Magna. En otras palabras, es posible imaginar un Estado sin Constitución, pero no un Estado sin Derecho penal. A su vez, los cambios en la estructura penal afectan profundamente al modelo de Estado, porque reflejan opciones sobre el alcance de un instrumento punitivo dirigido a limitar la libertad de los ciudadanos.

Por ser el pilar constitutivo de cualquier Estado, la promoción de cambios en el Código Penal (CP), puede llegar a ser muy dañina para la construcción del imaginario sobre el Estado. Los continuos cambios en el CP generan la idea de que las agrupaciones políticas en el poder utilizan el instrumento penal en beneficio propio, como instrumento de propaganda, o como medio para la conservación del poder, en lugar de concebirlo como mecanismo excepcional y consensuado de regulación de la convivencia.

Además, como afirma FUENTES OSORIO (2005), las continuas modificaciones del CP apoyan el tópico de que el derecho penal es blando, que favorece a los delincuentes y, por lo tanto, requiere un perfeccionamiento constante.

Acercándonos a nuestro objeto de análisis, entre 2000 y 2003, el Código Penal español sufrió constantes y numerosas modificaciones, que incluso se incrementaron en el período posterior. A continuación sintetizamos las principales reformas de dicho período.

Figura 1. Principales cambio penales en España (2000-2003)

Ley	Cambio/tema
LO 7/2000 de 22 de diciembre	LRPM/ terrorismo, homicidio, asesinato y agresiones sexuales. Se pospone la aplicabilidad para jóvenes entre 18-21 años.
LO 9/2002 de 10 de diciembre	Amplia penas para la sustracción de Menores, acepta prueba de laboratorios en procedimientos de enjuiciamiento criminal/ LRPM: pospone para 2007 la entrada en vigor de la posibilidad de aplicar la Ley de Menores a jóvenes entre 18-21 años.
LO 1/2003 de 10 de marzo	Delitos contra miembros de las corporaciones locales en apoyo de grupos terroristas. Modifica el artículo 505 CP para sancionar a quienes perturben los plenos municipales.
LO 7/2003 de 30 de junio	Introduce reformas para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas.
LO 11/2003 de 29 de septiembre	Seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.
LO 15/2003 de 25 de noviembre	Modifica el Código Penal; Introduce la acusación particular en la LRPM.
LO 20/2003 de 23 de diciembre	Criminaliza la convocatoria de referéndum sin competencias y la atribución de fondos públicos a partidos políticos disueltos.

Fuente: Elaboración propia.

Si admitimos que el Parlamento legisla reaccionando frente a reivindicaciones ciudadanas, cabe intuir que algún fenómeno social impulsó a la clase política en la promoción y aprobación de estas reformas penales. Específicamente, las LO 7/2003, LO 11/2003 y LO 15/2003 mencionan en sus exposiciones de motivos introductorias, el creciente sentimiento de inseguridad ciudadana y demanda social de un mayor rigor penal.

Según nuestro planteamiento, en dicho período los medios promovieron o intensificaron un debate penal desmesurado, a partir de un tratamiento excesivamente mordaz y alarmista de sucesos delictivos específicos, creando en la opinión pública la impresión (o la convicción) de que las leyes penales existentes eran ineficaces. Gran parte de la doctrina jurídico penal, entre la que puede citarse a MAQUEDA ABREU (2003), SÁEZ VALCARCEL (2002), DÍEZ RIPOLLES (2004), explica la abundancia de reformas —muchas veces criticables o innecesarias—, como consecuencia de la inclusión de esos temas penales en la agenda de los medios de comunicación. En general, la influen-

cia de los medios en las actuales tendencias penales es señalada por buena parte de la doctrina interesada en el momento actual del derecho penal (CUERDA RIEZU, 2001; BRANDARIZ, 2007).

Es sabido que la consagración de los medios de comunicación como ágora contemporánea (HABERMAS, 2002) provoca una crisis en el modelo de representatividad política (SARTORI, 1998). Otorga a los medios poderes que, en la consolidación de las democracias modernas, pertenecieron a otros actores sociales. Como actores políticos (BORRAT, 1989), los medios operan en la negociación de sentidos y la construcción social de la realidad, condicionando, en determinados temas, la agenda política a la agenda de los medios (ROGERS & DEARING, 1988). Tomando por objeto la exposición mediática de temas penales, nuestro objetivo es constatar el impacto de los medios en la construcción de una agenda política penal y sus consecuencias en la proposición de leyes penales. Para ello, partiendo de la teoría del *agenda-setting*, analizaremos el contenido de los discursos presentes en la agenda de los medios y su incidencia en la agenda política.

1. La construcción de la agenda de los medios y de la agenda política

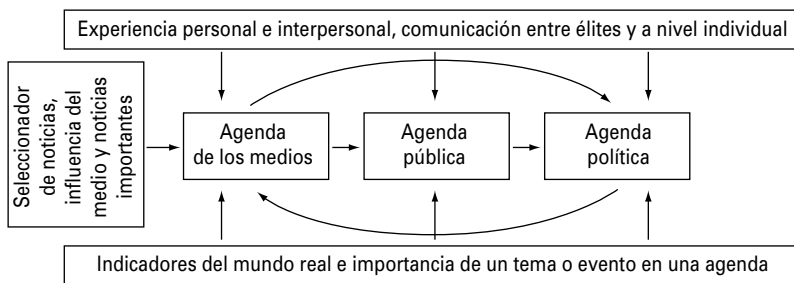
Se entiende por *agenda-setting*, el proceso en que los medios, por la selección, presentación e incidencia de sus noticias, determinan los temas sobre los que va a hablar el público. MACCOMBS (2006) vaticina que la *agenda-setting* es la teoría del papel de la comunicación de masas como fijadora de la agenda pública. Lo que el ciudadano llega a aprehender de la realidad social pasa, necesariamente, por un filtro anterior. Emerge la figura del periodista como aquel profesional que delibera sobre qué y cómo llegará al conocimiento público. Se establece un subcontrato social, en el cual se introduce la figura de un Ente mediador. Los medios de comunicación, según HABERMAS (2002), delimitan la esfera pública.

La insistencia en un tema por parte de los medios genera la percepción de que un determinado asunto es importante. A partir de las pautas mediáticas, el público organiza su propia agenda. Así pues, «la agenda pública. [...] se constituye el nivel inicial en la formación de la opinión pública». (MACCOMBS, 2006, p. 25).

Según DEARING & ROGERS (1988), cuando se habla de *agenda-setting*, la teoría contempla las tres agendas —de los medios, pública y política—, que se relacionan en el proceso comunicativo, existiendo diferentes estudios que se centran de forma individual en cada una de

ellas. Dentro del proceso informativo, las tres agendas se relacionan, al mismo tiempo que se ven influenciadas individual o colectivamente por diferentes factores que intervienen en la mayor parte del desarrollo comunicativo. Aquí reservamos la noción de «agenda política» para el espacio de discursos propios de la lucha política en el campo reservado a los profesionales de la política. Reducimos nuestra lectura de la «agenda política» al debate legislativo, centrándonos en el producto de éste: las leyes. Aunque tal acción sea limitadora para la comprensión del proceso político, lo hemos elegido por entender que la agenda política está directamente anclada en los procesos competitivos y opera en la lógica de la «oferta» temática que circula en la agenda pública. La figura 2 expone los diferentes flujos y elementos del proceso de la *agenda-setting*, aclarando las relaciones entre las agendas.

Figura 2. Principales elementos del proceso de la *agenda-setting*



Fuente: DEARING & ROGERS (1988).

Según COHEN (1963), además de seleccionar los temas, los medios influyen al atribuir relevancia a los mismos. Seleccionan y jerarquizan los temas que tendrán existencia real. Al suprimir un tema del menú informativo, éste queda condenado casi a la inexistencia social. La fijación de la agenda o *agenda-setting*, es, claramente, un efecto social de los medios. Así, como describen DEARING & ROGERS (1996), la perspectiva del *agenda-setting* es útil porque explica por qué se informa sobre unos hechos y no sobre otros, cómo se construye la opinión pública y por qué unos temas de la agenda mediática provocan acciones políticas y otros no.

Fijar la agenda de los medios es fijar el calendario de los hechos, seleccionar lo que es importante y relegar otros acontecimientos. Destacar un problema. Crear el clima en el que será recibida una información. Para CHARAUDEAU (2003, p. 125), «puesto que la finalidad de la información mediática consiste en dar cuenta de lo que

ocurre en el espacio público, el acontecimiento mediático será seleccionado y construido en función de su potencial de actualidad, de sociabilidad y de imprevisibilidad.» Así, la construcción de la agenda mediática se apoya en criterios subjetivos, con los que el periodista transforma un acontecimiento en noticia.

En consecuencia, si entendemos que las formas y los contenidos de los discursos de la agenda política —semánticamente y en sus contenidos— están filtrados por mecanismos de «censura» (BOURDIEU, 2003), tal mecanismo sancionador está relacionado con la agenda de los medios. El político lo utiliza como atajo para conocer la opinión pública y construir sus propias respuestas.

A partir de estos indicios teóricos, nos acercamos a la idea central de este trabajo. La inclusión de temas penales en la agenda de los medios genera: a) un incremento de la percepción social sobre la delincuencia, que no suele corresponderse con la realidad y, b) una respuesta del poder político ante tal preocupación ciudadana.

2. Construcción de la agenda mediática penal y percepción social de la delincuencia

La atracción de los medios españoles por la crónica criminal es algo que nace con la prensa de masas, a principios del siglo XX (BARATA, 2003). En su génesis, las historias criminales poseen elementos narrativos muy interesantes para la construcción de reportajes. De los relatos criminales se espera una historia con principio y final. El cronista criminal, es predominantemente un narrador, mientras que en otros géneros periodísticos, además, se argumenta de manera más refinada. Además, el lector no necesita una elaborada capacidad crítica para consumir el relato criminal. Predomina la curiosidad y la morbosidad frente a sucesos desviados.

Se comprueba fácilmente el gran espacio que los temas penales ocupan en los medios (GRABER, 1980). Homicidios, robos, hurtos, asesinatos, asaltos, maltratos, malversación de fondos públicos, violaciones y un largo listado de delitos y faltas son presentados diariamente en los medios, con intensidad y extensión mayor que su real presencia social. Si la función de la prensa es traducir la realidad, como defienden algunas escuelas periodísticas, la realidad de los medios es, a veces, una verdadera obra de ficción.

A partir de la teoría del *agenda-setting*, diversos estudios apuntan a la creación de verdaderas oleadas de inseguridad ciudadana impulsadas por la excesiva inclusión de casos penales en el menú in-

formativo. LOWRY *et al.* (2003, p. 61) afirman que la percepción de la realidad social, basada en los medios de comunicación masivos es, en algunos momentos, más poderosa que la propia realidad criminal.

Dichos autores estudiaron el *agenda-setting* como explicación del fenómeno conocido como «*big scare*» en EE.UU., período en que los niveles de sentimiento (o percepción) de inseguridad ciudadana saltan de un 5%, en 1992, a un asombroso 52% en 1998. Para ello, analizaron la incidencia de noticias criminales en una muestra de periódicos, desde 1978 hasta 1998. Concluyeron que tal oleada de miedo sólo se explica a partir de la construcción social de una distorsionada realidad criminal promovida por los medios de comunicación, puesto que las estadísticas oficiales no reflejaban un incremento de la delincuencia. Algunos de sus datos indican que, en los años 90, se dispara el número de noticias criminales en las cadenas ABC, CBS y NBC, con preferencia por los crímenes violentos. Comprobaron que los homicidios representaban apenas un 0,4% del total de los delitos cometidos en las estadísticas oficiales, pero su incidencia en el menú informativo rondaba entre 46-50%.

En Gran Bretaña, ERICSON *et al.* (1987), también apuntan que los medios enfatizan los delitos violentos, relegando otras conductas criminales como los delitos económicos que, muchas veces no entran en la crónica criminal y quedan en la información económica. «The reporting of economic crimes was rare in all news outlets... Much more common in all news outlets were reports of violation of trust, with or without criminal aspects or criminal charges being laid» (idem, p. 247). Para REINER (2002), el blanqueo de dinero, por ejemplo, siempre quedará relegado a los expertos en economía.

Uno de los trabajos más citados sobre la presencia de temas penales en los medios informativos, es, seguramente, el de la profesora, DORIS GRABER (1980), «*Crime news and the public*», de la Universidad de Illinois. En su estudio, que incluye una muestra de periódicos, televisiones locales y nacionales, investiga longitudinalmente el por qué de esta presencia y sus matices. Revela, entre otras cosas, que en su muestra de prensa escrita, entre el 22% y el 28% de las noticias trataban de temas penales —«*crime and justice topics*» (ídem. p. 26)—, porcentaje que cae a un 20% en las televisiones locales y un 12% en las televisiones nacionales. Entre tanto, en las televisiones, el espacio dedicado a cada noticia penal es muy superior al de la prensa escrita. Según la misma autora, si añadimos a estos números la vasta programación televisiva de entretenimiento, que trata de temas penales, como los programas que buscan resolver crímenes, los seriados sobre investigaciones policiales, llegamos a un 49% de incidencia de temas penales en el total de pantalla televisiva.

MARSH (1991) comparó 36 estudios cualitativos, sobre la cobertura de los crímenes en la prensa de Estados Unidos, entre 1960 y 1988 y otros 20 estudios producidos en otros 14 países, entre 1965 y 1987. En todos los trabajos, sin excepciones, Marsh encontró, por un lado, una sobre-representación de delitos violentos y contra las personas, infinitamente mayor a su real frecuencia según los datos oficiales, y, por otro lado, una sub-representación de los delitos leves o faltas, mucho más frecuentes en los datos oficiales y casi ignorados por los medios.

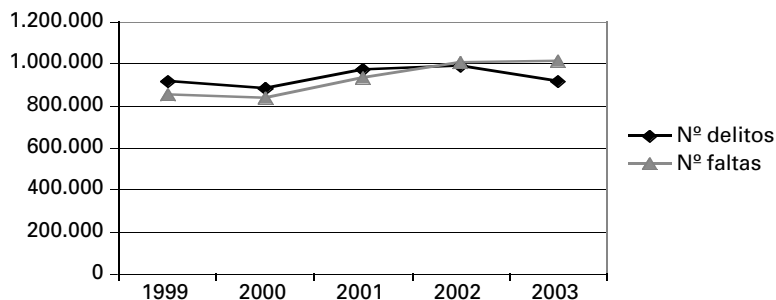
Esta sobre/sub-representación de los hechos desemboca, a corto plazo, en la percepción en la agenda pública, de que los hechos aparecidos en los medios traducen la realidad social (WINTER & EYAL, 1981).

Llegando a la realidad española, entre septiembre de 2000 y diciembre de 2002, (parte del periodo que abarca este estudio), hemos encontrado 69.697 noticias relativas a temas penales³ en la misma muestra de periódicos empleada para el estudio de los casos seleccionados. Posiblemente no sea un número exacto, puesto que partimos de las categorías utilizadas por la base de datos. Pero es un punto de partida cuantitativamente indicativo puesto que trabajamos con la idea del *agenda-setting*.

RECHEA ALBEROLA *et al.* (2004), compilaron una gran cantidad de datos —entre los años 1995 hasta 2004— sobre el incremento de la presencia de temas penales en los medios, contrastándolos con la percepción social de la delincuencia —medida mensualmente por el Centro de Investigaciones Sociológica (CIS)— y con las estadísticas oficiales sobre delitos y faltas. Este grupo investigador verificó la hipótesis de que el sentimiento de inseguridad está relacionado con lo publicado en los medios de comunicación, porque los momentos de mayor presencia de temas penales coinciden con los más altos del sentimiento de inseguridad ciudadana, aunque no correspondieran con un aumento real de la criminalidad. A conclusiones equivalentes llega SOTO NAVARRO (2005) tras un análisis de las noticias de prensa en el período 2001-2003.

A rasgos generales, entre 2000 y 2003, hay una cierta estabilidad en el número total delitos (infracciones graves) y una pequeña evolución del número de faltas (infracciones leves) denunciadas. Para un mejor análisis de esos datos, en el siguiente gráfico se incluye el año 1999.

³ Sumatoria realizada, con el soporte de la base de datos Factiva (Dow Jones), a partir de la cantidad de noticias encontradas en los periódicos *ABC* (Nacional), *El Mundo* (Nacional), *El País* (Nacional), *La Vanguardia* y *El Periódico de Catalunya*, que trataban temas como robo, asalto, violación, delito, desorden, homicidio, asesinato, agresión, maltrato.

Figura 3. Evolución del número de delitos y faltas conocidos

Fuente: RECHEA ALBEROLA *et al.* (2004), a partir de los datos del Ministerio del Interior.

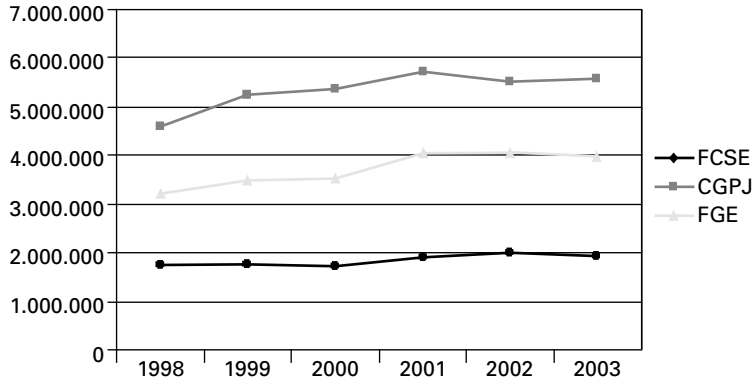
Según las estadísticas, hay una tenue oscilación del número de delitos, pero que se mantiene dentro del mismo nivel en 2000 y en 2003. A su vez, el ligero aumento del número total de faltas puede explicarse por varios factores como son la reforma en materia de enjuiciamiento penal⁴ para acelerar los juicios de faltas, o las campañas públicas por la denuncia de los maltratos familiares. Otro factor, mencionado por WAGMAN (2002), es la creación de la Policía de proximidad que favoreció la persecución de las faltas.

Sin pretensión de extendernos mucho en la presentación de estadísticas criminales y a fin de erradicar dudas sobre la estabilidad de los datos, reproducimos a continuación un gráfico, también elaborado por RECHEA ALBEROLA *et al.* (2004), en el que se refleja la criminalidad en España, a partir de la información de las distintas instituciones que controlan el sistema penal español: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), Fiscalía General del Estado (FGE) y Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

Las disparidades entre los números se deben a las diferentes metodologías empleadas por cada institución en su cálculo. Así, la mayor tendencia al incremento se observa en datos judiciales porque suman todas las actuaciones anuales sin distinguir si son nuevas o provienen del año anterior.

⁴ LO 8/2002, de 24 de octubre, complementaria de la Ley de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del proceso abreviado y LEY 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado.

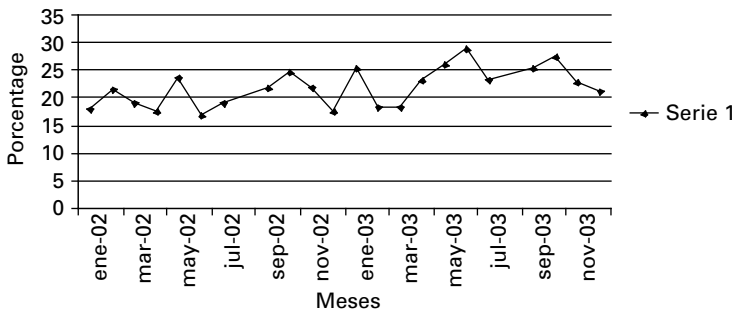
Figura 4. Número de delitos conocidos, de diligencias previas incoada en Fiscalía y de asuntos penales de la jurisdicción penal (1998-2003)



Fuente: RECHEA ALBEROLA *et al.* (2004), a partir de los datos del Ministerio del Interior.

Contando con ello, la evolución de la población española en el mismo período, no es una variable influyente en la estabilidad de los datos, en los que no se aprecian incrementos sustanciales de la delincuencia. En cambio, veremos en el cuadro siguiente cómo se aprecia un incremento irregular de la percepción social de inseguridad ciudadana⁵.

Figura 5. Percepción Inseguridad Ciudadana

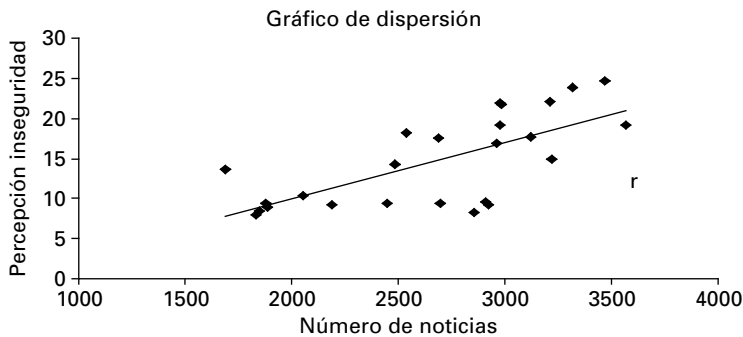


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

⁵ Véase «Baremo de Opinión Pública» del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). El índice de inseguridad corresponde a las personas que contestaron «inseguridad ciudadana» a la pregunta «¿cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España?»

La correlación del número total de noticias sobre temas penales (agenda mediática penal) y del porcentaje mensual de la preocupación ciudadana por la «inseguridad» (agenda pública), una vez aplicada la correlación de *Pearson*⁶, nos ilustra la validez empírica de la teoría del *agenda-setting*; dicha correlación se valora entre las magnitudes «-1» y «1», de modo que la mayor proximidad a los extremos indica mayor incidencia de una variable sobre otra. Pues bien, hemos encontrado un resultado de «+0,69», que apunta a una fuerte correlación, lo que nos indica que la agenda de los medios influye claramente en la agenda pública, aunque no la determine totalmente de forma causal.

Figura 6. Presencia de noticias penales y la percepción de inseguridad ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico de dispersión nos demuestra las particularidades de la relación entre percepción de inseguridad y el número de noticias. Cada uno de los puntos señalados indican la incidencia de noticias versus inseguridad en una ubicación individual, entre sí, y con la línea de tendencia.

Así, en este apartado, confirmamos que la agenda mediática española de temas penales (sucesos delictivos), entre 2000 y 2003 generó «picos» de alarma social, haciendo que la seguridad ciudadana fuera considerada un «problema social», cuando los índices de delincuencia se mostraban estables. En consecuencia, los profesionales de la política, deduciendo de ello una demanda social, lo convirtieron en necesidad y produjeron cambios en la legislación penal.

⁶ Véase HOPKIWS *et al.* (1997, pp. 87-88).

3. La noticia penal y la actuación política: análisis de los discursos en circulación

El *agendamiento* de temas penales promovido por los medios de comunicación, en el periodo analizado, trasladó los temas relevantes según la agenda mediática, hacia la agenda pública. Además, al poner de relieve dichos temas, se generó una acción política. En efecto, cada una de las reformas se inicia después de oleadas informativas sobre los temas finalmente reformados. Con todo, no pretendemos atribuir a los medios la condición de único factor determinante de este proceso, favorecido además por una tendencia general a la *pan-penalización* que, entre otros condicionantes, se explica también por la retirada del estado social. Sin embargo, los medios juegan un papel especialmente importante: construyen las pautas del debate público mientras, por otro lado, generan un «clima de opinión» (NOELLE NEUMANN, 1995), presentando argumentos preestablecidos como los únicos posibles en el debate penal.

Aquí compartimos la idea de VAN DIJK (2003) de que los usuarios de una lengua, dada la cantidad de información en circulación, no son capaces de memorizar y manejar todos los detalles del significado de un discurso, y organizan mentalmente estos significados mediante operaciones de reducción semántica. Así, todos los textos presentan macrotemas o «macroestructuras semánticas» que permiten la comprensión de su significado. De esa manera, buscamos identificar estas proposiciones que dan sentido y coherencia global en los discursos mediáticos y contrastarlas con los textos de las reformas promovidas en el Código Penal. Para ello, seleccionamos el material informativo en los siguientes periódicos: ABC (edición España), El Mundo (ediciones España y Cataluña), El País (ediciones España y Cataluña), La Vanguardia y El Periódico de Cataluña. Allí donde analizamos dos ediciones, excluimos las noticias reeditadas. A continuación nos detenemos en algunas de las reformas más significativas.

3.1. *LO 7/2003 de 30 de junio (BOE 1 de julio 2003), de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas*

Como es sabido, esta reforma endurece el régimen penal y penitenciario de la delincuencia grave, especialmente, la terrorista. Limita en general el régimen abierto y lo elimina en condenas muy graves,

en las que también elimina la libertad condicional. Hay que recordar que, antes de esta reforma, encuadrable en los rasgos propios del «derecho penal del enemigo» (FARALDO, 2004), el CP ya era especialmente duro con el terrorismo.

La Exposición de motivos de la ley justifica la reforma a partir de las *demandas sociales* de mayor rigor y considera que la flexibilidad del cumplimiento de las penas no puede beneficiar a los terroristas ni delincuentes graves. Estos argumentos no se apoyan en estudios serios, pero coinciden exactamente con los discursos mediáticos previos a la reforma.

Los discursos mediáticos transmiten que la reinserción del delincuente no es posible y perjudica los derechos de las víctimas. A su vez, éstas aparecen reclamando castigo y venganza, más allá de los principios racionales del Derecho penal moderno. Los medios dan por supuesto su derecho al castigo, aunque constitucionalmente su derecho se limita a la tutela judicial efectiva, como derecho a obtener una resolución, sin que ello desplace el ejercicio del *ius puniendi*, que permanece en manos del Estado (STC 115/2001). Se insiste demagógicamente en comparar la prisión efectivamente cumplida con los cientos o miles de años que representan el total de la pena impuesta, aunque, obviamente, sea de imposible cumplimiento. El mensaje transmitido es que los delincuentes burlan el rigor penal.

Algunos ejemplos: noticias como la que presenta *La Vanguardia*, el 6 de junio de 2003, «*El etarra arrepentido Juan Manuel Soares Gamboa podrá abandonar la cárcel, ocho años después de entrar por condenas que superan los 1.500 años*» o la de *El Periódico* (30 de mayo de 2003) relatando que «*el Congreso dio luz verde ayer a la ley que aumenta las condenas máximas a los etarras de 30 a 40 años*» o aún la información, de 15 de abril de 2003, también en *El Periódico*, «*Condenas ejemplares*», en la que se informa sobre cuatro condenas de cadena perpetua a un terrorista palestino, como ejemplo a seguir por la ley española. A su vez, el *ABC*, 13 de abril, titula «*Condenas suspendidas*», para informar sobre la concesión de régimen penitenciario abierto que, como es obvio, no supone suspensión alguna de la pena, sino su cumplimiento bajo otro régimen, información tergiversada por el periódico.

Estos y otros discursos mediáticos, presentados como los únicos posibles, no contrastados con otras perspectivas discursivas, transmiten el mensaje que aparece en la Exposición de motivos de la ley: deben incrementarse las penas y la cárcel es la única solución de los problemas.

3.2. *LO 11/2003 de 29 de septiembre (BOE 30 septiembre de 2003), de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros*

Esta ley: a) desmesura la pena de los multirreincidentes; b) convierte en delito la cuarta falta de hurto cometida en un año; c) convierte en delito las faltas cometidas en el ámbito de la violencia de género; d) establece como regla general la expulsión de extranjeros no residentes legalmente si son condenados a penas inferiores a seis años y, en penas superiores, impone su expulsión cuando alcancen el régimen abierto o la libertad condicional.

Nuevamente, la Exposición de motivos coincide con los discursos mediáticos previos. Sin mayor análisis, cita la «realidad social» y los «numerosos ejemplos», para alarmar sobre el incremento de la pequeña delincuencia y justificar el mayor rigor penal.

En los medios, el discurso dominante es el de que la justicia penal es excesivamente benevolente con la pequeña delincuencia. Se critica que no pueda imponerse prisión preventiva por cometer una falta, lo que conduce a la reforma que convierte antiguas faltas en delito. Aunque las estadísticas del periodo revelan una estabilidad en la delincuencia conocida, la «realidad social» a que se refiere la Exposición de motivos, así como «los numerosos ejemplos», implícitamente, son los presentados por los medios. Verdaderas oleadas informativas sobre el tema de la pequeña delincuencia en las grandes ciudades (Madrid y Barcelona), daban cuenta de la existencia de una «academia de crimen». En la Comunidad de Madrid, el gobierno del Partido Popular llegó a promover la creación de Plan de Brigadas Especiales de Seguridad Ciudadana, en alusión a una «guerra contra la delincuencia». Algunos ejemplos: el periódico ABC (29/04/ 2003) afirma sin datos que lo confirmen: «*La realidad demuestra que muchos delitos no precisan de una prueba compleja y que su calificación jurídica es sencilla. Son los que, por su habitualidad, generan una mayor inseguridad ciudadana*». Entre junio de 2002 y agosto de 2003, sólo sobre el tema de la «pequeña delincuencia» encontramos 351 noticias, tales como «*El PSOE atribuye el aumento de la delincuencia a la falta de policía*». (ABC, 23/09/2003) o «*El campo pide, de nuevo, más policía para frenar la delincuencia*» (La Vanguardia, 18/07/2003), «*El voto de la Inseguridad*» (ABC, 01/05/2003), «*Bandas delictivas secuestran mascotas*» (El Mundo, 24/02/2003), «*Objetivo - parar la delincuencia*». (La Vanguardia, 9/10/2002).

Más que la incidencia cuantitativa, destacamos la insistencia en los mismos argumentos teóricos que, asumiendo políticas neoconservadoras de «tolerancia cero», parten de la falacia del incremento de la delincuencia e incitan los gobiernos, de izquierdas o de derechas, a adoptar las políticas de «mano dura», que asume esta LO 11/2003.

Asimismo, los casos de violencia contra la mujer estuvieron amplia y continuamente presentes en el menú informativo. Todos los medios destacan la abundancia de casos y la exigencia de una ley más punitiva, pese a que ya antes varias reformas habían endurecido la respuesta penal en estos casos. En La Vanguardia (2/06/2003): *«La presidenta de la Federación de Mujeres Progresistas, Enriqueta Chicano, reprochó ayer al Gobierno y a los partidos políticos su falta de «reproche social» contra la violencia doméstica y les emplazó a que se pronuncien con la «misma contundencia, fuerza y compromiso político» contra los malos tratos que la mostrada «contra el terrorismo».* Además, los medios privilegiaron la presencia de asociaciones de víctimas y grupos de presión feministas que reivindicaban nuevas reformas penales, incluso en perjuicio del principio de proporcionalidad de las penas (penas mayores para el mismo delito si la víctima es mujer), que una vez aprobadas, están ahora sometidas al Tribunal Constitucional.

Por fin, el tercer tópico abordado en la LO 11/2003 (endurecimiento penal para los extranjeros residentes ilegales), se apoya en la fuerte presencia mediática de los discursos que relacionan inmigración y delincuencia. Tanto en el discurso político como en el mediático se produce una interesada y falaz identificación entre los «extranjeros» y los «inmigrantes». En los datos sobre delincuencia extranjera, se deja creer que todos corresponden a personas que vienen en busca de trabajo (inmigrantes), sin decir que la mayoría no lo son, sino que corresponden a formas de delincuencia internacionalizada (bandas organizadas del Este de Europa), que nada tienen que ver con la inmigración.

Esta argumentación que relaciona incremento de delincuencia con inmigración aparece explícitamente en el Congreso (abril 2002), cuando el entonces presidente del Gobierno, José María Aznar afirmó que el 89% de los presos preventivos eran inmigrantes, tesis con la que intentó rebatir las denuncias del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) sobre el agravamiento de la inseguridad ciudadana. Así, utilizó el porcentaje de presos preventivos extranjeros como prueba del número de delitos de los inmigrantes. Este porcentaje descendió espectacularmente a finales de 2002 (hasta el 50%), sin que el Gobierno lo publicitara, manteniendo su proyecto de reforma en esta materia.

A partir del discurso de Aznar, los medios destacaron ampliamente el tema. *El País*, (12/05/2002) titula en su portada: «Rajoy: 'Un exceso de inmigración provoca marginación y delincuencia'». Otro ejemplo es el reportaje «Los invasores» (ABC, 19/08/2003) en el cuál se afirma «que dentro de algunos años, 10% de la población española estará formada por inmigrantes», apuntando para el riesgo inminente del «alarmante» incremento de los delitos cometidos por extranjeros.

3.3. *LO 15/2003 de 25 de noviembre (BOE 26 de noviembre), por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, del Código Penal*

Es una reforma que afecta a muchos temas que ya antes estaban regulados. En estos casos, las modificaciones, o son puramente retóricas e innecesarias, o bien se limitan a agravar las penas, como si con ello se solucionarían todos los problemas. Incluye, entre otros, temas como los siguientes: a) la recuperación de la prisión de tres a seis meses y la supresión del arresto de fin de semana; b) la imposición obligatoria del alejamiento en delitos relacionados con la violencia doméstica (que a día de hoy ha provocado más de 30 cuestiones de inconstitucionalidad por las disfunciones que provoca); c) la criminalización de la posesión de pornografía infantil; d) la conversión de la falta de maltrato a los animales domésticos en delito y, f) la agravación de los desórdenes públicos en los eventos y espectáculos masivos. Una vez más, la Exposición de motivos justifica la reforma para dar respuesta a las «más acuciantes preocupaciones sociales», que, lógicamente, deduce de su presencia en los medios.

Junto a la reivindicación de la prisión para comportamientos leves (tres meses de cárcel en lugar de arrestos de fin de semana), destaca el discurso de la expansión del derecho penal como propuesta punitiva para la solución de problemas. La pornografía infantil, el maltrato de animales y la violencia en espectáculos deportivos han sido objeto de especial atención en los medios.

En relación al delito de maltrato a animales domésticos, la concentración de noticias se produce en octubre de 2003, cuando la reforma ya se debatía en el Congreso. Aparece intensamente el *lobby* de asociaciones de defensa de los animales y noticias sobre maltrato animal, lo que consigue que los grupos parlamentarios presenten propuestas en este sentido. Así: *El Mundo* (13/10/2003) «Animales. Malos tratos. Madrid. Una vecina de Vallecas encuentra un galgo con un cable en el cuerpo», *El País* (27/10/2003) «Vecinos de Camarles se

manifiestan en Tortosa y exigen el cierre de la granja de primates», El Periódico (23/10/2003) «Denuncia sobre el maltrato animal en el circo».

A su vez, la violencia en los eventos deportivos ha sido un tema extremadamente trabajado por los medios, no sólo desde las páginas deportivas. Algunos ejemplos: «Una patada de kárate con los dos pies mató al aficionado del Depor» (El Mundo, 09/10/2006), «Sin concesiones a los violentos» (El País, 11/10/2003), «Cuando el fútbol dejó de ser una fiesta» (La Vanguardia, 11/10/2003), «Más mano dura» (El Periódico, 13/09/2003). El discurso mediático común demanda «mano dura» ante estos casos. Durante 2003 se destacan extraordinariamente varios casos de agresiones a aficionados deportivos por parte de grupos radicales (uno con resultado mortal y otro con víctimas marroquíes). Obviamente, todos estos delitos podían ser perseguidos perfectamente —con penas graves— sin necesidad de cambiar el CP. Sin embargo, editorialistas y opinantes defendieron en los medios que la solución debía pasar, sobre todo, por una «*reforma en el código penal*» (El Periódico, 13/09/2003), dando por sentada la supuesta benevolencia de la legislación vigente.

En cuanto a la pornografía infantil ya era punible antes de la reforma, pero ésta añade la sanción de la posesión de material pornográfico. El discurso mediático previo enfatiza siempre la denuncia «*Pornografía. Niños. Abusos de menores. Tres detenidos en Oviedo por grabar pornografía infantil*». (El Mundo, 14/11/2003) «*Condenado a tres años por distribuir pornografía infantil en Internet*». (El País, 12/11/2003) «*La policía autonómica alerta del auge en la red de la pornografía infantil*» (La Vanguardia, 10/11/2003), «*Una red de porno infantil captó a 26.500 internautas*». (El Periódico, 27/07/2003), «*Los investigadores han detenido en España a más de 300 pederastas en los últimos cuatro años*». (ABC, 22/09/2003). «*La pornografía infantil es el delito más denunciado en Internet*». (ABC, 18/02/2003). Obsérvese que los hechos denunciados ya eran punibles antes de la reforma, y por eso, para responder a la alarma social, la nueva ley sólo puede añadir el castigo de la mera posesión de material pornográfico.

3.4. Las reformas de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor (LO 5/2000 de 12 de enero).

La Ley de Responsabilidad Penal del Menor (LRPM, en su primera versión, LO 5/2000 de 12 de enero, que debía entrar en vigor un año después), establecía el tratamiento penal de los menores (entre 14 y 18 años de edad), con una finalidad educativa antes que punitiva.

Proclamaba el interés educativo del menor como principio predominante, establecía medidas educativas que podían llegar a cinco años de internamiento, seguidos de cinco en libertad vigilada, facultaba a los jueces para aplicarlo en casos especiales a sujetos de 18 a 21 años de edad, limitaba la prisión preventiva a seis meses y no permitía la acusación privada de las víctimas, para no supeditar el interés educativo del menor a demandas punitivas privadas. En suma, establecía un Derecho penal para los jóvenes delincuentes, adecuado a sus especiales necesidades.

En los meses anteriores a su entrada en vigor y también al inicio de su aplicación, se produjeron varios casos de delitos graves cometidos por menores, que recogeremos en los apartados siguientes. Su tratamiento en los medios, no sólo fue cuantitativamente extenso, sino que conoció un único discurso: la LRPM era demasiado blanda, no debe tratarse benévolamente a los menores, es necesario modificar la ley.

El resultado han sido varias reformas (LO 7/2000, LO 9/2002, LO 15/2003, LO 8/2006⁷) que han rebajado espectacularmente los principios originarios de la LRPM. En efecto, en su versión actual, el internamiento puede llegar a los ocho años, las medidas educativas no pueden aplicarse a sujetos de 18 a 21 años (después de sucesivas suspensiones de esta posibilidad) y se permite la acusación privada por las víctimas, cuyo interés en el proceso, obviamente, no es defender el interés educativo del menor. Es interesante destacar que las dos primeras reformas se producen *antes* de que la Ley entrara en vigor, es decir, se renuncia *a priori* a comprobar los efectos reales de su aplicación. Igualmente queremos destacar que –como veremos a continuación–, este paroxismo legislativo (cuatro reformas en seis años), se basa en la producción de algunos casos aislados de delitos especialmente brutales que no reflejan la realidad de la delincuencia juvenil. Pero la desmesura mediática ha sido suficiente para no esperar a comprobar si la opción educativa de la LRPM original era o no acertada.

3.4.1. Crimen de la Vila Olímpica

El 1 de abril de 2000, muere un joven de 22 años, por una brutal paliza propinada por un grupo de jóvenes, en la Villa Olímpica de Barcelona. Los agresores son mayores de edad excepto Valentín M,

⁷ En el presente trabajo, no analizaremos la LO 8/2006 de 4 de diciembre puesto que ésta escapa del periodo temporal al que circunscribimos nuestros análisis.

que ese mismo día —siete horas después de los hechos—, cumplía 18 años. Los mayores de edad, juzgados como adultos, fueron condenados a penas de entre 11 a 32 años, por asesinato. Valentín M., juzgado como menor, fue condenado a ocho años de internamiento especial para menores.

En los medios se produjo una oleada informativa, con un discurso prácticamente unánime: el menor se beneficia injustamente de un trato más benigno y la LRPM debe ser reformada. Algunos ejemplos: el editorial de *La Vanguardia* (4/09/2000), con el título «*Oleada de críticas por el caso de la Vila Olímpica*», criticaba abiertamente la excarcelación de Valentín M., mientras éste estaba esperando ser juzgado, en una clara vulneración de la presunción de inocencia, sostenida en el argumento de «*fallos en la codificación penal*». Similares noticias y editoriales aparecieron en todos los periódicos de nuestra muestra, como en *El Mundo*, «*Los padres de las víctimas piden que se endurezca la ley. El caso de Valentín Moreno, el acusado del crimen de la Villa Olímpica*», (24/09/2000). El caso permaneció en la agenda de los medios durante muchos meses y, en 2003, aún era citado en algunos reportajes de la crónica criminal. En muchos medios, como el periódico *El Mundo* (1/06/2000) se llegó a pedir que los mayores de 16 años fueran tratados como adultos.

El suceso llegó al Congreso de los Diputados. Los profesionales de la política reincidieron en el error de los medios, en su empeño por no admitir que la realidad de los menores es diferente, que merecen una segunda oportunidad educativa y que los plazos de internamiento o de prisión preventiva no pueden valorarse igual en un menor y en un adulto. En resumen, puede decirse que todas las elaboraciones teóricas sobre el tratamiento penal de los menores fueron prácticamente ignoradas por los medios y los políticos, en beneficio de las reivindicaciones de castigos equiparables a los adultos. Entre otros ejemplos, el Ministro de Justicia llegó a referirse a las medidas educativas para menores como «penas», concepto expresamente evitado en la Ley.

3.4.2. El crimen de la catana

El 1 de abril de 2000, el menor J. R., entonces de 16 años, asesinó a sus padres y a su hermana de 11 años —afectada por el síndrome de Down—, con casi un centenar de golpes de catana (sable japonés), cuando las víctimas dormían en la vivienda familiar, ubicada en la localidad de Murcia. Tras su detención, el menor, confesó que lo hizo «*para estar solo en el mundo*».

Durante el proceso, el fiscal y la defensa pactaron 6 años en un centro de internamiento con tratamiento terapéutico, seguidos de cuatro años de libertad vigilada. Entre tanto, dada la lentitud en el proceso, por fuerza de la ley, J. R. quedó en libertad pasados los seis meses de medidas cautelares, a la espera de juicio. Tal hecho suscitó enorme alarma en los medios, forzando a la Justicia acelerar el proceso e internar nuevamente al menor. El juicio recibió una amplia cobertura mediática. Así, por ejemplo, el periódico *ABC* (7/04/2000) titulaba: «*El parricida de Murcia no mostró ante el juez síntomas de arrepentimiento*», intentando componer, a partir de valoraciones subjetivas del reportero, el perfil psicológico del acusado.

El caso mantuvo su presencia en los medios incluso después de su sentencia. En los tres años de nuestro estudio aparecen 176 noticias, número elevado para un suceso criminal en una muestra restringida de periódicos. Destacamos algunas noticias que acompañan a las sucesivas reformas de la LRPM. Así, *El País* (7/01/2001) titula su editorial: «*La Ley del Menor da un salto al vacío*», argumentando que la entrada en vigor de la LO 5/2000, que debía producirse por esas fechas, dejaría en libertad a menores que cometieron crímenes horribles como J.R. y las niñas de San Fernando (véase ítem 3.4.3). Es decir, considera que el internamiento educativo es estar «en libertad» y equipara las medidas de la LRPM a la impunidad. En la misma edición, *El País*, publica un reportaje titulado «*Justicia, en minúsculas*», en que siguen la misma argumentación. Por su parte, *La Vanguardia*, (13/01/2002), publicaba en su portada «*Ochenta delincuentes menores de edad quedarán hoy en libertad por la nueva ley*», mientras *El Mundo* (15/1/2001) publicaba: «*Ley del Menor.-115 menores en prisión preventiva han sido excarcelados y 133 penados podrán salir en libertad*». Con ello, rechazan las medidas educativas sin internamiento —que presentan como equivalentes a la impunidad—, reclaman nuevamente, el tratamiento de los menores como adultos y generan alarma social sobre un supuesto incremento de la delincuencia.

El caso de J. R., etiquetado por la prensa como «*El Parricida de Murcia*», siguió en la agenda mediática por un largo periodo: *El Mundo* y *ABC* (1/04/2001), que habían alzado la bandera del endurecimiento de la LRPM, informan sobre manifestaciones —a raíz del caso de Murcia— con los siguientes titulares: «*Ley Penal del Menor. Manifestación contra la ley en Sevilla y piden su reforma*» y «*Sevilla se manifiesta en contra de la Ley de Menores*». En la misma semana, los diputados por Sevilla presentaron, en el Congreso, una propuesta para ampliar los plazos de detención a los jóvenes delincuentes que fuesen reincidentes.

En 2002, J. R. huye del Centro de Menores y es detenido de nuevo. En los días siguientes a su captura, todos los periódicos analizados aprovecharon para aludir a la eficacia (en su amplia mayoría, criticándola) de la LRPM. Sucesivamente, publicaron balances de la delincuencia o reportajes recuperando determinados sucesos, en los que se incluye siempre el caso del «crimen de la catana»: «*Los casos más sangrientos de menores españoles*», (*El Periódico*, 27/09/2001), o «*Menores Delincuentes*», en *El Mundo* (21/12/ 2002), o «*Siete casos para no olvidarnos*», *ABC* (18/01/2003).

Los discursos iniciados en este caso, se consolidan y reafirman en el caso siguiente, producido un mes después. Por ello advertimos que algunos de los argumentos que se citan a continuación están condicionados también por el caso de J. R.

3.4.3. Crimen de San Fernando

Muy próximo temporalmente al anterior, este caso requiere un análisis detallado. En la noche de 27 de mayo de 2000, una chica de 16 años, Clara G. C., vecina de La Isla, en San Fernando (Cádiz), fue encontrada muerta en un descampado. Le habían propinado diversos golpes con arma blanca y había sido degollada. Algunas horas después de hallarse el cadáver, la policía detiene a dos menores, compañeras de instituto de la víctima, que confiesan el crimen. Las acusadas dicen que lo hicieron para alcanzar la fama.

La brutalidad de este suceso, menos de un mes después del «crimen de la catana» en Murcia, centró la atención de los medios en torno a la LRPM. El debate sobre la «eficacia» de la Ley de Menores se afianza en la agenda de los medios, pasa a la agenda pública, y salta a la agenda política.

En los días posteriores al suceso, el crimen de San Fernando, empieza a trascender los límites de la crónica criminal para entrar definitivamente en los espacios mediáticos de opinión. Moviliza la agenda de los medios hacia la construcción predeterminada de la opinión pública acerca de una supuesta ineficacia de la LRPM. Es interesante el camino mediático seguido, hasta llegar a la esfera política.

Antes de dirigirse al poder político, los medios cuestionan el modelo de sociedad en que vivimos. El editorial de *El Mundo* (31/05/2000), titulado «*Del Crimen como show*», cuestiona, a partir del crimen de San Fernando, si «*es conveniente hacer una reflexión global sobre la desmedida valoración social que la notoriedad pública ha adquirido en nuestra civilización mediatizada*». A su vez, *La Vanguardia*

del mismo día, publica cuatro textos sobre el suceso, entre ellos: «*El preocupante aumento de los casos de violencia juvenil*», en que se alude a un hecho sin base estadística real.

Rompiendo definitivamente la barrera de la información, también en 31 de mayo de 2000, *El País* publica una crónica («*Tres niñas frente a dos caminos opuestos*»), en la que el periodista narra las divergencias sociales elegidas en los dispares caminos tomados por las chicas de San Fernando. El caso representa un conjunto de oportunidades para la prensa, para la construcción de narrativas, que va más allá del servicio informativo. Un crimen, en estas circunstancias, invariablemente producirá por sí sólo una gran repercusión en la sociedad. Todo ello alimenta la presencia en la agenda mediática del caso de San Fernando, recibiendo seguidamente la atención de los editorialistas y opinantes y traspasando los espacios reservados para la crónica criminal.

En este sentido, puede decirse que gana paso la mirada política. Los opinantes sitúan al poder político bajo los focos. Se consolidan las presiones mediáticas —iniciadas en los casos anteriores— en contra de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor, como manera de extrapolar un sentimiento de «injusticia» social ante a la «barbarie» de San Fernando. *El Mundo* encabeza la campaña por las reformas legales. En su editorial «*Un castigo benévolo, una Ley que debe ser reformada*» (01/06/00), clama contra lo que consideran la equivocada mirada del texto penal. Argumenta que las acusadas serán «beneficiadas» por la LO 5/2000, aunque ésta no esté todavía en vigor. Critican que las culpables no sean consideradas responsables penales, lo que es falso, porque la LRPM les atribuye esa responsabilidad, aunque les imponga medidas especiales. Según *El Mundo*, el problema es que la Ley del Menor prioriza el carácter «*educativo y siempre orientada a la reinserción*» y en todos los casos «*sólo*» podrían ser condenadas a una «pena» máxima de cinco años de internamiento.

Este editorial de *El Mundo* ratifica la idea de que los medios construyeron una realidad en torno de las víctimas, de los criminales y de la LRPM influenciados por la inmediatez de determinados sucesos. El referido texto prosigue diciendo que la Ley del menor es injusta y que crímenes como el de San Fernando «*no pueden ser castigados con una pena tan leve*». El periódico presiona políticamente para exigir al Parlamento la reforma de la Ley: «*Creemos que hay que reformar la Ley del Menor*» y abogan para que tal reforma sea de carácter punitivo «*Hay que endurecer las sanciones*», diciendo que eso es «*lo que sucede en Gran Bretaña*». La comparación no es ingenua, sino que funciona como estrategia discursiva para afirmar el sistema jurídico

español está anticuado. El editorial, remata con una brutal proposición utilitarista «*Que, por lo menos, este asesinato sirva para cambiar una norma que, antes de entrar en vigor, ha quedado desbordada por los acontecimientos*».

El País, *ABC*, *El Periódico* y *La Vanguardia* también publican textos sobre el suceso de San Fernando, analizando siempre la condena prevista en la LRPM como insuficiente o resaltando el sentimiento de impunidad. El día 2 de junio de 2000, casi una semana después del suceso, este caso sigue fuertemente presente en la agenda de los medios, con considerable espacio en todos los periódicos analizados en este trabajo. Como ejemplo, un año después del suceso, aún encontramos textos como «*El espíritu de la ley*», en *El País* (12/04/ 2001), del opinante Vicente Garrido Genovés que afirmaba: «*La opinión pública ha seguido con mucha atención el primer gran test de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor, es decir, el caso de San Fernando*».

3.4.4. Caso Sandra Palo

En 17 de mayo de 2003, Sandra Palo, una joven estudiante que padecía una deficiencia mental esperaba un autobús en Getafe (área metropolitana de Madrid). Fue secuestrada por un grupo de tres menores y un mayor, que la llevaron a un descampado, donde la violaron repetidamente y la mataron atropellándola varias veces. Los jóvenes abandonaron el cuerpo de Sandra y fueron a buscar gasolina, con la que, posteriormente, incineraron el cuerpo de Sandra que todavía agonizaba.

El terrible caso ocurre en medio a la campaña electoral para las alcaldías y parlamentos autonómicos, lo que provoca una especial atención sobre el tema de la seguridad. El caso es, de nuevo, ampliamente destacado en los medios. Sólo en el transcurso de 2003, se producen más de 251 noticias sobre el mismo. Puesto que, para entonces, ya se habían producido dos reformas de la LRPM, este caso apoya la reivindicación de la acusación particular para las víctimas que, como hemos dicho, se consagra en la LO 15/2003 de 22 de diciembre. Como resume el editorial de *El País*, del día 8 de octubre de 2003:

«El Gobierno parece dispuesto a llevar a cabo una reforma rápida de la Ley Penal del Menor, vigente desde hace apenas tres años, por el procedimiento oblicuo y verdaderamente extraño de introducir las correspondientes enmiendas en el nuevo Código Penal pendiente de aprobación en el Senado. Es cierto que la reforma se ciñe a dos aspectos muy concretos: facilitar la personación de la familia de la víctima en el proceso y establecer un régimen de internamiento más severo para los autores de delitos especialmente graves».

El texto se refiere al procedimiento anómalo seguido para esta reforma concreta de la Ley del Menor. Se aprovechó la tramitación de una de tantas leyes de reforma del CP (la LO 15/2003, la cuarta en ese año), para incorporar enmiendas que reformaban la LRPM, lo que demuestra las prisas por abordar el tema. *La Vanguardia* (9/12/2003) resumía la situación con este titular: «*Catarata de reformas. El Gobierno modifica en un año decenas de leyes del ámbito penal y judicial, muchas de ellas a golpe de polémica*».

El caso se mantiene en la agenda de los medios hasta 2003. Es especialmente destacable la agotadora presencia de los padres de la víctima que encabezan una campaña para conseguir que la Ley admita la acusación privada. La campaña es apoyada sin fisuras por todos los medios, que no se preocupan por averiguar cuál es el sentido de esa opción legal. Al contrario, dan por supuesto que las víctimas tienen un derecho privado al castigo, que debe prevalecer sobre el interés educativo. Esta reivindicación es admitida en la reforma producida por la LO 15/2003, que introduce la acusación privada en el proceso de menores.

4. El populismo punitivo: crisis del *welfare state* y el gobierno neoliberal de seguridad ciudadana

Más arriba hemos advertido que no cabe atribuir, simplísticamente, toda la responsabilidad en el proceso de endurecimiento del actual derecho penal, a los medios de comunicación. Ni cabe ignorar que los responsables de las reformas legislativas son, en definitiva, los políticos que las impulsan y aprueban, de quienes sería exigible un esfuerzo de racionalidad y templanza con el que resistir la presión mediática. Por otro lado, existen factores estructurales que favorecen el punitivismo imperante, respecto de los cuales los medios juegan su papel, bien impulsándolos, bien legitimándolos. A dichos factores dedicamos una breve consideración.

En efecto, uno de los temas recurrentes en la literatura penal reciente es el del progresivo afianzamiento de un modelo basado en el triunfo de la idea de seguridad como legitimadora del endurecimiento penal y el retroceso de las garantías. El modelo contrario, caracterizado por el garantismo, su carácter mínimo, proporcionado y orientado a la resocialización siempre ha sido un modelo débil, mucho más teórico que real y siempre sometido al acoso de las exigencias de rigor penal que se ciernen igualmente sobre el Estado de derecho en general. Pero en los últimos tiempos, la llamada ideología de

la seguridad ciudadana está adquiriendo un grado de teorización y, especialmente, de aceptación social, que augura su definitiva consolidación con paralelo arrinconamiento del frágil modelo garantista y democrático.

El recurso desmedido a un Derecho penal cada vez más endurecido y más extenso como respuesta al sentimiento colectivo de inseguridad, el incremento de la criminalización de la delincuencia marginal, el adelantamiento de la intervención penal y procesal a situaciones de mera sospecha y, especialmente, la relativización de las garantías penales que dejan de ser exigibles con carácter universal, para ser atribuidas sólo a los buenos ciudadanos en la conocida construcción del «derecho penal del enemigo»⁸, rasgos todos ellos presentes en el aluvión de reformas del Código Penal español habido durante el periodo estudiado (MAQUEDA, 2003).

En estos momentos, las teorizaciones neoliberales que defienden la retirada del Estado social, adoptan entusiásticamente el concepto de responsabilidad individual, desprovista de su contexto social. Desde este punto de vista, la delincuencia no tiene otra causa que la desviación personal y por tanto no cabe frente a ella más que el castigo. Por otra parte, y aunque todavía no se haya instalado claramente en el discurso legislativo, el desprestigio de la reinserción conduce —especialmente frente a la delincuencia grave— a la reivindicación de la *inocuización* del delincuente al que se considera incorregible y se pretende segregar definitivamente de la sociedad (SILVA SÁNCHEZ, 2001).

En todo caso, el llamado populismo punitivo (ROBERTS *et al.* 2003, GARLAND, 2001) es un hecho incontestable. Tal fenómeno, como sintetiza LARRAURI (2005, p. 15) se corresponde con el uso demagógico del Derecho penal por parte de los poderes públicos, para responder a demandas de seguridad cuyo cumplimiento se supone que proporciona réditos electorales. Los discursos de la afflictividad, predominio de la prisión como solución y el protagonismo de la víctima, extendidos en la crónica criminal mediática, son asumidos por casi todas las opciones políticas: las leyes represivas del año 2003 fueron promovidas por el Partido Popular (PP), pero la LO 7/2003 (del cumplimiento íntegro y efectivo de las penas) fue votada por el PSOE y, este partido lanzó durante la primavera de 2001 una campaña sobre el «alarmante aumento» de la delincuencia que tuvo como respuesta del

⁸ Del patrocinador de esta construcción, JAKOBS, puede verse: «Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo», en Jakobs-Cancio, *Derecho penal del enemigo*, Madrid, 2003.

Gobierno del PP el Plan de Lucha contra la delincuencia (septiembre de 2002), del que se derivaron gran parte de las reformas de 2003.

La retirada del Estado social de la agenda política penal incrementa las desigualdades y la marginación. No sólo hace percibir lo marginal como una amenaza sino que coloca a las capas populares de la sociedad en una situación de competencia por los escasos recursos asistenciales, desde la que se rechaza la atención a quienes infringen la ley o las causas de la delincuencia, para reivindicar la pura intervención represiva.

A su vez, la reivindicación de seguridad frente a la llamada *sociedad del riesgo* (BECK, 1998), se consolida también como reivindicación de seguridad frente a la delincuencia. Con independencia de que los riesgos sociales provenientes de los mismos individuos se incrementen, la mayor información y el mejor conocimiento de los mismos extiende también el sentimiento subjetivo de inseguridad y, como dice MENDOZA BUERGO (2003: 81-82), hace avanzar al principio de precaución, por el que se busca la anticipación al peligro. Aparecen demandas normativas de seguridad dirigidas prioritariamente al derecho penal, que no sólo adelanta su intervención, ni se limita a responder frente a los nuevos riesgos, sino que traduce puras políticas de «ley y orden», —según la misma autora—, claramente acogidas por las reformas penales de 2003.

El fin de neutralización de la víctima que el Estado moderno había perseguido para afianzar el carácter público de la relación jurídico penal y la exigencia de responsabilidad penal en las manos exclusivas del Estado, es uno de los modelos que entra en crisis con la quiebra de la racionalidad del Iluminismo en beneficio del pragmatismo coyunturalista. De esa manera, la tendencia natural en el seno de la colectividad y su concepción de «lo justo» es la compensación del mal producido por el delito, sin que haya sido superada por las distintas teorizaciones penales que, desde un punto de vista utilitarista, han intentado introducir una racionalidad distinta que mitigue o sustituya al puro sentimiento de venganza. Las instituciones de corte humanitarista, que disminuyen el carácter afflictivo de la pena, especialmente en beneficio de la resocialización, cuentan con un frágil y relativo consenso social que se rompe cuando se desata la alarma social frente al delito, desembocando en la presión —en gran medida mediática— sobre las instituciones para que renuncien a los principios limitadores del poder punitivo.

A todo ello hay que añadir una consideración general sobre el actual momento histórico, en el que otras manifestaciones del ejercicio de soberanía estatal, se ven recortadas. No sólo la globalización eco-

nómica desplaza las decisiones en esta materia a otros centros de poder, sino que además, en el caso europeo, las cesiones de soberanía a favor de la UE suponen una clara restricción para los estados en materias anteriormente bajo su exclusiva competencia. En ese panorama, el ejercicio del poder punitivo –aunque también sufre condicionantes–, destaca como la parcela más resistente a las ingerencias supra o paraestatales y, con ello, como la más apta para que el estado muestre su vigor ante los ciudadanos, en un ejercicio de *autoconstatación*, para el que los tradicionales límites constituyen un estorbo.

5. Consideraciones finales

Como hemos pretendido desarrollar, la inclusión excesiva de temas penales en la agenda mediática y, sobre todo, el tratamiento de estos temas por los medios produce un doble efecto en la sociedad. Por un lado, genera una distorsionada percepción de los niveles de delincuencia mientras, por otra parte, demanda un mayor rigor punitivo. Ante tal escenario de vulnerabilidad frente a temas del momento y al *agendamiento* de sucesos, la construcción de la agenda política penal se ve contaminada en gran medida por los temas y discursos provenientes de los medios de comunicación.

El profesional de la política acuña, frecuentemente, normas que ni solucionan lagunas punitivas, ni se justifican por su necesidad racionalmente valorada, pero permiten al poder político lanzar el mensaje de que se está reaccionando ante las preocupaciones ciudadanas. Muchas de estas normas no incidirán en la solución de los problemas y por ello, son esencialmente simbólicas. Pero ese mensaje presupone un mecanismo comunicativo entre el poder político y la ciudadanía, mediatizado. Si el poder político lanza el mensaje punitivo es porque cree que va a ser bien recibido, tanto por los medios como por los ciudadanos; cree que existe una demanda de intervención penal rigurosa. Y si el poder político responde con la intervención penal que, supuestamente, demanda la sociedad, debe ser porque existe una concepción autoritaria del Estado y el derecho, de una extensión preocupante para la supervivencia de la democracia. En otras palabras, uno de los rasgos preocupantes de la situación actual es que parece contar con el consenso de amplias capas de la población. No es posible establecer con absoluta certeza si la demanda punitivista es generada por los medios o si existe como convicción social previa, aunque sí puede afirmarse que los medios la amplifican y fortalecen (KURY, 1999 y 2001), jugando un papel legitimador.

Así, las tendencias generales privatizadoras de la intervención penal se unen a estos factores para relativizar la tradicional relación penal jurídico-pública, entre el Estado y el infractor, y plantear un conflicto triangular en el que la víctima del delito exige la compensación afflictiva del mal que se le ha infligido. Aparecen los *lobbys* de víctimas (terrorismo, violencia machista, seguridad en el tráfico) que presionan sobre los poderes públicos en demanda de endurecimiento penal. El discurso de la víctima, en el muestreo estudiado, tiene especial reflejo en los medios de comunicación.

La opinión pública ocupa el lugar de la víctima del delito en tanto en cuanto es la posición más claramente delimitada y menos matizada, por lo que resulta más fácil identificarse con ella. Además, la identificación con la víctima es fácilmente asumible puesto que el delito afecta, en último término, a valores asumidos socialmente. El problema es que la posición de la víctima del delito es, por definición, una posición parcial y poco favorable a la racionalidad. Al priorizar este enfoque, los medios condicionan el debate penal. Claramente, hay un efecto de agenda, de transferencia de relevancia y de enfoque temático de la agenda mediática hacia la agenda política. Éste es uno de los factores que determina que la presión sobre el Derecho penal esté favoreciendo fórmulas autoritarias que tienden a ampliarlo y a excluir a los delincuentes del sistema general de derechos individuales.

Aquí nos hemos propuesto plantear algunas consideraciones sobre la relación entre las actuales tendencias punitivistas y los discursos consolidados a través de los medios de comunicación, sin que ello suponga ni dar por mayoritaria la opinión publicada, ni –insistamos–, atribuir a los medios de comunicación toda la responsabilidad en la actual deriva autoritaria del Derecho penal.

Indudablemente, en el caso español, los medios colaboraron en la creación del escenario propicio a las continuas reformas penales. Dicho escenario favorece la actitud de los profesionales de la política que construyen sus agendas basándose en las tendencias de opinión, más preocupados por los titulares de los periódicos que por la defensa de determinadas posiciones ideológicas. Con ello, el Derecho penal se convierte en bandera de lucha por espacios en la esfera pública, sea por parte de los medios, sea por parte de los políticos. Ambos condicionan sus actuaciones a la inmediatez de sucesos específicos, relegando a un segundo plano las consecuencias derivadas de tal protagonismo penal: asistimos, así, a un progresivo cambio de las bases del derecho penal propio de un estado democrático.

Referencias bibliográficas

- BARATA, F. «Los mass media y el pensamiento criminológico», en Bergalli (Coord.), *Sistema penal y problemas sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.
- BORRAT, H. *El periódico como actor político*. Barcelona: Gustavo Gili, 1989.
- BOURDIEU, P. *Cuestiones de Sociología*. Barcelona: Istmo, 2003.
- BRANDARIZ, J. A. *Política criminal de la exclusión*. Granada: Comares, 2007.
- CHARAUDEAU, P. *El Discurso de la Información*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- COHEN, B. *The press agenda Foreign Policy*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1963, p. 13 en BARROS FILHO, C. *Ética na Comunicação*. São Paulo: Summus, 2000.
- CUERDA RIEZU, A. «Los medios de comunicación y el derecho penal», en Arroyo-Berdugo (dirs.) *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos, In memoriam*. Vol.I, Cuenca: Univ. Castilla-La Mancha/Univ. Salamanca,
- DEARING, J. M. ROGERS, E. M. *Agenda-setting research: Where has it been? Where is it going?* en ANDERSON, J. A. (ed.) *Communication Yearbook*, n.º 11 (p. 555-594). Newbury Park: Sage, 1988.
- *Agenda-setting*. Thousand Oaks: Sage, 1996.
- DÍEZ RIPOLLES, J. L. «El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana». *Jueces por la Democracia*, n.º 49, 2004.
- ERICSON, R., BARANEK, P., CHAN, J. *Visualising Deviance*. Milton Keynes: Open University Press, 1987.
- FARALDO CABANA, P. «Un derecho penal de enemigos para los integrantes de organizaciones criminales. La LO 7/2003 de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento integro y efectivo de las penas», en Faraldo (dir.) *Nuevos retos del derecho penal en la era de la globalización*.
- FUENTES OSORIO, J. L. «Los medios de comunicación y el derecho penal». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en línea). 2005, n.º 07-16, p. 16:1-16:51. Disponible en internet: <http://criminnet.ugr.es/recpc/07/recpc07-16.pdf> consultado a 20 de marzo de 2007.
- GARLAND, D. *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa, 2001.
- GRABER, D. *Crime news and the public*. New York: Praeger, 1980.
- HABERMAS, J. *Historia y Crítica de la Opinión Pública*. Barcelona: Gustavo Gili, 2002.
- HOBBS, T. *Del ciudadano y Leviatán*. Madrid: Tecnos, 3.ª ed., 1993.
- HOPKINS, K. D. et al. *Estadística Básica para las Ciencias Sociales y del Comportamiento*. México: Prentice-Hall, 1997, 3.ª ed., pp. 87-88.
- JAKOBS, G. «Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo» en JAKOBS, G. CANCIO MELIA, J. M. *Derecho penal del enemigo*, Madrid: Civitas Ediciones, 2003.
- KURY-FERDINAND, «Public opinion and Punitivity». *International Journal of Law and Psychiatry*, 22, 1999, pp. 373 y ss.
- KURY, H. «Sobre la relación entre sanciones y criminalidad, ¿qué efecto preventivo tienen las penas?», en AA.VV., *Modernas tendencias en la ciencia del derecho penal y en la criminología*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2001, pp. 283 y ss.

- LARRAURI, E. «Populismo punitivo...y cómo resistirlo». Jueces por la democracia, n.º 55, 2006.
- LOWRY *et al.* «Setting the public fear agenda: a longitudinal analysis of network TV crime reporting, public perceptions of crime, and FBI crime statistics». *Journal of Communication*, Marzo de 2003, pp. 61-73.
- MAQUEDA ABREU, M. L. «Crítica a la reforma penal anunciada». Jueces para la democracia, n.º 47, 2003, pp. 6-11.
- MARSH, H. *A comparative analysis of crime coverage in the newspapers in the United States and other countries from 1960-1989: A review of the literature*. Nueva York: Journal of Criminal Justice, 1991, n.º 19, pp. 67-79.
- MCCOMBS, M. *Estableciendo la agenda*. Barcelona: Paidós, 2006.
- MENDOZA BUERGO, B. «Gestión del riesgo y política criminal de seguridad en la sociedad del riesgo», en Da Agra, Domínguez, García Amado, Hebberecht, Recasens (Eds.) *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*. Barcelona, Atelier, 2003, pp. 81-82.
- NOELLE-NEUMANN, E. *La espiral del silencio*. Barcelona: Paidós, 1995.
- RECHEA ALBEROLA, C. *et al.* *Tendencias Sociales y Delincuencia*. Centro de Investigación en Criminología Universidad Castilla –La Mancha. Informe n.º 11, 2004, disponible en <http://www.uclm.es/criminología/pdf/11-2004.pdf> consultado en 17 de marzo de 2007.
- REINER, R; MAGUIRE, M.; MORGAN, R. *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- ROBERTS, J. V. *Penal populism and public opinion: lessons from five countries*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- SÁEZ VALCARCEL, R. «La inseguridad, lema de campaña electoral». Jueces para la democracia, n.º 45, 2002.
- SARTORI, G. *Homo videns: la sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus, 1998.
- SILVA SÁNCHEZ, J. «El retorno de la inocuización. El caso de las reacciones jurídico-penales frente a los delincuentes sexuales violentos», en Arroyo-Berdugo (dirs.) *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos. In memoriam*, I, Cuenca, 2001: Universidad de Castilla-La Mancha/Universidad de Salamanca.
- SOTO NAVARRO, S. «La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia». *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2005. <http://criminet.ugr.es/recpc/07-09.pdf>. Consultado el 17 de marzo de 2007.
- VAN DIJK, T. «La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato a favor de la diversidad», en WODAK, R. MEYER, M. *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- WAGMAN, D. *Imágenes sobre la inmigración. Estadística, delito e inmigrantes*. Mugak, n.º 19, 2002. Disponible en internet en <http://www.pensamientocritico.org/danwag0902.htm>, consultado en 17 de marzo de 2007.