

**PRISIÓN PERMANENTE
REVISABLE:**

Influencia de los medios de
comunicación en la reforma penal

Universidad Autónoma de Barcelona

Grado en Criminología

Trabajo de Fin de Grado

Tutor: Joan Baucells Lladós

Curso 2015-2016

20/05/2016

Marta Moragues García

Palabras: 12.248



Universitat Autònoma de Barcelona

ÍNDICE

1. Introducción	4
2. Marco teórico	5
2.1. Agenda setting, priming y framing	5
2.1.1. Agenda setting	5
2.1.2. Priming	7
2.1.3. Framing.....	8
2.2. Agenda building	11
2.3. Opinion Building y Análisis Crítico del Discurso.....	13
2.3.1. Opinion building.....	13
2.3.2. Análisis Crítico del Discurso	16
3. Hipótesis	20
4. Metodología	21
5. Estudio empírico relativo a la introducción de la prisión permanente revisable en la reforma del Código Penal de 2015.....	21
5.1. Introducción	21
5.2. Relación entre la agenda de los medios y la agenda político-criminal. El proceso de la agenda building.	22
5.3. Medios de comunicación e influencia en la formación de una determinada opción político criminal. El proceso de opinion building y la legitimación de la prisión permanente revisable.....	28
6. Conclusiones.....	32
7. Bibliografía	34
8. Anexo.....	39
8.1. Evolución legislativa de la incorporación de la prisión permanente revisable en el Código Penal	39

8.2. Tabla sobre la diferencia de tratamiento de los diferentes ámbitos de reforma del Código Penal.....	48
--	----

Resumen: *El presente trabajo se divide en dos partes. En la primera, se realiza una revisión de la literatura existente en torno al efecto de los medios de comunicación sobre la conformación de la agenda política y pública. Las teorías del agenda setting y agenda building afirman este proceso de influencia de la agenda mediática sobre la pública y política. Por lo tanto, esto hace suponer que la forma en que los medios de comunicación traten un evento social, podría determinar la conformación de las políticas públicas. A raíz de ello, en la segunda parte se propone un trabajo empírico a fin de analizar la influencia de los medios de comunicación sobre el proceso de reforma del Código Penal, concretando en su tratamiento sobre la incorporación de la prisión permanente revisable, analizando así su discurso y el de los miembros del Gobierno, y teniendo también en cuenta el papel de los familiares de víctimas que causaron en su momento una gran alarma social.*

Palabras clave: *Medios de comunicación, Prisión permanente revisable, Código Penal, Análisis Crítico del Discurso.*

Abstract: *This paper is divided into two parts. In the first part, a review of the existing literature on the effect of mass media on setting and building the political and public agenda will be discussed. Theories of agenda setting and agenda building state this process of influence on the media agenda and public policy. Therefore, this suggests that the way the media treat a social event, could determine the shaping of public policies. As a result, in the second part an empirical study will be presented in order to analyze the influence of the media on the process of reform of the Penal Code, specifying in its treatment on the incorporation of the reviewable permanent prison; thus analyzing their discourse and the discourse from members of the Government, and also taking into account the role of the relatives of victims, that at the time caused a great social alarm.*

Keywords: *Mass media, reviewable permanent prison, Penal Code, Critical Discourse Analysis.*

1. Introducción

La pena de prisión permanente revisable fue incorporada en el Anteproyecto de reforma del Código Penal de Julio de 2012. En su exposición de motivos se expresa que dicha pena es introducida, junto con otras revisiones del sistema de penas, como justificación ante la *“necesidad de fortalecer la confianza en la administración de justicia, poniendo a disposición de la sociedad un sistema legal que garantice resoluciones judiciales previsibles que, además, sean percibidas como justas”*.

Sin embargo, antes de su final implementación como una de las penas previsibles en el Código Penal, a manos del Ministro de Justicia Rafael Catalá, ha habido una serie de anteproyectos de reforma del Código Penal de 1995 en Julio de 2012, en Octubre de 2012, 2013 y 2015, éste último fue el que finalmente fue aprobado.

En estos diferentes Anteproyectos se han dado diversas modificaciones en su contenido y, por esto mismo, el objetivo general del presente trabajo es analizar la influencia que hayan podido tener, y su grado, los medios de comunicación en este proceso ya mencionado de reforma del Código Penal español.

De esta manera, este trabajo de investigación constará de dos partes. Una primera relativa a una revisión bibliográfica de la literatura existente en torno a este proceso de influencia de los medios sobre las políticas públicas, pero también teniendo en consideración que es un proceso complejo donde también tienen lugar otros actores, como las víctimas, los políticos y otros grupos que puedan tener algún interés sobre este proceso. Además de que esta influencia puede tener diferentes grados y direcciones, es decir, no solamente los medios de comunicación pueden llegar a influir sobre la población o los políticos sino que estos últimos también pueden hacerlo respecto a los medios de comunicación. Mientras que en la segunda parte consistirá en la realización de un estudio empírico relativo a la introducción de la prisión permanente revisable en la reforma del Código Penal, mediante el método de vaciado de artículos de los periódicos *El País*, *El Mundo* y *La Razón*; analizando así los resultados derivados de este vaciado y las finales conclusiones.

2. Marco teórico

Con el fin de analizar el proceso por el cual los medios de comunicación son capaces de influir en los políticos y en los procesos legislativos, se analizará en primer lugar el proceso de agenda setting y otros procesos como el priming, el framing y la agenda building. En segundo lugar, también me centraré en el contenido de sus mensajes y cómo influyen en el contenido de la decisión política, es decir, el proceso de “*opinion building*”, siendo necesario, siendo necesario para ello recurrir al Análisis Crítico del Discurso.

2.1. Agenda setting, priming y framing

Los políticos lo primero que hacen por las mañanas es ver lo publicado en los diferentes medios de comunicación, y éstos a su vez publican unas noticias, y no otras, según lo que consideran que a la opinión pública le puede interesar en mayor medida. De esta manera, PARSONS (1995; citado en BAUCELLS Y PERES-NETO, 2011) expresa que “la opinión pública es el combustible que mueve el sistema político”, en el sentido que el sistema político se organizará según lo manifestado por la opinión pública y sus pesares; intentando así llevar a cabo políticas públicas que no provoquen que pierdan réditos electorales.

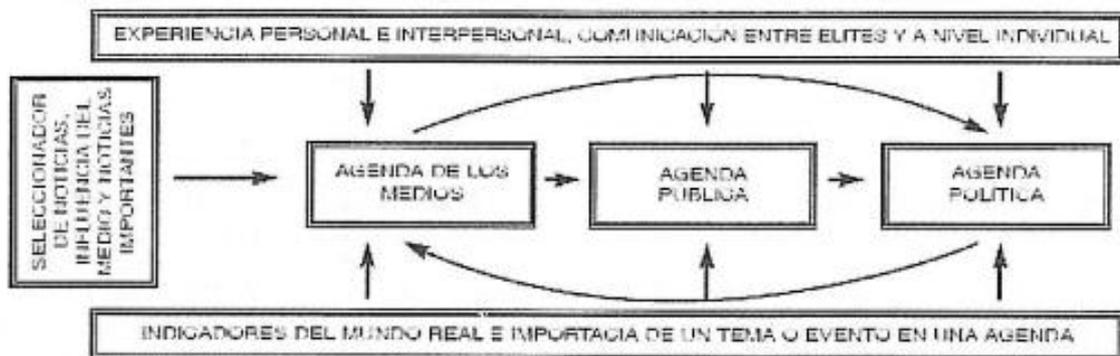
2.1.1. Agenda setting

Así mismo, BAUCELLS Y PERES-NETO (2011) identifican dos perspectivas que pretenden dar una explicación del proceso de agenda setting. Por una parte, desde las Ciencias políticas, KINGDON (2003; citado en BAUCELLS Y PERES-NETO, 2011) establece que los políticos y los medios de comunicación son factores de influencia sobre el establecimiento de los temas de la agenda. Así, KINGDON (2003; citado en BAUCELLS Y PERES-NETO, 2011) concluye que nadie realmente tiene en sus manos el monopolio ni el control de la agenda setting, y que los medios de comunicación actuarían en mayor medida como “catalizadores” de la presentación de los temas. En esta línea, SOROKA (1999; citado en BAUCELLS Y PERES-NETO, 2011) expresa que la relación entre los diferentes actores implicados en este proceso variará según los temas en cuestión. Idea también apoyada por MOUW Y MACKUEN (1992; citado en BAUCELLS Y PERES-NETO, 2011), dándole especial importancia también a su

jerarquización en una agenda concreta, como elementos de influencia sobre la agenda política. Por lo tanto, tal y como expresan BAUCELLS Y PERES-NETO (2011), “la agenda política es, en sí misma, un elemento de comunicación entre los políticos y la sociedad”.

Por otra parte, des del campo de la Comunicación, serían los medios de comunicación los que efectivamente marcan qué temas se establecerán en cada conversación, teoría apoyada por MCCOMBS (2006; citado en BAUCELLS Y PERES-NETO, 2011). Ya que, si nos basamos en lo dicho GARCÍA-ARÁN Y PERES-NETO (2008), si cada día un tema está en la escaleta de los medios de comunicación, esto creará la percepción que dicho tema es importante; idea afirmada también por COHEN (1963; citado en GARCÍA-ARÁN Y PERES-NETO, 2008). A modo de reflexión, VARONA (2011) se pregunta si realmente los medios de comunicación son los que determinan de que temas se tratará, o “es más bien el escenario donde se dirimen conflictos de intereses”, y acaba concluyendo que el agenda setting es tan complejo que no podría ser explicado por la incidencia de un solo actor, debido a las relaciones existentes entre la opinión pública, los políticos y medios de comunicación. Aún así este autor añade como actor influyente en este proceso a los grupos de interés.

A modo de síntesis, DEARING Y ROGERS (1996; citado en SCHEUFELE, 2000) definen el proceso de agenda setting como “una competición en curso entre los componentes de emisión para ganar la atención de los profesionales de los medios, las élites públicas y de política”, y elaboraron el siguiente esquema:



Fuente: DEARING/ ROGERS, *Ob.cit.* Pág. 5.

MCCOMBS Y SHAW (1972; citado en SCHEUFELE, 2000) precisamente quisieron analizar la teoría del agenda setting en relación a la cobertura mediática de las campañas electorales a la presidencia de EE.UU. y, según los resultados obtenidos, concluyeron que “los medios de comunicación parecen haber ejercido un impacto considerable en los votantes”, cosa que finalmente apoya la mencionada teoría en cuanto a que en función de lo publicado, la población puede llegar a votar a un partido o a otro. De esta forma, tal y como SCHEUFELE (2000) hace mención, hay estudios que han encontrado una asociación positiva entre la cantidad de noticias que los medios de comunicación publican sobre alguna cosa y el lugar que éstas tendrán en la agenda pública. En concreto, YNEGAR (1990; citado en SCHEUFELE, 2000) expresa que la televisión tiene una mayor capacidad, en este contexto del agenda setting, de hacer la información más accesible y fácil de recordar.

A modo de conclusión, se asume la validez de la teoría del agenda-setting, pero que al ser un proceso complejo no se puede determinar que solo un actor tenga su monopolio ni su control, ya que supone de la relación de diferentes actores (medios, políticos, público y grupos de interés). Así como que dicha relación variará según los temas en cuestión, ya que no todos tienen el mismo nivel de interés para ellos.

2.1.2. Priming

WEAVER, MCCOMBS Y SHAW (1998; citado en SCHEUFELE, 2000) sugieren que el priming y el framing son extensiones del agenda setting. El priming consiste en, dependiendo de si los medios de comunicación jerarquizan unos temas por encima de otros, esto influenciará en la manera en que los políticos y sus políticas públicas son juzgados” (IYENGAR Y KINDER, 1987; citado en SCHEUFELE, 2000).

En relación al concepto de priming, está el concepto de accesibilidad (HASTIE Y PARK, 1986; IYENGAR, 1990; citado en SCHEUFELE, 2000), es decir, los individuos juzgan a personas o cosas en función de la información fácilmente disponible y recuperable de la memoria en el momento en que se emite ese juicio de valor. Y efectivamente, IYENGAR Y KINDER (1987; citado en

SCHEUFELE, 2000) analizaron los efectos del priming durante la Guerra del Golfo y observaron que los temas de política exterior que obtuvieron una mayor cobertura mediática, tendieron a anular la presencia de los otros temas como influencias o evaluaciones respecto a la actuación política.

A modo de conclusión, respecto al priming se considera efectivamente que los medios de comunicación juegan un papel muy importante ya que son los que nos aportan la información sobre alguna cuestión; también sea dicho según sus propios intereses, como los económicos y de conseguir seguidores, al tener conocimiento de qué temas pueden llegar a captar en mayor medida su atención.

2.1.3. Framing

Sin embargo, el framing es la “selección de un número restringido de atributos temáticamente relacionados para su inclusión en la agenda mediática cuando un objeto particular es discutido” (MCCOMBS, 1997; citado en SCHEUFELE, 2000), es decir, cómo se describe y se trata un tema; especial incidencia tienen los efectos de framing de los medios de comunicación, al proporcionar un punto de vista (GOFFMAN, 1974; citado en SCHEUFELE, 2000). Asimismo, este concepto estaría vinculado con el de atribución. Según HEIDER (1978; citado en SCHEUFELE, 2000) la atribución es el vínculo entre una conducta y una persona considerada responsable de ella; en este sentido, IYENGAR (1991; citado en SCHEUFELE, 2000) argumenta que “las personas intentan darle sentido a los temas políticos mediante su reducción a cuestiones de responsabilidad”.

SCHEUFELE (2000; citado en SCHEUFELE, 2000; y 1999) fragmenta el proceso de framing en cuatro diferentes: frame-building, frame-setting, consecuencias a nivel individual del framing y feedback que aporta el público a los periodistas.

De esta manera, en primer lugar, el frame-building consiste en cómo diferentes factores (normas y valores sociales, presiones y restricciones organizacionales, presiones de los grupos de interés, rutinas periodísticas, y orientaciones ideológicas o políticas) pueden llegar a influenciar sobre la forma en la que las

noticias están estructuradas (SHOEMAKER Y REESE, 1996; y TUCHMAN, 1978; citado en SCHEUFELE, 2000).

En segundo lugar, por lo tanto, el frame-setting hace referencia a cómo estas noticias estructuradas influyen en el marco de la audiencia, en su manera de pensar y estructurar sus ideas.

En tercer lugar, las consecuencias a nivel individual del framing es aquello que se da cuando los marcos de referencia de cada uno son usados para interpretar los diferentes conflictos producidos, y puede llegar a provocar que la gente se motive para movilizarse colectivamente de cara a buscar un cambio social, y llegue a un consenso (GAMSON, 1985; ENTMAN Y ROJECKI, 1993; KLANDERMANS, 1988, 1992; KLANDERMANS Y OEGEMA, 1987; citados en SCHEUFELE, 2000). Dividiendo así GERHARDS Y RUCHT (1992; citado en SCHEUFELE, 2000) este proceso en tres fases: diagnóstica (identificación de un problema y atribución de su culpa); pronóstica (qué es lo que hay que hacer); y motivacional (motivación final de movilizarse para buscar el cambio social).

Finalmente, el feedback del público a los periodistas hace referencia a que los medios de comunicación también se pueden ver influenciados por la forma en que el público, los políticos, grupos de interés u otros, responden a la información recibida.

Por otra parte, COOK ET AL. (1983) se plantearon una serie de preguntas respecto a las consecuencias del agenda setting, priming y framing de los medios de comunicación, y después de llevar a cabo un estudio con diferentes políticos y otros grupos de interés que toman las decisiones, observaron que respecto a los primeros sí que existe una influencia de los medios de comunicación, mientras que respecto a los segundos no.

Estos autores también se preguntaron: “¿La presentación de las noticias de los medios de comunicación influyen sobre las percepciones de los que toman decisiones respecto a cómo el público general observa la importancia del tema?”, y obtuvieron como respuesta que según cómo los medios de comunicación se

hagan eco de la opinión pública, esto hará que los políticos actúen de una forma u otra.

En tercer lugar, también estos autores quisieron indagar sobre: “¿Las noticias de los medios de comunicación influyen sobre las creencias de los políticos respecto a si la acción política es necesaria?”; y se obtuvo que los políticos que estuvieron expuestos a las noticias respecto al objeto de estudio (fraude y abuso) eran más propensos a considerar la elaboración de una política para solucionar los mencionados problemas.

Una cuarta pregunta fue: “¿Las creencias de los políticos en la precisión de los medios de comunicación influyen sobre el grado de impacto que los medios de comunicación tienen sobre ellos?” y el resultado fue que a cuanto más exposición de los políticos a los medios de comunicación, mayor será la credibilidad que tengan respecto a ellos.

Por último, en quinto lugar desearon saber cómo los puntos de vista de los políticos se comparaban con los del público. De este modo, el público consideraba que el fraude y el abuso suponían un problema de igual gravedad para los diferentes ámbitos de estudio; mientras que los políticos consideraban que los afectaban de diferente forma. Sin embargo, en la post encuesta, después de la exposición a los medios de comunicación, la percepción de los políticos respecto a si el fraude y el abuso son un problema para el cuidado médico en casa se vio incrementada. Contrariamente, para la opinión pública esto también dio un salto de prioridad en su ranking de necesidad de intervención.

Por lo tanto, a modo de conclusión, COOK ET AL. (1983) plantean un proceso por el cual los periodistas son capaces de influenciar sobre los políticos, y es conformado por las siguientes fases: “(a) periodistas trabajan en una investigación con tanto secretismo como pueden conseguir; (b) el informe de investigación, a continuación, aparece en forma impresa o se emite en la televisión; (c) el público es excitado por la publicación de la exposición, y (d) presiona a los funcionarios elegidos o al personal de los organismos pertinentes para corregir el problema descrito; y, finalmente, (e) aquellos que se encargan de tomar las decisiones

responden al público y trabajan para cambiar las políticas pertinentes”. Igualmente quisieron analizar la veracidad o falsedad de este proceso, y como resultados obtuvieron que los periodistas que buscan la credibilidad de lo explicado y el reconocimiento personal proponen cada vez más “soluciones” respecto a los problemas políticos; mientras que los políticos estarían más pendientes de poder obtener acceso a los medios, a modo de controlar lo que se dice e intentar que no se pierda la confianza en ellos.

A modo de conclusión, se puede indicar que aquello que el público exprese sobre las actuaciones de los políticos, se convertirá en un tema de preocupación para estos. Y precisamente el público se ve, influenciado por la forma en que los medios presentan sus noticias; es decir, en este trabajo se le da veracidad a la teoría del framing.

2.2. Agenda building

De aquí es de donde surge entonces el concepto de agenda building, es decir, para COBB Y ELDER (1971) dicho concepto consiste en determinar cómo los temas son creados y porque algunos fenómenos llegan a captar la atención y preocupación de los políticos, mientras que otros no. Estos dos autores definen además el concepto de agenda política como “un conjunto general de controversias políticas que van a ser vistas como que caen dentro del rango de las preocupaciones legítimas que merecen la atención de la clase política”.

De esta manera, finalmente COBB, ROSS Y ROSS (1976) establecen tres modelos de agenda building. El primero de todos es el llamado *Iniciativa exterior*, a través del cual surgen problemas en grupos no-gubernamentales y luego se expanden lo suficiente como para llegar a ellos. En segundo lugar, está el modelo de *Movilización* que consiste en la consideración de dichos problemas provocados por el Gobierno y, acaban formando parte de su agenda formal. En último lugar, se encuentra el modelo de *Iniciativa interior* donde se describen aquellos problemas que se dan en el Gobierno y cuyos miembros intentan que no lleguen a oídos de los ciudadanos.

Mientras que LANG Y LANG (1981; citado en SCHEUFELE, 2000) establecieron un modelo concreto de cuatro fases del proceso de agenda-building. En primer lugar se encuentra cuando los medios de comunicación destacan ciertos eventos, actividades, grupos o personalidades. La segunda fase hace referencia a que estos elementos de un conflicto están combinados en un encuadre conjunto o en la descripción de algunos problemas o preocupaciones. A continuación, en la tercera fase el tema es vinculado a símbolos secundarios y, por lo tanto, esto se convierte en una parte del panorama político reconocido. Finalmente, la cuarta fase es aquello referente a que los políticos juegan un papel importante en promocionar dichos temas y símbolos, y en establecer un feedback respecto a la cobertura mediática a fin de incrementarla y mantener así el tema “vivo”.

En relación a estudios empíricos que como objetivo han estudiado este fenómeno, sin embargo, FUNKHOUSER (1973; citado en SCHEUFELE, 2000), en relación a un estudio para examinar la relación entre los eventos del mundo real y la cantidad de noticias que sobre estos, observó que había escasa evidencia que apoyase la idea que los eventos que ocurren en un sitio influyen sobre los medios de comunicación. Lo mismo observaron BEHR Y IYENGAR (1985; citado en SCHEUFELE, 2000), pero también encontraron que los niveles de preocupación de la población variaban en función de esta cobertura mediática llevada a cabo por la televisión, en relación a dos de los tres temas estudiados en su investigación.

Por el contrario, WEAVER Y ELLIOT (1985) en un estudio observaron que a cuantos más recursos de obtención de noticias, mayor será la influencia sobre la agenda mediática, pero que los procesos de selección de las noticias y la valoración respecto a éstas por los periodistas también será de importancia para el desarrollo del agenda-building.

A modo de conclusión, también se le da veracidad esta teoría del agenda building, y supone de igual modo una de las hipótesis del trabajo que se testarán, respecto a que dependiendo del agenda setting de los medios de comunicación, teniendo en cuenta la influencia, en mayor o menor grado, de los diferentes actores referenciados, se construirá de una forma u otra la agenda política, ya que se presupone que ésta agenda política dependerá de aquellas preocupaciones que

expresen los ciudadanos mediante los medios de comunicación, o que expresen directamente dichos propios medios, y ellos consideren que deben ser atendidos y solucionados.

2.3. Opinion Building y Análisis Crítico del Discurso

Anteriormente ya se ha hecho referencia a que el framing puede llegar a condicionar la opinión de las personas respecto a ciertas noticias y a actuar de una forma concreta; es decir, se puede determinar que el framing mantiene una estrecha relación con la opinion building, ya sea respecto a la opinión pública o la política. Pero en la siguiente parte del presente trabajo se profundizará en dichos procesos, aún así igualmente será necesario efectuar una aproximación al concepto de análisis crítico del discurso, que precisamente emplean los medios de comunicación y los políticos.

2.3.1. Opinion building

Conforme a CHONG Y DRUCKMAN (2007), una determinada política será conceptualizada de diferentes formas y se verterán diferentes tipos de opiniones sobre ella, y es precisamente en este momento cuando entran en juego los encuadres discursivos (framing). Así, KANGAS, NIEMELÄ Y VARJONEN (2014) hablan concretamente del framing ideológico, es decir, de un proceso donde concretamente se crea la base de las decisiones políticas y por ende se ayuda a los políticos a legitimizarlas. Asimismo, CHONG Y DRUCKMAN (2010) exponen que numerosos estudios muestran que los mensajes difundidos por ciertos actores puede cambiar la forma de ver las cosas de las personas, pero centrándose el framing en cómo una información es presentada al público y no en el contenido concreto sobre lo que consiste dicha información (SCHEUFELE Y IYENGAR, 2012); aún así dicho efecto se podría llegar a ver neutralizado si se recibe tanto mensajes que realzan las cosas positivas y negativas sobre el mismo tema. De esta manera, DRUCKMAN (2001) y SCHEUFELE Y IYENGAR (2012) clasifican los efectos del framing en dos tipologías: de equivalencia y de énfasis. En primer lugar, los de equivalencia hacen referencia mayoritariamente a demostrar al público casos de incompetencia política. Mientras que, en segundo lugar, los de énfasis sí que jugarían un papel importante entre los encuadres de los

políticos, los activistas y los medios de comunicación, a fin de manipular, tal y como menciona DRUCKMAN (2001), las preferencias del público; sin embargo, este mismo autor indica que este público también parece ser que compara esta nueva información con sus creencias y la que ya tiene de antemano, teniendo en cuenta también su fuente.

A pesar de lo anteriormente explicado, este efecto del framing dependería de varios factores, que serían su fuerza y capacidad de persuasión, las características propias de aquellos que efectúan ese framing, y finalmente el contexto político (CHONG Y DRUCKMAN, 2010). Esta fuerza y capacidad de persuasión dependerá a su vez de cuan accesibles sean, de cuan extremos sea y cuan personal sea para cada uno (KROSNICK Y PETTY, 1995; JACOBY, (2000); citado en CHONG Y DRUCKMAN, 2010). Así, cuando la persona recibe dos mensajes contrapuestos habiendo un lapso de tiempo entre estos dos, DRUCKMAN (2003) explica que la accesibilidad al primero decae con el tiempo y, por lo tanto, se le da una mayor importancia al mensaje más reciente.

Por otra parte, JACOBY (2000) expresa que los encuadres de un tema concreto provienen de los políticos, y que los medios de comunicación simplemente serían un medio a través del cual sus mensajes “fluyen”. Es decir, dicho autor pone el foco de atención más en los entes políticos que en los medios de comunicación, a diferencia de lo expresado por otros autores anteriormente citados, argumentando que los primeros lo que hacen es proporcionar a este público aquella información que es favorable a ellos; cosa que supondría una manipulación de esta.

De igual manera KANGAS, NIEMELÄ Y VARJONEN (2014) llevaron a cabo un estudio en Finlandia donde quisieron testar la influencia del framing sobre la formación de la opinión pública, y como resultados obtuvieron que no todos los encuadres tienen la misma capacidad de influencia y, de esta forma, aquellos que están en mayor medida vinculados con la moralidad son más eficaces que aquellos que aportan argumentos objetivos del hecho acontecido.

Igualmente, SLOTHUUS (2008), como resultados de un estudio empírico, observó que el framing es relevante para el proceso de opinion building y,

mediante diversos procesos psicológicos dependiendo de cada de individuo. Así se distingue a los que tienen una consciencia política moderada o valores políticos débiles, sobre los que los efectos del framing son mediados a través de procesos de evolución de la importancia y del contenido de sus consideraciones; mientras que respecto a aquellos que tienen una consciencia política elevada solamente la evolución de la importancia media sobre los efectos del framing.

BOTELLA-CORRAL Y PERES-NETO (2008) citan a SARTORI (2002) indicando que esto propone tres tipologías de proceso de construcción de la opinión pública. A saber: (a) un “flujo vertical descendente de opiniones de la élite hacia la ciudadanía”, donde los líderes de opinión serían los que realmente influyen sobre los ciudadanos; (b) “una corriente ascendente desde las bases sociales hacia las élites” actuando así los medios como un puente entre los dos entes, e fomentando la formación de ciertas opiniones; y (c) “los procesos de mimesis e identificación con grupos de referencia”, aquellos con los que cada uno se siente en mayor medida identificado.

La teoría de la dependencia de BALL-ROKEACH Y DEFLEUR (1976, 1982; citado en GAMSON Y MODIGLIANI, 1989) sugiere que el nivel de influencia que tengan los medios de comunicación sobre el proceso de construcción de significados variará dependiendo de cada tema; donde se presta en numerosas ocasiones especial atención al fenómeno criminal, cosa que a veces no casa con su incidencia real en la sociedad (BOTELLA-CORRAL Y PERES-NETO, 2008); sobrerrepresentando incluso los delitos violentos respecto a otros.

Desde una perspectiva criminológica, RECHEA ALBEROLA ET AL. (2004; citados en BOTELLA-CORRAL Y PERES-NETO, 2008), a raíz de diversas investigaciones sobre el caso español de relación entre la percepción social de la delincuencia y lo publicado en los medios de comunicación, concluyeron que sí existía en cierta medida dicha relación entre los medios, la opinión pública y los políticos.

A modo de conclusión, se puede determinar que la opinión pública en numerosas ocasiones reacciona ante el contenido de ciertos acontecimientos y esto provoca

que los políticos en ocasiones los manipulen dando información favorable a ellos, y así no perder réditos electorales. Aún así, esta opinión cambiaría según la forma en que la información sea tratada y, por lo tanto, no todos los encuadres tienen la misma capacidad de influencia y, aquellos más influyentes serían los más relacionados con los sentimientos, ya que justamente cada uno tendrá su opinión sobre ello. Al mismo tiempo, aquellas personas con una menor conciencia política serían en mayor medida manipulables, al no ser tan conscientes de lo que realmente está ocurriendo ni tener tanta información sobre ello.

2.3.2. Análisis Crítico del Discurso

En los anteriores párrafos ya se ha hecho referencia a qué el framing puede condicionar la opinión de las personas. Así, en el presente apartado se tratará la cuestión del Análisis Crítico del Discurso, a fin de observar más profundamente en qué consiste.

El autor más importante en esta materia es TEUN A. VAN DIJK y, éste lo define como “un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia primariamente el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político” (VAN DIJK, 1999).

De esta forma, FAIRCLOUGH Y WODAK (1997; citado en VAN DIJK, 1998) resumen las principales ideas del ACD en 8: “(a) se ocupa de los problemas sociales, (b) las relaciones de poder son discursivas, (c) el discurso constituye la sociedad y la cultura, (d) el discurso hace trabajo ideológico, (e) el discurso es histórico, (f) el vínculo entre el texto y la sociedad es mediado, (g) el análisis del discurso es interpretativo y explicativo, y (h) el discurso es una forma de acción social. Precisamente VAN DIJK (1998) explica que hay diferentes tipos de ACD al haber a su vez diferentes tipos de discursos. A su vez este autor divide el orden social en dos niveles: micro y macro. En el micro se encuentra el uso del lenguaje en sí, el discurso, la interacción y comunicación verbal entre personas. Mientras que el macro consiste en las relaciones de poder, dominación y desigualdad entre diferentes grupos que conforman una sociedad (VAN DIJK, 1996). Por lo tanto, el

ACD sería el “puente” que vincula el nivel micro con el macro. Este puente puede darse de diferentes formas y VAN DIJK (1998) expresa que son las siguientes:

- Miembros-Grupos: aquellos que utilicen un tipo de lenguaje se involucran en el discurso de varios grupos sociales, organizaciones o instituciones; y estos grupos pueden actuar por sus miembros.
- Acciones-Proceso: los actos sociales individuales forman parte de las acciones grupales y procesos sociales.
- Contexto-Estructura Social: las interacciones discursivas forman parte de la estructura social.
- Cognición Personal y Social: aquellos que utilizan el lenguaje como actores sociales tienen tanto cognición personal y social (recuerdos personales, conocimientos, opiniones, y los compartidos con el grupo o la cultura).

El concepto de poder antes mencionado, VAN DIJK (1998) lo define en relación al de control, es decir, los grupos tendrán más o menos poder en función de su capacidad de control sobre los comportamientos y los pensamientos de otros grupos; el primero se puede realizar mediante la fuerza policial o militar, y el segundo mediante el discurso (VAN DIJK, 2011). Este poder y control variaría según diversos recursos sociales, como la fuerza, dinero, estatus, fama, conocimiento, información, cultura y/o las diferentes formas de discurso y comunicación pública (VAN DIJK, 1996); así como por el acceso a determinadas formas de discursos (VAN DIJK, 1996, 1993). Muchas veces este poder de los grupos dominantes se encuentra de manera normalizada en las leyes, reglas, normas, hábitos; e incluso es consensuado. Sin embargo, VAN DIJK (1998) indica que a veces los grupos no dominantes pueden llegar a tener más poder que los dominantes. El concepto de dominancia que se deriva de aquí, tal y como explica VAN DIJK (1996), hace mención a una forma de abuso de poder social, como un ejercicio del control legal y moralmente ilegítimo sobre los demás según el interés propio de cada uno.

Como el presente trabajo se centra en la influencia de los medios de comunicación en el proceso de reforma del Código Penal en cuanto a la introducción de la prisión permanente revisable, es necesario en primer lugar analizar su discurso desde una perspectiva teórica, y posteriormente desde la práctica.

Así, VAN DIJK (1998) expresa que el discurso mediático se basa en el uso sesgado o partidista, e incluso persuasivo, de ciertas palabras respecto a cómo reproducen la cultura y su ideología. Concretamente, GEIS (1987; citado en VAN DIJK, 1998) en un estudio respecto al sesgo político en las noticias de prensa escrita, mostró cómo verbos comunicativos pueden ser positivos (“explicar”) o negativos (“presumir”); e implicar baja volatilidad (“informe”) o alta volatilidad (“explosión”). Consecuentemente, este sesgo y partidismo variarán en función del grado de participación de diferentes actores (políticos, economía y cultura) (FOWLER, 1991; citado en VAN DIJK, 1998). Concretando en el concepto de ideología, VAN DIJK (2006) lo define como aquellas “creencias cognitivas fundamentales que están en la base de las representaciones sociales compartidas por los miembros de un grupo”; es decir, que en los discursos también se reproducen, explícita o implícitamente, las ideologías de los miembros del grupo (VAN DIJK, 1996b). Así, según VAN DIJK (1996b) a aquellos con los que se tienen afinidades ideológicas se les describe en términos positivos, mientras que a los que representan ideologías contrarias en términos negativos.

En esta línea, VAN DIJK (2013) expresa que para analizar un discurso mediático también es necesario prestar atención a las estructuras y funciones textuales de los titulares de las noticias, así como su estilo, orden y organización temática. De esta forma, este autor argumenta que el análisis gramático puede llegar a revelar la forma de pensar e ideología del medio de comunicación, en función del orden de las palabras, las funciones relacionales (sujeto, objeto), o el uso de formas activas o pasivas. A fin de ejemplificar lo anterior, VAN DIJK (2013) expone la siguiente situación:

“Un titular como “Policía mata un manifestante” pone la policía en la primera posición, el sujeto, y expresa que la policía tiene un papel de agente. En la oración pasiva “Manifestante muerto por la policía”, la policía es también agente, pero en este caso, el

manifestante está en primera posición, lo que significa que a la policía se le asigna un papel menos preponderante. Por último, el titular “Manifestante muerto” puede hacer implícito el papel real de la policía”.

Por ejemplo, en un estudio de VAN DIJK (1991) respecto a cómo representan la figura del inmigrante y su influencia sobre los ciudadanos, obtuvo como resultado que “muchas de las características de las conversaciones cotidianas se pueden observar también en la prensa” y concluyó que “hay relaciones mutuas entre lo que dice el público en general sobre los “extranjeros” y lo que se lee en los periódicos”. Dando en numerosas ocasiones una imagen negativa de ellos; además de normalmente no tener en cuenta portavoces de estas minorías para que den su punto de vista. Sin embargo, VAN DIJK (1993) explica que es necesario que se den una serie de estructuras discursivas para que este discurso racista tenga un efecto real como control sobre los individuos, que serían las siguientes:

- “Argumentación: evaluación negativa que se deriva de “hechos”.
- Figuras retóricas: mejora hiperbólica de sus “acciones” negativas y “nuestras” acciones positivas; eufemismos, negaciones, subestimaciones de “nuestras” acciones negativas.
- Estilo léxico: elección de palabras que implican evaluaciones negativas (o positivas).
- Narración: hablar sobre los acontecimientos negativos como si fueran una experiencia personal; dando detalles plausibles por encima de las características negativas de los eventos.
- Énfasis estructural de “sus” acciones negativas, como por ejemplo en los titulares, clientes potenciales, resúmenes, u otras propiedades de los esquemas de texto; es decir, estructuras de transactividad de la sintaxis de las oraciones (posición destacada).
- Citar testigos, recursos o expertos creíbles”.

VAN DIJK (1998) también hace referencia al discurso político en cuanto está formado por diferentes encuadres que organizan a su vez el pensamiento político

y las políticas mismas, que permiten percibir y analizar de una manera concreta un problema.

A modo de conclusión, se considera que si a través de un discurso concreto se es capaz de controlar la mente de las personas, supondría esto un control de al menos algunas de sus acciones, mediante la persuasión y la manipulación. Además, se puede determinar que en estos discursos también se reproducen, explícita o implícitamente, las ideologías de aquellos que lo elaboran. Por esto mismo, se le da importancia al Análisis Crítico del Discurso en cuanto a que la sintaxis de las frases empradas expresan las intenciones a las que pretende llegar quien elabore el discurso, en función del orden de las palabras, las funciones relacionales, o el uso de formas activas o pasivas.

A partir de este marco teórico, algunos trabajos doctrinales han concluido como en el tratamiento de las noticias penales, los medios de comunicación envían cuatro discursos muy nítidos: la finalidad retributiva de la pena como anclaje ideológico, el protagonismo del discurso y perspectiva de la víctima y las garantías son un lastre para la eficacia¹.

3. Hipótesis

Una vez realizada esta revisión de literatura existente, se han fijado diferentes hipótesis de investigación, a partir de las cuales se guiará el estudio empírico posterior. De esta manera, estas hipótesis de investigación son las siguientes:

Primera hipótesis: *“En el proceso de introducción del debate sobre la prisión permanente revisable en la agenda pública tienen un papel preponderante los medios de comunicación”.*

Segunda hipótesis: *“Los medios de comunicación analizados han dado una mayor relevancia al tema de la prisión permanente revisable que a otras novedades de la reforma del Código Penal de 2015”.*

¹ Baucells y Peres-Neto (2008). *Discurso televisivo sobre el crimen: Los programas especializados en sucesos*, en García-Arán y Botella-Corral (directores), *Malas Noticias: Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 126-138.

Tercera hipótesis: *“Independientemente que sean los medios de comunicación los que propongan o no los temas a la agenda pública, se afirma que los medios sobredimensionan el problema más allá de las estadísticas”*. Basada en la idea que general “alarma social” alrededor de básicamente tres casos mediáticos: los asesinatos de Marta del Castillo y Mari Luz Cortés, y la excarceración de ciertos terroristas.

Cuarta hipótesis: *“Los medios construyen un tipo de discurso político criminal recurrente, basándose en que la única finalidad legítima de la pena es la retribución, el protagonismo del discurso y perspectiva de la víctima y que las garantías son un lastre para la eficacia, o si no quedan en un segundo término”*.

4. Metodología

En este cuarto apartado se presentará el método utilizado para haber podido llevar a cabo el estudio empírico que después se desarrollará y, este consiste en un vaciado de tres medios de comunicación de prensa escrita seleccionados, *El País*, *El Mundo* y *La Razón*, teniendo en consideración que son tres tipos de medios de comunicación de tirada nacional y, además, de diferente ideología cada uno. Mientras que *El País* es de una marcada ideología de socialdemócrata, *El Mundo* tendría un carácter ideológico más moderado, de centro, a pesar de que en ocasiones pueda ser más conservador, y *La Razón* es de ideología de derechas, profesando su apoyo al Gobierno del PP. Así, se pretende observar analizar, a través de sus diferentes artículos relacionados con la prisión permanente revisable, de qué forma trata cada uno esta temática, y si, por lo tanto, existen diferencias según cada ideología.

5. Estudio empírico relativo a la introducción de la prisión permanente revisable en la reforma del Código Penal de 2015.

5.1. Introducción

Una vez asentados los presupuestos teóricos de la influencia de los medios y su discurso sobre la acción del legislador penal, vamos a centrarnos en esta segunda parte a desarrollar un estudio empírico sobre la influencia de los medios en la

concreta evolución del tratamiento de la prisión permanente revisable en los diferentes Anteproyectos del Código Penal español, hasta la final introducción en su catálogo de penas en la reforma penal de 2015. Para ello, se seguirá la metodología propuesta en los trabajos de PERES-NETO Y BAUCCELLS, es decir, lo que ellos han denominado “deconstrucción” del proceso para observar el orden cronológico de elaboración de las leyes penales².

De este modo, en primer lugar, analizaremos si –siguiendo la teoría de la agenda-setting- los medios de comunicación han influido y de qué modo en la introducción de la prisión permanente revisable en la agenda político-criminal. En segundo lugar, -siguiendo la teoría de la opinion-building- hasta qué punto han influido en el contenido concreto de la reforma.

Como ya se ha mencionado, se analizarán los artículos relativos a la prisión permanente revisable de *El País*, *El Mundo* y *La Razón*, teniendo en cuenta sus diferencias ideológicas y que son de carácter nacional con numerosos lectores.

5.2. Relación entre la agenda de los medios y la agenda político-criminal. El proceso de la agenda building.

En este trabajo empírico que llevaron a cabo BAUCCELLS Y PERES-NETO (2011) se demuestra una cosa también demostrada en los diversos trabajos citados en el marco teórico, esto es: que los medios tuvieron un papel relevante en las reformas de diferentes políticas, sobre todo respecto a reformas penales. Así se reconocen los trabajos de DEARING Y ROGERS (1996) y MCCOMBS (2006).

Así, respecto a la primera hipótesis, se ha podido observar que el debate de la prisión permanente revisable se inició con la excarceración del terrorista Iñaki de Juana Chaos, y con la consecuente cobertura mediática por el revuelo social que provocó, en 2008:

“El propio Trillo zanjó este debate hace un año y medio, (...) cuando se hablaba de ella por la polémica de la excarcelación del etarra Iñaki de Juana Chaos” [El País, versión digital del 26 de enero de 2010].

² Ver BAUCCELLS-PERES NETO (2011)... en este trabajo se abordó un objetivo similar al planteado aquí pero centrado en la influencia de los medios en la reforma penal sobre la multireincidencia en los hurtos realizado en la reforma penal de 2010.

Sin embargo, en 2009 se volvió a reabrir este debate, y como reconoció Javier Arenas, debido a la alarma social que provocaron casos como el de Marta del Castillo y Mari Luz Cortés:

“Javier Arenas, quien lanzó el debate sobre esta pena en febrero de 2009, atendiendo a la “alarma social” que habían generado las muertes de las menores Mariluz Cortés y Marta del Castillo” [El País, versión digital del 11 de noviembre de 2011].

Es decir, que realmente fue un hecho concreto el que hizo que se iniciase este debate, no porque los políticos de per se hiciera tiempo que estuviesen pensando en ella y su incorporación. Aún así, no fue realmente este hecho el que al final provocó que el PP se plantease en su programa electoral, de cara a las elecciones de 2011, la incorporación de la prisión permanente revisable en el catálogo de penas del Código Penal español; sino que aquello que lo catalizó fueron los asesinatos de Marta del Castillo y Mariluz.

Simplemente bastaría con observar un dato estrictamente objetivo, de tipo cronológico, unos meses antes del mencionado programa electoral del PP fue el padre de Marta del Castillo, Antonio del Castillo, quien, en noviembre de 2010, al reunirse con Mariano Rajoy y otros dirigentes del PP en el Congreso de los Diputados, realmente influyó para se iniciase el proceso de reforma del Código Penal en este sentido, ya que éstos le prometieron que en caso de ganar las elecciones de 2011 incluirían en el Código Penal la “cadena perpetua revisable” para aquellos delitos más graves:

Titular: *“Antonio del Castillo: ‘Confío en que Rajoy cumpla su palabra’* [El País, versión digital del 17 de noviembre de 2010].

Titular: *“Confío en que Rajoy cumpla su palabra sobre la cadena perpetua”* [La Razón, versión digital del 19 de noviembre de 2010].

Así, finalmente, Mariano Rajoy cumplió su promesa de incluir la prisión permanente revisable en su programa electoral, aunque sin hacer referencia a que delitos se aplicaría, y lo plasmó de la siguiente manera:

“Reformaremos el sistema de penas del Código Penal, introduciendo la pena de prisión permanente revisable”. [Programa electoral del Partido Popular, 2011].

Por lo tanto, la primera hipótesis queda demostrada en cuanto a fue un evento concreto (excrceración de De Juana Chaos) y el subsiguiente tratamiento mediático de los casos de Marta del Castillo el que provocó el inicio del debate de la inclusión de la prisión permanente revisable en el CP y, no que fuesen los propios políticos los que se lo habían planteado anteriormente. Además, en *El Mundo* se expresó que “la introducción de la nueva pena de prisión permanente revisable obedece, en gran medida, y por una parte, a las presiones ejercidas por las asociaciones de víctimas del terrorismo”, y por la otra, el “enorme eco que han logrado alcanzar en los medios de comunicación”³; es decir, se demuestra así que los propios medios son conscientes del rol preeminente que juegan marcando la agenda política.

En relación a la segunda hipótesis y con el fin de demostrar el trato diferencial ofrecido por los medios a la prisión permanente se ha hecho una selección de artículos de los tres periódicos analizados, en función de si tienen alguna relación con cada una de las temáticas que se han mencionado y forman parte de la reforma del Código Penal. Aún así, respecto a *El Mundo* y *El País* se ha tenido en cuenta el criterio temporal, desde el 1 de enero de 2009 hasta el 30 de junio de 2015, y el de mínimo un 80% de coincidencia entre lo buscado (por ejemplo, reforma código penal permanente revisable); pero en cuanto a *La Razón*, solo se ha podido seguir el criterio temporal y el personal de ver si realmente son coincidentes, ya que en la mayoría de ocasiones en las búsquedas han salido artículos que al final no tenían nada que ver con lo buscado. De esta forma se ha elaborado una tabla propia, a modo de enseñar los resultados de la búsqueda (ver Anexo 7.2.). Consecuentemente, se puede observar que la segunda hipótesis también queda demostrada, ya que no solo la prisión permanente revisable es de los elementos de reforma más tratados en los tres periódicos, sino que es el que en mayor medida ha recibido una cobertura mediática y se le ha dado una mayor relevancia.

Respecto a la tercera hipótesis, en un artículo de *El Mundo* se muestra que, según el Ministerio del Interior, la tasa de criminalidad en España entre julio de 2008 y

³ [El Mundo, versión digital del 24 de abril de 2015]

junio de 2009 fue de 47 delitos por cada mil habitantes, muy inferior a la media europea (70,4)⁴. Mientras que *La Razón* muestra que en 2015 España seguía siendo de los países de Europa con una tasa de las más bajas, el tercero concretamente, con un índice de criminalidad de 44,3 infracciones penales por cada mil habitantes frente a la media europea (61,3)⁵. Teniendo igualmente siempre en cuenta que se debe desconfiar un mínimo de los datos que se suelen dar desde las esferas oficiales, ya que las formas de recogida de información y análisis no siempre es el mismo en cada país. Aún así, se puede expresar que a pesar que la tasa de criminalidad en España es baja, incluso comparándola con otros países europeos, desde los medios de comunicación se suele sobredimensionar aquellos casos que generan una gran alarma social, como sería en el presente caso de la prisión permanente revisable en relación a los asesinatos de Marta del Castillo y Mari Luz Cortés, a las víctimas del terrorismo, y la excarceración de ciertos terroristas, así como lo que sucedió con el derrocamiento de la doctrina Parot por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, dando en gran medida voz a víctimas y la Asociación de Víctimas del Terrorismo. A continuación se mostrará cómo a partir de la identificación con el discurso de las víctimas –y sin que hubiera un problema generalizado con la delincuencia en España- los medios facilitaron que en la agenda política se introdujera la prisión permanente revisable como solución a cuatro casos muy puntuales.

Así, en primer lugar, respecto al caso Marta del Castillo y Mari Luz Cortés, en numerosas ocasiones se ha tratado desde los tres periódicos todas las fases del proceso de reforma en las que han intervenido familiares de estas dos chicas. De esta manera se presentará la siguiente cronología:

- Muestra de la alegría de Antonio del Castillo respecto al anuncio de la reforma del Código Penal por Alberto Ruiz Gallardón:

Titular: “Antonio del Castillo: ‘La reforma de Gallardón me ha hecho sonreír tras mucho tiempo’” [El Mundo, versión digital del 25 de enero de 2012].

⁴ [El Mundo, versión digital del 21 de febrero de 2010]

⁵ [La Razón, versión digital del 20 de septiembre de 2015]

- Declaración de Gallardón respecto a que la prisión permanente revisable solamente se aplicaría en aquellos casos más graves de terrorismo, y posterior opinión de los padres de Marta y los de Mari Luz:

“Antonio del Castillo pidió a Gallardón que “rectifique o dimita”. “Me siento engañado y utilizado. No me podía esperar esto”, dijo. (...) También Juan José Cortés lamentó el anuncio de Gallardón, “un golpe difícil de asumir”. [El País, versión digital del 17 de abril de 2012].

Titular: *“El padre de Marta: ‘Gallardón debe irse si limita la prisión permanente a terroristas’” [El Mundo, versión digital del 17 de abril de 2012].*

- Tras las críticas de los padres de las dos chicas asesinadas en los diferentes medios de comunicación, incluyendo los analizados en el presente caso, un mes después Gallardón se volvió a reunir con el padre de Marta del Castillo⁶.
- Finalmente en Septiembre de 2012 Gallardón rectificó y decidió en el Anteproyecto de reforma de Octubre de 2012 también se aplicaría la pena para los casos de homicidios de menores de 16 años, derivados de agresiones sexuales, entre otros delitos, y *El Mundo* mostró la alegría de los padres de Marta del Castillo y del padre de Mari Luz Cortés, o afirmando la madre de la primera que gracias a su lucha se ha logrado eso:

Titular: *“Antonio del Castillo y Juan José Cortés reciben con satisfacción la reforma del Código Penal” [El Mundo, versión digital del 14 de septiembre de 2012].*

“(...)”gracias” a esta lucha, “probablemente” se haya conseguido que prospere esta medida.” [El Mundo, versión digital del 17 de septiembre de 2012].

Incluso la Asociación de Víctimas del Terrorismo se pronunció al respecto, criticando también que no se nombrase como cadena perpetua revisable⁷:

Titular: *“AVT vigilará que la ley de prisión perpetua revisable no incluya fisuras” [La Razón, versión digital del 17 de septiembre de 2012].*

- Solamente unos meses más tarde el Gobierno de Mariano Rajoy, en 2013, en un nuevo Anteproyecto se amplió el catálogo de delitos a los que se podría aplicar la prisión permanente revisable (ver Anexo 7.1.).

⁶ [La Razón, versión digital del 14 de mayo de 2012].

⁷ [El Mundo, versión digital del 15 de septiembre de 2012].

- En 2014 se aprobó el último Anteproyecto, esta vez a manos del nuevo Ministro de Justicia, Rafael Catalá, haciendo referencia una vez, al igual que los anteriores, a la inclusión de la prisión permanente revisable y, *La Razón* habló de la felicidad y satisfacción del padre de Mari Luz:

Titular: “*Juan José Cortés: Hoy es un día feliz para mí, la lucha ha merecido la pena*”
[*La Razón*, versión digital del 21 de enero de 2015].

- Finalmente, en un Pleno del Congreso de Diputados, respecto al debate sobre la reforma del CP, estaban como invitados los padres de Marta del Castillo, Mari Luz Cortés y Sandra Palo y Catalá les agradeció su aportación⁸.

En segundo lugar, respecto a las víctimas del terrorismo, Gallardón declaró que estudiaría la propuesta de la AVT de escucharlas en el caso de excarceraciones de terroristas⁹.

En tercer lugar, tras la anulación de la Doctrina Parot¹⁰, tanto *El Mundo* como *El País* y *La Razón* mostraron el malestar de las presidentes de la Fundación de Víctimas del Terrorismo y de la Asociación de Víctimas del Terrorismo y se mostraron en contra de esta decisión:

“*La presidenta de la AVT, Ángeles Pedraza, ha anunciado movilizaciones si el Gobierno acata la sentencia.*” [El País, versión digital del 21 de octubre de 2013].

“*María del Mar Blanco, presidenta de la Fundación de Víctimas del Terrorismo, y Ángeles Pedraza, presidenta de la Asociación de Víctimas del Terrorismo han pedido a los jueces "altura de miras" en la aplicación de la sentencia de Estrasburgo (...) En palabras de Blanco, la sentencia dada a conocer hoy es "un coste más de aquel mal llamado proceso de paz".*” [El Mundo, versión digital del 22 de octubre de 2013].

“*Yo ya sólo espero que a partir de hoy, él y todos los que han participado en esta decisión no puedan dormir tranquilos. Han hecho tanto daño que no lo pagarán en toda su vida", ha afirmado Pedraza.*” [La Razón, versión digital del 21 de octubre de 2013].

⁸ [La Razón, versión digital del 27 de marzo de 2015].

⁹ [El Mundo, versión digital del 6 de noviembre de 2012].

¹⁰ “El terrorista de ETA Henri Parot, acusado de asesinar a más de 80 personas, recibió una condena de 4.800 años de cárcel. Pero la ley española solo admite que un reo pueda estar como máximo 40 años de cárcel. Esta cifra puede reducirse por diversos beneficios penitenciarios a 30 años. De modo que Parot iba a salir al cumplir 30 años de cárcel o menos. Para evitar su excarcelación, el Supremo consideró que los beneficios penitenciarios no se podían aplicar sobre esos 40 años de pena máxima, sino sobre cada uno de los delitos cometidos. De este modo, se lograba que cumpliera la pena máxima en España de 40 años.” [La información.com, 23 de marzo de 2013]

5.3. Medios de comunicación e influencia en la formación de una determinada opción político criminal. El proceso de opinion building y la legitimación de la prisión permanente revisable.

En esta segunda parte del apartado empírico del presente trabajo se centrará en analizar el proceso de opinion building, en relación a la influencia de los medios de comunicación de prensa escrita analizados sobre la formación de una determinada opinión político criminal. De esta manera, la cuarta y última hipótesis a demostrar es: *“Los medios construyen un tipo de discurso político criminal recurrente, basándose en que la única finalidad legítima de la pena es la retribución, asumen el protagonismo del discurso y la perspectiva de la víctima y que las garantías son un lastre para la eficacia, o si no quedan en un segundo término”*.

Así, primeramente será necesario observar si efectivamente existe alguna diferencia del tratamiento de esta reforma de los diferentes según la ideología propia de cada periódico analizado. Como argumentos favorables a la prisión permanente revisable, se encuentran principalmente los de *La Razón*:

“La salida de prisión de sanguinarios terroristas, condenados a miles de años, tras una veintena de años en la cárcel no se volverá a repetir con el nuevo Código Penal” [La Razón, versión digital del 17 de septiembre de 2012].

“Y, una vez que se apruebe la reforma de ese texto legal (...) se incorporará la prisión permanente revisable, que dificultará aún más que esos terroristas y delincuentes vuelvan a respirar en libertad si no existe un grado alto de certeza de que no constituyen un peligro.” [La Razón, versión digital del 10 de noviembre de 2013].

Mientras que *El Mundo* y *El País* son más críticos con dicha pena, sobre todo *El País* utilizando un lenguaje más crítico y sensacionalista de cara a las propuestas del PP:

Titular: *“El PP maquilla su propuesta de cadena perpetua y plantea la "prisión permanente revisable"”* [El País, versión digital del 2 de febrero de 2010].

Titular: *“Cadena perpetua en España: ¿una reforma imperiosa o innecesaria?”* [El Mundo, versión digital del 21 de febrero de 2010].

“Las modificaciones deben ir encaminadas a reducir el desmesurado uso que hacemos de la prisión y a fomentar el empleo riguroso de otro tipo de penas no carcelarias” [El País, versión digital del 11 de noviembre de 2011].

Titular: *“Una nueva pena para el sistema más duro”* [El País, versión digital del 25 de enero de 2012].

Aún así, *El Mundo* en alguna ocasión también se mostró a favor de su implantación, por ejemplo, en los casos de excarceración de delincuentes sexuales:

“De ahí la oportunidad de incorporar a nuestro sistema legal la prisión permanente revisable que auspicia el Gobierno (...) con todo, no es un consuelo para las víctimas ni resarce a la sociedad de los indeseables efectos de la derogación de la doctrina Parot.” [El Mundo, versión digital del 12 de abril de 2014].

A continuación, en relación al primer mensaje relativo a que la única finalidad legítima de la pena es la retribución, se ha podido observar dicho elemento en sus discursos. En concreto, *La Razón* hace especial hincapié en que anterior y actualmente las penas no están dando la respuesta adecuada a las víctimas, es decir, no se les está dando la correcta retribución por el daño padecido:

“Se trata, sin duda, de una reforma imprescindible y que da respuesta a toda una serie de desafíos delictivos que perturban la seguridad y la libertad de los españoles.” [La Razón, versión digital del 14 de febrero de 2011].

“Algunos de esos delitos infames fueron posibles por las carencias del actual Código Penal (...) mientras que otros no tuvieron una adecuada respuesta penitenciaria por el mismo motivo” [La Razón, versión digital del 17 de septiembre de 2012].

Mientras que *El País* utiliza unos argumentos y un lenguaje más crítico respecto a esto, abogando por los principios de reeducación y reinserción:

“La “demanda social” no justifica que se incumplan derechos y principios constitucionales.” [El País, versión digital del 27 de marzo de 2015].

Igualmente, tanto en el discurso político como en el mediático hay un protagonismo del discurso y la perspectiva de la víctima. De esta manera, por ejemplo, *La Razón* publicó un artículo redactado por el propio Antonio del

Castillo donde se muestra satisfecho por el segundo Anteproyecto de reforma y que será favorable para evitar casos como el suyo:

“Con esta noticia, vemos recompensada nuestra lucha que, aunque a mi familia no le va a servir para nada, sí hará posible que seamos los últimos padres que recojan firmas para la cadena perpetua revisable” [La Razón, versión digital del 17 de septiembre de 2012].

Este mismo periódico expresó que, a su vez, cuando en el primer Anteproyecto del ex Ministro Gallardón se incluyó la prisión permanente revisable solamente para los casos más graves de terrorismo, el Gobierno no actuó de manera leal según lo prometido:

“Sin entrar en las consideraciones técnicas o jurídicas del ministro, aquí no se actúa con lealtad.” [La Razón, versión digital del 21 de abril de 2012].

Incluso *La Razón* reconoce que esta reforma del CP es debido a las demandas, pero no en el sentido de criticarlo, sino que considera que está bien que el Gobierno escuche al pueblo¹¹.

Así, por ejemplo, *El Mundo* también refleja en numerosas ocasiones el sentir y opinión de los familiares de las víctimas:

“El padre de Marta del Castillo ha criticado que, con el PSOE en el Gobierno, "fue imposible" que estas reformas se pudieran llevar a cabo, amparándose para ello "en un falso progresismo" [El Mundo, versión digital del 25 de enero de 2012].

Como ya se ha expuesto anteriormente, muchas veces, los tres periódicos analizados han hecho referencia expresa a las opiniones de los familiares de las víctimas en las diferentes fases del proceso de reforma penal. En concreto, *La Razón* también comentó que incluso las víctimas reconocían que a veces se les utiliza para ganar votos, prometiéndoles cosas para ganar su apoyo, para luego no cumplirlas¹².

En relación al discurso de los políticos, a pesar de que no sea el tema central del presente trabajo, se considera relevante indicar que parece que ciertos miembros del PP padecen de amnesia, ya que cuando en un principio declaraban que la

¹¹ [El Puntazo: La Razón, versión digital s.f.]

¹² [La Razón, versión digital del 24 de agosto de 2012]

inclusión de esta pena en el Código Penal era debido a ciertos casos mediáticos¹³¹⁴, más tarde expresarían que esta medida no es debido a ninguna sentencia ni ningún caso concreto¹⁵¹⁶. Pareciendo así que este cambio de opinión sería debido a la presión de las críticas de un posible uso populista de la prisión permanente revisable, a través de los medios de comunicación. Además, incluso, en febrero de 2014 se llevó a cabo una Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados de los expertos solicitados por cada partido, donde tenían que exponer su postura ante la reforma del CP y, *La Razón* explicó que uno de los expertos solicitados por el PP fue precisamente Antonio del Castillo.

Finalmente, respecto a si en sus discursos los medios expresan que las garantías son un lastre para la eficacia, o si no quedan en un segundo término, se pueden mostrar las siguientes consideraciones de *El País* y *La Razón*, donde se critica la ausencia de las garantías del Estado de Derecho en la reforma del CP:

“El PP se aferra a la indefinición tras agitar debates populistas” [El País, versión digital del 26 de enero de 2010].

“La prisión permanente revisable es contraria además al principio de seguridad jurídica (...) siendo la pena permanente revisable un ejemplo de incertidumbre.” [La Razón, versión digital del 13 de diciembre de 2010].

“La “demanda social” no justifica que se incumplan derechos y principios constitucionales.” [El País, versión digital del 27 de marzo de 2015].

Sin embargo, dos años después *La Razón* se mostró a favor de esta vulneración de las garantías:

“No en vano, nos referimos a la potestad del Estado para suspender derechos básicos del individuo.” [La Razón, versión digital del 17 de septiembre de 2012].

Mientras que el Gobierno, de manera implícita muestran en sus discursos una perspectiva de vulneración de las garantías a fin de conseguir sus propósitos electorales, como es en el caso de considerar Dolores de Cospedal un lastre la

¹³ [El País, versión digital del 26 de enero de 2010].

¹⁴ [El Mundo, versión digital del 19 de enero de 2015]

¹⁵ [La Razón, versión digital del 15 de enero de 2012].

¹⁶ [El País, versión digital del 14 de septiembre de 2014].

garantía que las decisiones de los tribunales, en caso de ser requerido, puedan ser revisadas por el Tribunal de Estrasburgo:

“tribunales de fuera de España no vengán a cambiar lo que ha sido una jurisprudencia del Tribunal Supremo” [El Mundo, versión digital del 15 de noviembre de 2013].

Aparte de en una entrevista a *El Mundo*, claramente Rafael Catalá expresar que “si la sociedad considera que la respuesta del derecho penal a crímenes gravísimos es insuficiente la obligación de los políticos es cambiar las leyes”, de lo cual se extrae que esta reforma es debido al sentir social y no por las garantías que rigen el sistema jurídico¹⁷.

6. Conclusiones

Las explicaciones de estos procesos de agenda setting, agenda building y opinion building son complejas y de diversa naturaleza, donde pueden convergir diferentes actores (medios de comunicación, población, políticos y otros grupos de interés) de diferentes modos. Es decir, no se puede determinar que sea solo uno de ellos los que tengan el monopolio ni el control de la agenda setting, agenda building y la opinion building. Pero también que esta relación variará según los temas en cuestión, ya que no todos tienen el mismo nivel de interés para ellos. Así como la importancia del Análisis Crítico del Discurso en cuanto al análisis de los discursos de los medios de comunicación y los políticos para conseguir sus propósitos. Aún así, parece interesante concluir con algunas reflexiones sobre las posibilidades que tienen estas teorías para explicar la reforma penal ya explicada, todo esto mediante el vaciado de la cobertura mediática sobre la prisión permanente revisable por *El País*, *El Mundo* y *La Razón*.

De esta forma, se ha podido mostrar, como indica VAN DIJK (2013), que según la ideología de cada uno de los periódicos su discurso difiere. Es decir, *El País*, al ser de ideología socialdemócrata, se ha mostrado más contrario a esta pena impulsada y aplicada por el Partido Popular; *El Mundo*, al ser de ideología más de centro y menos polarizada, no es tan claro su discurso y hay ocasiones en las que se muestra a favor, y otras en contra; y *La Razón*, al ser de ideología de derechas,

¹⁷ [El Mundo, versión digital del 25 de enero de 2015]

se ha mostrado a favor de dicha pena con un discurso cercano al del Partido Popular.

Como se ha mostrado en la parte del estudio empírico, la primera hipótesis queda contrastada ya que el debate sobre la prisión permanente revisable entra en la agenda pública se da a raíz de un evento concreto, la excarceración de De Juana Chaos, conjuntamente con su cobertura mediática, y es a partir de aquí cuando las víctimas y los políticos debaten sobre el tema, no porque fuese previamente establecido. Sin embargo, lo que realmente provocó que esta pena se plantease en el primer Anteproyecto que hizo referencia a ella fueron los casos de Marta de Castillo y Mari Luz Cortés, y sobre todo la presión que ejercieron sus familiares sobre los miembros del Gobierno de Mariano Rajoy, ya fuese mediante reuniones con ellos o el uso de los medios de comunicación. Es decir, de esta manera parece que el papel real que han ejercido los medios de comunicación en estos procesos de agenda setting, agenda building y opinion building es de plataforma donde se ha dado lugar a la exposición de las opiniones y sentires de las víctimas, los miembros del Gobierno y otros actores; y así se confirman estas teorías ya que los medios de comunicación sí que han sido influyentes en este proceso de reforma, solamente que no de forma directa, debido a que los políticos se han dejado influir por los familiares de las víctimas o asociaciones de víctimas precisamente porque han utilizado a estos medios para conseguirlo. A pesar de que los tres periódicos analizados han dado su opinión respecto a esta cuestión, se puede concluir que no han sido los únicos utilizados como altavoz sino que se hace mayor referencia a los medios de comunicación en general, sin hacer distinción de tipos. Como precisamente expresa *El Mundo*, por el “*enorme eco que han logrado alcanzar en los medios de comunicación*”.

En concreto, también se confirma la tercera hipótesis (priming), ya que como se expresa en párrafos anteriores, estos tres periódicos respecto a los otros ámbitos de reforma del Código Penal han dado una mayor relevancia al tema de la prisión permanente revisable y, esto provoca que la opinión pública y la política vean este tema como más importante de resolver, como se ha mostrado en el posterior discurso de los políticos. Lo mismo ocurre cuando estos medios también han

sobredimensionado los casos de Marta del Castillo, Mari Luz Cortés y etarras como De Juana Chaos y Bolinaga, por encima de otros se hayan podido dar.

Igualmente, también se ha podido confirmar el uso de un discurso basado en la única finalidad legítima de la pena es la retribución, el protagonismo del discurso y perspectiva de la víctima y que las garantías son un lastre para la eficacia. Aún así, en relación a los periódicos el enfoque no ha sido el mismo: mientras que *La Razón* sí que utilizaba un lenguaje más conservador, sentimentalista y sensacionalista, pro a las víctimas; mientras que el de *El País* y *El Mundo*, sobre todo el de *El País* podría ser calificado como más sensacionalista y crítico, no asemejándose tanto al de las víctimas, ya que hacen mayor referencia a argumentos en contra de la prisión permanente revisable, abogando por los principios de reinserción y reeducación y el respeto de las garantías judiciales. Mientras que el discurso de los miembros del Gobierno no solamente era favorable a las víctimas y contrario a estas garantías, sino que incluso consideraron como experto en la materia al padre de una de ellas, Antonio del Castillo.

Finalmente, en relación a las limitaciones del trabajo, lo que ocurre es que los procesos de agenda setting, agenda building y opinion building son tan complejos de establecer quien parece que tiene un mayor protagonismo e influencia sobre los demás, que como posible futura línea de investigación es que hayan más estudios empíricos dirigidos a analizar estos procesos, y desde mi punto de vista centrándose en mayor medida en mostrar empíricamente cómo, cuándo, dónde y porqué las ideologías y los discursos importan de cara a la creación y reformas de políticas públicas.

7. Bibliografía

- Anteproyecto de Ley Orgánica, de 16 de julio de 2012, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, Boletín Oficial del Estado. Disponible en: <http://www.juecesdemocracia.es/ActualidadMJU/2012/Anteproyecto%20de%20reforma%20de%20CP%202012.pdf>

- Anteproyecto de Ley Orgánica, de 11 de octubre de 2012, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, Boletín Oficial del Estado. Disponible en: http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292358725605?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Medios&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DAnteproyecto_de_Ley_de_Reforma_del_Codigo_Penal.pdf&blobheadervalue2=1288777317612

- Anteproyecto de Ley Orgánica, de 4 de octubre de 2013, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, Boletín Oficial del Estado. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-1.PDF

- Anteproyecto de Ley Orgánica, de 31 de marzo de 2015, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, Boletín Oficial del Estado. Disponible en: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/lo_001_2015.pdf

- Baucells y Peres-Neto (2011). *Medios de comunicación y populismo punitivo: Revisión teórica del concepto y análisis de la reforma penal en materia de hurto*. Revista Penal, nº27.

- Baucells y Peres-Neto (2008). *Discurso televisivo sobre el crimen: Los programas especializados en sucesos*, en García-Arán y Botella-Corral (directores), *Malas Noticias: Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 109-151.

- Botella-Corral y Peres-Neto (2008). *La formación de la opinión pública y la construcción de discursos sobre la realidad criminal en España*, en García-Arán y Botella-Corral (directores), *Malas Noticias: Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 45-63.

- Cobb y Elder (1971). *The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory*. The Journal of Politics, vol. 33, nº 4, 892-915.
- Cobb, Ross y Ross (1976). *Agenda Building as a Comparative Political Process*. The American Political Science Review, vol. 70, nº1, 126-138.
- Cook, Tyler, Goetz, Gordon, Proress, Leff y Molotch (1987). *Media and Agenda Setting: Effects on the Public, Interest Group Leaders, Policy Makers, and Policy*. Elsevier Science Publishing, vol. 47: 16-35.
- Chong y Druckman (2007). *A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments*. Journal of Communication, 57 (1), 99-118.
- Chong, D., & Druckman, J. N. (2010). *Dynamic public opinion: Communication effects over time*. American Political Science Review, 104 (04), 663-680.
- Druckman (2001). *The implications of framing effects for citizen competence*. Political Behavior, 23 (3), 225-256.
- Druckman (2004). *Political preference formation: Competition, deliberation, and the (ir) relevance of framing effects*. American Political Science Review, 98 (04), 671-686.
- Gamson y Modigliani (1989). *Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach*. American journal of sociology, 95 (1), 1-37.
- García-Arán y Peres-Neto (2008). *Perspectivas de análisis y principios constitucionales* en García-Arán y Botella-Corral (directores), *Malas Noticias: Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 24-31.
- Hänggli (2011). *Key factors in frame building: How strategic political actors shape news media coverage*. American Behavioral Scientist, 20 (10), 1-18.

- Jacoby (2000). *Issue framing and public opinion on government spending*. American Journal of Political Science, 44 (4), 750-767.
- Kangas, Niemelä and Varjonen (2014). *When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change*. European Political Science Review, 6, 73-92.
- Partido Popular (2011). Lo que España necesita: Confianza, Empleo, Reformas, Educación. Programa electoral. Disponible en: <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/5751-20111101123811.pdf>
- Scheufele (1999). *Framing as a theory of media effects*. Journal of communication, 49 (1), 103-122.
- Scheufele (2000). *Agenda-Setting, Priming, and Framing Revisited: Another Look at Cognitive Effects of Political Communication*. Mass Communication & Society, nº3, 297-316.
- Scheufele y Iyengar (2012). *The state of framing research: A call for new directions*. The Oxford Handbook of Political Communication Theories. Nueva York: Oxford University Press, 1-26.
- Simon y Xenos (2000). *Media framing and effective public deliberation*. Political communication, 17 (4), 363-376.
- Slothuus, R. (2008). *More Than Weighting Cognitive Importance: A Dual-Process Model of Issue Framing Effects*. Political Psychology, 29 (1), 1-28.
- Van Dijk (1991). *Racism and the Press*. London: Routledge.
- Van Dijk (1993). *Principles of critical discourse analysis*. Discourse & society, 4 (2), 249-283.
- Van Dijk (1996). *Discourse, power and access*. Texts and practices: Readings in critical discourse analysis, 84-104.
- Van Dijk, T. (1996b). *Análisis del discurso ideológico*. Versión, 6, 15-43.

- Van Dijk (1998). *18. Critical discourse analysis*. Segundo borrador para The handbook of discourse analysis, 349-371.
- Van Dijk (1999). *El análisis crítico del discurso*. Barcelona: Anthropos, 186, 23-36.
- Van Dijk (2003). *La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato a favor de la diversidad*. Métodos de análisis crítico del discurso, 143-177.
- Van Dijk (2006). *De la Gramática del Texto al Análisis Crítico del Discurso: Una breve autobiografía académica*. Universidad Pompeu Fabra.
- Van Dijk (2011). *Discurso y poder*. Editorial Gedisa.
- Van Dijk (2013). *News analysis: Case studies of international and national news in the press*. Routledge.
- Varona (2011). *Medios de comunicación y punitivismo*. Indret: Revista para el Análisis del Derecho, (1), 6-35.
- Weaver & Elliott (1985). *Who sets the agenda for the media? A study of local agenda-building*. Journalism Quarterly, 62, 87-94.

7. Anexo

7.1. Evolución legislativa de la incorporación de la prisión permanente revisable en el Código Penal

Antes de la final implementación de la prisión permanente revisable como una de las penas previsibles en el Código Penal, a manos del Ministro de Justicia Rafael Catalá, ha habido una serie de anteproyectos de reforma del Código Penal de 1995 en Julio de 2012, en Octubre de 2012, 2013 y 2015, éste último fue el que finalmente fue aprobado y, por lo tanto, reformó el Código Penal de 1995.

La pena de prisión permanente revisable fue incorporada, como una propuesta de nueva pena en el sistema de penas ya implementado en ese momento, en el Anteproyecto de reforma del Código Penal de Julio de 2012. En su exposición de motivos se expresa que dicha pena es introducida, junto con otras revisiones del sistema de penas como la del sistema de medidas de seguridad (con ampliación del ámbito de aplicación de la libertad vigilada, e introducción de la regulación de la custodia de seguridad, como medida de seguridad privativa de libertad que puede ser impuesta, en supuestos excepcionales, a delincuentes reincidentes peligrosos) y la revisión de la regulación del delito continuado, como justificación ante la necesidad de fortalecer la confianza en la administración de justicia, poniendo a disposición de la sociedad un sistema legal que garantice resoluciones judiciales previsibles que, además, sean percibidas como justas.

Aún así, en este Anteproyecto dicha pena queda reservada de momento para los supuestos más graves de terrorismo. El Ministro de Justicia en ese momento justificó que la prisión permanente revisable se aplicaría solamente en los supuestos más graves de terrorismo debido a la valoración de la especial gravedad de delitos y a que estos actos suponen un daño extraordinario a la víctima y atentan contra el Estado y el orden constitucional. Es decir, por estas razones quedaría justificado que se impusiera una prisión de duración indeterminada al no determinar específicamente cuánto duraría dicha pena, pero de todos modos estaría sujeta a un régimen de revisión tras el cumplimiento íntegro de 35 años de condena. Por lo tanto, una vez pasados estos 35 años, si se determina que la persona ya está rehabilitada y se puede reinsertar de forma correcta y positiva en

la sociedad, ésta puede obtener una libertad, eso sí, condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos, como son: la confirmación del abandono de su relación con el grupo u organización terrorista a la que pertenecía y la adhesión al cumplimiento de su compromiso de reparación (moral y material) a favor de las víctimas de los delitos cometidos. De esta forma, se justifica este largo período de tiempo hasta que se revise la condena por los casos tan limitados a los que esta pena podrá ser impuesta.

A pesar de que el período, por el que el condenado deberá pasar en prisión obligatoriamente hasta que se revise su caso, es muy largo el Ministro de Justicia que impulsó este Anteproyecto considera que aún hay sitio para que se dé la reinserción del penado en la sociedad, ya que pasado este período un Tribunal valoraría nuevamente las circunstancias del penado y del delito cometido y podría revisar su situación personal y, como ya se ha mencionado, se fijaría un plazo de libertad condicional en el que se impondrían condiciones y medidas de control, orientadas tanto a garantizar la seguridad de la sociedad como a asistir al penado en esta fase final de su reinserción social. Justificando asimismo que actualmente no hay ninguna revisión de la situación personal del penado ni para las máximas de 25, 30 o 40 de prisión, ni para las acumulaciones de condena que pueden llegar a fijar límites incluso superiores y, justamente para él lo que determina la inhumanidad de una pena “*es la falta de un horizonte de libertad*”. Mientras que en el caso que este Tribunal efectúe una valoración negativa determinando que no concurren los requisitos necesarios para que el penado pueda recuperar la libertad, se fijará un plazo para llevar a cabo una nueva revisión. Por esto mismo, no se puede considerar que ese horizonte de libertad sea tan claro ya que si ese nuevo plazo para una nueva revisión de la condena es demasiado largo, no se daría la posibilidad de que el penado se pudiese reinsertar en la sociedad ya que probablemente habría muerto antes de que finalizase el plazo de tiempo que se hubiese establecido.

Apoyándose en dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (cfr. SSTEDH 12-2-2008, caso Kafkaris vs. Chipre; 3-11-2009, caso Meixner vs. Alemania), el Ministro sigue justificando éste Tribunal ha declarado que “*cuando*

la Ley nacional ofrece la posibilidad de revisión de la condena de duración indeterminada con vistas a su conmutación, remisión, terminación o libertad condicional del penado, esto es suficiente para dar satisfacción al artículo 3 del Convenio". El Consejo de Estado también apoya la decisión de incorporar esta pena ya que esto sería posible al ratificar España el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Más concretamente, en este Código se contempla la revisión de la pena como si fuese una modalidad de libertad condicional o de suspensión de la ejecución del resto de la pena. Si el tribunal finalmente concede la libertad, fija un plazo de "suspensión" de la ejecución durante el cual el penado queda sujeto a una serie de condiciones que en el caso de que las incumpla, o cometa nuevos delitos durante ese período de suspensión, se determinará la revocación de dicha suspensión y el reingreso del penado en prisión. Para la revisión de la prisión se establece un doble régimen. Cumplidos los primeros 35 años de condena, el Tribunal deberá revisar de oficio si la prisión debe ser mantenida cada dos años; y lo hará también siempre que el penado lo solicite, si bien tras la desestimación de una petición podrá fijar un plazo máximo de un año dentro del cual no se dará curso a nuevas solicitudes.

En el artículo 36 se introduce un nuevo apartado en el que queda redactado: *"En el caso de que hubiera sido impuesta una pena de prisión permanente revisable, la concesión de permisos de salida o la progresión a tercer grado requerirán de la existencia de un pronóstico individualizado y favorable de reinserción social adoptado por el Juez de Vigilancia Penitenciaria conforme a lo dispuesto en el párrafo último del apartado anterior. En estos casos, la progresión a tercer grado requerirá que el penado haya extinguido de forma efectiva 32 años de prisión"*.

Aún así, en el artículo 76 se explica que el máximo de cumplimiento efectivo de la condena del culpable no podrá exceder del triple del tiempo por el que se le imponga la más grave de las penas en que haya incurrido, declarando extinguidas las que procedan desde que las ya impuestas cubran dicho máximo, que no podrá exceder de 20 años. Excepcionalmente, uno de los casos en el que esto no se cumple es en el de la pena de prisión permanente revisable, donde se redacta que

en el caso que el sujeto haya sido condenado por dos o más delitos y, al menos, uno de ellos esté castigado por la Ley con pena de prisión permanente revisable, se estará a lo dispuesto en el artículo 92 de este Código, en el cual se establece lo siguiente:

“1.- El Tribunal acordará la suspensión de la ejecución de la pena de prisión de duración indeterminada cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que el penado haya extinguido de forma efectiva treinta y cinco años de su condena.

b) Que el penado muestre signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios de la actividad terrorista y haya colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la organización o grupo terrorista, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado, lo que podrá acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como por los informes técnicos que acrediten que el preso está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades.”

En el siguiente Anteproyecto de reforma del Código Penal de Octubre de 2012, solamente tres meses después del anterior, ya no sólo se contemplaba la pena de prisión permanente revisable para los delitos de terrorismo de excepcional gravedad, sino que se aumentó el espectro de delitos para los que se podía aplicar, tales como algunos casos de tipos agravados de asesinato:

- *“Cuando la víctima sea menor de 16 años o se trate de una persona especialmente vulnerable (140.1.1ª), por razón de su edad, enfermedad, o discapacidad física o mental.*
- *Cuando sea subsiguiente a un delito contra la libertad sexual (art. 140.1.2ª).*

- *En los múltiples (art. 140.2), asesinatos reiterados o cometidos en serie.*
- *En los cometidos por miembros de una organización criminal (art. 140.1. 3ª).*
- *Delitos contra la Corona (art. 485.1), homicidio del jefe de Estado o su heredero.*
- *Delitos contra el Derecho de Gentes, homicidio del Jefe de un Estado extranjero, o a otra persona internacionalmente protegida por un Tratado, que se hallase en España en ese momento.*
- *Delitos de genocidio (art. 607), asesinandolos o agrediendoles sexualmente, o produjeran alguna de las lesiones previstas en el artículo 149 (1. El que causara a otro, por cualquier medio o procedimiento, la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro principal, o de un sentido, la impotencia, la esterilidad, una grave deformidad, o una grave enfermedad somática o psíquica. 2. El que causara a otro una mutilación genital en cualquiera de sus manifestaciones).*
- *Delitos de lesa humanidad (art. 607 bis 2.1)”.*

Otro elemento que es modificado en este Anteproyecto de Octubre de 2012 es que la revisión de la condena ya no es cuando se haya cumplido mínimo 35 años de condena, sino ahora se contempla cumplida una parte de la condena que oscila en un espectro de entre 25 y 35 años, el Tribunal deberá revisar de oficio si la prisión debe ser mantenida cada dos años; y lo hará también siempre que el penado lo solicite, si bien tras la desestimación de una petición podrá fijar un plazo máximo de un año dentro del cual no se dará curso a nuevas solicitudes, esto último se ha mantenido igual.

También se modifican los períodos en los que la clasificación del condenado en el tercer grado, lo cual no podrá efectuarse hasta:

“a) Hasta el cumplimiento de veinte años de prisión efectiva, en el caso de que el penado lo hubiera sido por un delito del Capítulo VII del Título XXII del Libro II de este Código (“De las organizaciones y grupos terroristas y de los delitos de terrorismo”).

b) Hasta el cumplimiento de quince años de prisión efectiva, en el resto de los casos.”

También se añade que para que, en estos supuestos, el penado pueda disfrutar de permisos de salida tiene que haber cumplido un mínimo de doce años de prisión, en el caso de previsto en la letra a), y ocho años de prisión, en el previsto en la letra b).

Se sigue manteniendo cuando el sujeto haya sido condenado por dos o más delitos y, al menos, uno de ellos esté castigado por la Ley con pena de prisión permanente revisable, se estará a lo dispuesto en los artículos 92, pero incluye que también según lo dispuesto en el artículo 78 bis de este Código (*“1. En los casos en los casos previstos en el apartado e) del artículo 76 de este Código la progresión a tercer grado requerirá del cumplimiento: (a) de un mínimo de dieciocho años de prisión, cuando el penado lo haya sido por varios delitos y uno de ellos esté castigado con pena de prisión permanente revisable y el resto de las penas impuestas sumen total que exceda de cinco años; (b) de un mínimo de veintidós años de prisión, cuando el penado lo haya sido por varios delitos y dos o más de ellos estén castigados con una de prisión permanente revisable”*).

Siguiendo con el artículo 78 bis, en su apartado dos, se indica que en aquellos casos en que se suspenda la ejecución del resto de la pena, la cual tendrá una duración de cinco a diez años, se requerirá que el penado haya extinguido: *“(a) un mínimo de veinticinco años de prisión, en el supuesto al que se refiere la letra a) del apartado anterior; y (b) un mínimo de treinta años de prisión en el de la letra b) del apartado anterior”*.

Igualmente, en su apartado 3, si los delitos cometidos lo hubiesen sido a manos de organizaciones y grupos terroristas o cometidos en el seno de organizaciones criminales, *“los límites mínimos de cumplimiento para el acceso al tercer grado de clasificación serán de veinticuatro años de prisión, en el supuesto al que se refiere la letra a) del apartado primero, y de treinta y dos años de prisión en el de la letra b) del apartado primero”*. En estos casos, la suspensión de la ejecución del resto de la pena requerirá que el penado haya extinguido *“un mínimo de*

veintiocho años de prisión, en el supuesto al que se refiere la letra a) del apartado primero, y de treinta y cinco años de prisión en el de la letra b) del apartado primero”.

En este Anteproyecto, el Ministro de Justicia que lo redactó se explaya explicando que para que también se dé esta suspensión deben haberse cumplido los siguientes requisitos (art. 92):

“a) Que el penado haya cumplido de forma efectiva veinticinco años de su condena, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 78 bis para los casos regulados en el mismo.

b) Que se encuentre clasificado en tercer grado.

c) Que el Tribunal, a la vista de la personalidad del penado, sus antecedentes, las circunstancias del delito cometido, la relevancia de los bienes jurídicos que podrían verse afectados por una reiteración en el delito, su conducta durante el cumplimiento de la pena, sus circunstancias familiares y sociales, y los efectos que quepa esperar de la propia suspensión de la ejecución y del cumplimiento de las medidas que fueren impuestas, pueda fundar, previa valoración de los informes de evolución remitidos por el Centro Penitenciario y por aquellos especialistas que el propio Tribunal determine, la existencia de un pronóstico favorable de reinserción social”.

En el caso de que el penado lo hubiera sido por varios delitos, la valoración de los requisitos a que se refieren las letras b) y c) del apartado 1 se realizará con relación al conjunto de delitos cometidos valorado en su conjunto.

Aún así, si los delitos cometidos fueran a manos de organizaciones y grupos terroristas, y fueran delitos de terrorismo, también será necesario para dar dicha suspensión que *“el penado muestre signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios de la actividad terrorista y haya colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la organización o grupo terrorista, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos*

terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado, lo que podrá acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como por los informes técnicos que acrediten que el preso está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades”.

Asimismo, se contempla que, para la cancelación de las condenas impuestas de prisión permanente revisable sin que el condenado haya vuelto a delinquir, el período necesario es de 25 años.

Más tarde, en 2013, se redacta otro Anteproyecto de reforma del Código Penal de 1995 y se mantienen los mismos supuestos por los que si se producen se podrá aplicar la pena de prisión permanente revisable. También se mantiene que una vez el penado haya cumplido una parte de la condena de entre 25 y 35 años, se revisará su condena. Las condiciones en las que se llevará a cabo esta revisión también se mantienen sin ninguna modificación.

Aún así, hay una pequeña modificación en el artículo 78 bis cuando se dice que para la progresión a tercer grado se añade un requerimiento de haber cumplido un mínimo de 20 años, cuando el penado lo haya sido por varios delitos, uno de ellos esté castigado con una pena de prisión permanente revisable y el resto de las penas impuestas sumen un total que exceda de quince años; pero en cambio no existe tal modificación cuando en el anterior Anteproyecto se hace referencia a la progresión al tercer grado según tipología del delito cometido. También es añadido, en este caso que se ha comentado, que para su suspensión será necesario que haya extinguido un mínimo de veintiocho años de prisión. Todo lo demás expuesto en este artículo no es modificado ocurriendo lo mismo para el resto de condiciones para que se dé dicha suspensión.

Se puede observar que en este Anteproyecto de 2013 se agrega en el artículo 92 que *“el Juez o Tribunal competente, a la vista de la posible modificación de las*

circunstancias valoradas, podrá modificar la decisión que anteriormente hubiera adoptado, y acordar la imposición de nuevas prohibiciones, deberes o prestaciones, la modificación de las que ya hubieran sido acordadas, o el alzamiento de las mismas”. De igual forma, en este mismo artículo el Juez de Vigilancia Penitenciaria revocará la suspensión de la ejecución del resto de la pena y la libertad condicional concedida cuando se ponga de manifiesto un cambio de las circunstancias que hubieran dado lugar a la suspensión, que no permita mantener ya el pronóstico de falta de peligrosidad. En este mismo artículo, respecto el anterior proyecto, se elimina que en el caso de que el penado lo hubiera sido por varios delitos, la valoración de los requisitos a que se refieren la letra b) del apartado 1 se realizará con relación al conjunto de delitos cometidos valorado en su conjunto; es decir, ese punto queda finalmente redactado como: *“En el caso de que el penado lo hubiera sido por varios delitos, el examen de los requisitos a que se refiere la letra c) del apartado 1 se realizará con relación al conjunto de delitos cometidos valorado en su conjunto.”*

Finalmente, en 2015 se redactó un último Anteproyecto de reforma del Código Penal que sí que ha conseguido que dicha reforma se haya llevado a cabo. En este se incluye en la Exposición de motivos que la introducción de la prisión permanente revisable para aquellos casos más graves es debido a la demanda de los ciudadanos de una pena proporcional al hecho cometido, pero el resto de justificación de porqué según el Ministro de Justicia mantiene que esta pena no es definitiva ni inhumana sigue igual. En este Anteproyecto también se mantiene que superada una parte de la condena de entre 25 y 35 años ésta misma será revisada, así como también el resto de condiciones en las que se tenga que dar (art. 92). Lo mismo pasa con los años de cumplimiento mínimos que se necesitan para la clasificación en tercer grado, cuando se trata de un delito de terrorismo o del resto, así también con los respectivos permisos de salida. En relación al artículo 78 bis que trata tanto la progresión al tercer grado como la suspensión de la pena cuando se ha impuesto la pena de prisión permanente revisable, también se mantiene sin ninguna variación así como también a lo referente a lo demás expuesto en este artículo.

Por lo tanto, se puede concluir que respecto el Anteproyecto de 2013, el de 2015 solo ha añadido lo referido a la Exposición de motivos.

7.2. Tabla sobre la diferencia de tratamiento de los diferentes ámbitos de reforma del Código Penal

ÁMBITOS DE REFORMA	EL MUNDO	% respecto al total	EL PAÍS	% respecto al total	LA RAZÓN	% respecto al total
Prisión permanente revisable	52	26,531	74	39,362	78	35,455
Corrupción	14	7,143	8	4,255	26	11,818
Detención ilegal con desaparición	3	1,531	8	4,255	5	2,273
Custodia de seguridad	8	4,082	10	5,319	11	5
Libertad condicional	14	7,143	10	5,319	13	5,909
Delitos contra mujeres	13	6,633	2	1,064	8	3,636
Piratería	12	6,122	10	5,319	8	3,636
Difusión de imágenes íntimas	3	1,531	7	3,723	3	1,364
Racismo o incitación al odio	3	1,531	5	2,660	1	0,455
Menores	37	18,878	9	4,787	23	10,455
Asesinato	5	2,551	3	1,596	14	6,364
Hurto y robo	8	4,082	7	3,723	5	2,273
Atentado, resistencia y desobediencia	6	3,061	13	6,915	3	1,364
Incendios forestales	7	3,571	11	5,851	12	5,455
Delitos económicos	9	4,592	11	5,851	10	4,545
Esterilización de discapacitados	2	1,020	0	0	0	0
TOTAL	196	100	188	100	220	100