

# LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PENAS EN ESPAÑA: 1975-2003

José Luis Díez Ripollés

*Catedrático de Derecho Penal. Universidad de Málaga*

---

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. La evolución del sistema de penas en España: 1975-2003. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en línea). 2006, núm. 08-07, p. 07:1-07:25. Disponible en internet:

<http://criminnet.ugr.es/recpc/08/recpc08-07.pdf>  
ISSN 1695-0194 [RECPC 08-07 (2006), 23 ago]

**RESUMEN:** El estudio, tras realizar una descripción y valoración sumarias de las modificaciones experimentadas por nuestro sistema de penas desde el final del franquismo hasta las últimas reformas de 2003, analiza la práctica de la imposición de penas durante todo ese periodo. De forma especial se aprecia cómo las previsiones del nuevo código penal de 1995 han dado lugar a un notable endure-

cimiento de la reacción penal, con un redoblado uso de la pena de prisión, lo que es de suponer que se haya acentuado con la entrada en vigor de las reformas de 2003. Se concluye con unas reflexiones sobre la inaplazable necesidad de renovar el vigente sistema de penas español.

**PALABRAS CLAVES:** Sistema de penas, reforma penal, prisión, libertad condicional, clases de penas, aplicación de las penas.

Fecha de recepción: 19 mayo 2006

Fecha de publicación: 23 agosto 2006

---

**SUMARIO:** I. *Las reformas del sistema de penas en la democracia: 1977-2003.* II. *La evolución de las penas impuestas en la democracia: 1975-2003.* III. *La imprescindible reforma del sistema de penas en una sociedad democrática avanzada*

El presente estudio tiene tres objetivos fundamentales: En primer lugar aspira a describir y valorar las sucesivas configuraciones que ha adquirido nuestro sistema de penas desde los estertores del franquismo hasta las últimas reformas penales producidas en 2003. En segundo lugar, pretende poner de manifiesto cuál ha sido la práctica de la imposición de penas hasta los momentos previos a la entrada en vigor de las reformas de 2003<sup>1</sup>. En tercer lugar, quiere plantear unas propuestas de actuación, basadas en

NOTA: El presente trabajo tiene su origen en la ponencia presentada al "Congreso penitenciario internacional: La función social de la política penitenciaria" celebrado en Barcelona entre los días 30 de marzo y 1 de abril de 2006. Una versión incompleta de este trabajo se puede encontrar en las actas del citado Congreso en <http://penitenciari.meetingcongress.com/home.php>.

<sup>1</sup> La presumible reestructuración sustancial que va a producir en la práctica de imposición de penas la aplica-

la realidad social, criminal y penitenciaria española, para llevar a buen término la sentida como imprescindible reforma del sistema de penas español.

En todo momento, la entrada en vigor del nuevo código penal de 1995 constituye un punto de inflexión, aunque no siempre en el sentido comúnmente esperado.

## I. Las reformas del sistema de penas en la democracia: 1977-2003

1. La democracia española instaurada en 1977 heredaba un viejo *código penal*, profusamente reformado por la dictadura *franquista*. Por su sistema de penas no se habían dejado sentir las corrientes reformadoras que desde hacía algunos años abogaban por la creación o potenciación de penas que pudieran constituir una alternativa a la omnipresente pena de prisión<sup>2</sup>.

El conjunto de penas legalmente previsto para los delitos<sup>3</sup> se clasificaba en cuatro escalas que graduaban, de mayor a menor, penas de naturaleza similar: Las dos primeras escalas se iniciaban con la pena de muerte, y recogían a continuación las penas privativas de libertad de reclusión mayor, reclusión menor, presidio o prisión mayores, presidio o prisión menores<sup>4</sup>, y arresto mayor. Existía una tercera escala en la que predominaban penas restrictivas de libertad, y que comenzaba en la pena de extrañamiento y seguía con el confinamiento, destierro, reprensión pública y caución de conducta. La última escala, centrada en penas privativas de derechos, se iniciaba con la inhabilitación absoluta, seguía con inhabilitaciones especiales de cargo público, derecho de sufragio activo y pasivo, profesión u oficio, y luego con la suspensión de los derechos acabados de mencionar. Es importante hacer notar que la pena de multa se constituía como la última pena de todas las escalas graduales. Fuera de escala estaban la pena de pérdida de la nacionalidad española, referida a extranjeros naturalizados, y la pena complementaria de privación del permiso de conducir. Las penas ya mencionadas de inhabilitación absoluta y suspensión, más las de interdicción civil y comiso, funcionaban como penas accesorias.

Las penas privativas de libertad cubrían un espacio temporal de un mes y un día a 30 años, las restrictivas de libertad iban de los seis meses y un día a los 20 años, y las privativas de derechos de un mes y un día a 12 años<sup>5</sup>. Con todo, en casos extremos de elevación de pena en un grado<sup>6</sup> se podían alcanzar los 40 años de privación de libertad en reclusión mayor, los 25 años de restricción de libertad en extrañamiento y los 15 años de privación de derechos en inhabilitación absoluta.

ción de las previsiones penales de las reformas de 2003 es pronto para valorarla en términos estadísticos en las fechas de redacción de este estudio, comienzos del año 2006.

<sup>2</sup> Véanse en España, por todos, Sola/G<sup>a</sup> Arán/Hormazábal. "Alternativas a la prisión". PPU. 1986; Cid/Larrauri coords. "Penas alternativas a la prisión". Bosch. 1997.

<sup>3</sup> En este trabajo no me voy a ocupar de las penas previstas para las faltas.

<sup>4</sup> La diferencia entre presidio y prisión, ligada a la presencia o no de trabajos forzados, se había convertido desde la reforma del código de 1932 en una distinción meramente formal, pues el contenido de ambas penas era el mismo. El código, no obstante, seguía diciendo que a las mujeres no se les podía imponer en ningún caso pena de presidio sino de prisión. Véase art. 77 de vCP.

<sup>5</sup> La pena de privación del permiso de conducción llegaba hasta los 10 años.

<sup>6</sup> Se trataba de supuestos en que se había de elevar en un grado la pena que ya estaba en el nivel máximo de la escala o que sólo tenía por encima a la pena de muerte -art. 75 vCP-.

Las reglas del concurso real impedían imponer más del triplo de la pena más grave, sin poder superar en ningún caso los 30 años. Las penas accesorias duraban lo que la principal<sup>7</sup>.

La suspensión de la ejecución de la pena de prisión era posible para delincuentes primarios condenados a una pena de prisión inferior a un año o a un arresto subsidiario por impago de multa con el mismo límite temporal. Se podía otorgar asimismo a condenados a penas de prisión de hasta dos años si concurría una atenuante muy cualificada. La concesión era obligatoria si concurría la mayor parte de los elementos de una eximente o era solicitada por la parte ofendida en un delito perseguible a instancia de parte<sup>8</sup>.

Regía de manera general la redención de penas por el trabajo para las penas de prisión superiores a seis meses, a salvo los supuestos de quebrantamiento de condena o mala conducta reiterada. En virtud de esa previsión legal se computaban tres días de condena por cada dos de cumplimiento efectivo<sup>9</sup>.

El impago de la multa conllevaba una responsabilidad personal subsidiaria que no podía durar más de seis meses, y que era susceptible de suspensión de su ejecución. Esa responsabilidad subsidiaria se extinguía si iba acompañada de penas de prisión superiores a seis años<sup>10</sup>.

La libertad condicional estaba vigente para los condenados a más de un año de prisión que estuvieran en el último periodo de condena y hubieran extinguido las  $\frac{3}{4}$  de ella, siempre que hubieran tenido intachable conducta y presentaran buen pronóstico de vida honrada en libertad. La revocación del periodo en libertad condicional conllevaba la pérdida del tiempo pasado en ella sólo si se había dado reiteración o reincidencia en el delito<sup>11</sup>.

2. Durante los casi 20 años que transcurrieron desde la instauración de la democracia hasta la entrada en vigor en 1996 del nuevo código penal<sup>12</sup> el sistema de penas heredado de la dictadura mantuvo su estructura básica.

La primera consecuencia del advenimiento de la democracia fue la derogación de la pena de muerte en tiempos de paz, lo que tuvo lugar de forma directa con la entrada en vigor de la *Constitución* española de 1978 el 29 de diciembre de ese año. Sin embargo, hasta la reforma del código penal de 1983 no se eliminan del código las referencias a la pena de muerte en los preceptos de la parte general y en las figuras delictivas que la tenían prevista en la parte especial<sup>13</sup>.

La *reforma de 1983* somete el catálogo de penas a algunas leves reformas: Se suprimen las penas de presidio, que hacía tiempo que no presentaban diferencias de

<sup>7</sup> Véanse arts. 27 a 48, 70, 73 a 78 vCP

<sup>8</sup> Se discutía doctrinalmente si en estos supuestos obligatorios se debían cumplir los requisitos establecidos para las dos variantes precedentes. Véanse arts. 92 a 97 vCP.

<sup>9</sup> Véase art. 100 vCP.

<sup>10</sup> Véase art. 91 vCP.

<sup>11</sup> Véase arts. 98 y 99 vCP.

<sup>12</sup> Periodo que, como es sabido, estuvo repleto de iniciativas encaminadas a la aprobación de un nuevo código penal.

<sup>13</sup> Véase LO. 8/1983 de reforma urgente y parcial del código penal.

contenido con las de prisión, y se unifican en consecuencia las dos primeras escalas. Se elimina la pena de interdicción civil. Se condiciona la imposición de la pena accesoria de suspensión de profesión u oficio a que éstos tengan relación con el delito cometido, y se convierte en facultativa la pena accesoria de comiso si los objetos son de lícito comercio y su valor no guarda proporción con la naturaleza y gravedad del delito cometido<sup>14</sup>.

La suspensión de la ejecución de la pena se reforma para ampliar su campo de acción: Se incorporan los delincuentes no primarios con antecedentes cancelados o en condiciones de serlo, no se computa como delito la primera condena imprudente y no se excluye a los rebeldes. Entre los condenados a penas de prisión de hasta dos años susceptibles de acogerse al beneficio se incluye a aquellos a los que se les aplique una eximente incompleta o la atenuante de minoría de edad<sup>15</sup>.

Se extiende la redención de penas por el trabajo a penas de prisión superiores a un mes así como, a efectos de liquidación de condena, al periodo pasado en prisión preventiva<sup>16</sup>.

En 1988 se producen varias *reformas* del código que afectan a la suspensión de la ejecución de la pena de prisión y a la libertad condicional: Así, se introduce una variante de suspensión de la pena para quienes hayan cometido el delito con motivo de su drogodependencia y la condena haya sido a prisión no superior a dos años; se requiere que no sea reincidente ni se haya beneficiado antes de la suspensión de la pena, y se le exige encontrarse ya deshabitado o bien sometido a tratamiento<sup>17</sup>.

Asimismo, en delitos relacionados con bandas armadas, elementos terroristas o rebeldes se podrá acordar la remisión total de la pena, condicionada a que no vuelva a cometer de nuevo tales delitos, si el beneficiado presta una colaboración activa especialmente trascendente en la persecución de esos delitos y no haya sido imputado por muerte o lesiones graves. Del mismo modo, si se da la situación anterior o el mero abandono de esas actividades delictivas coadyuva a su mejor persecución se puede aplicar la libertad condicional a partir del cumplimiento de 1/3 de la condena<sup>18</sup>.

Finalmente por *reforma de 1994* la pena de privación del permiso de conducir amplía su ámbito a la privación de la licencia para conducir ciclomotores<sup>19</sup>.

Sin duda, cambio cualitativo fundamental fue la supresión de la pena de muerte en tiempos de paz y, en mucha menor medida, la eliminación de la pena de interdicción civil que, por su amplitud, se equiparaba a una muerte civil. En términos cuantitativos, sin embargo, ambas penas se aplicaban raras veces.

El resto del catálogo de penas no sufrió apenas cambios materiales: Sólo pueden mencionarse un par de restricciones de naturaleza garantista, a saber, la exigencia de conexión entre la pena de suspensión de profesión u oficio y el delito cometido, y la introducción del principio de proporcionalidad en el comiso de bienes de lícito comer-

<sup>14</sup> Véanse arts. 27, 41, 43, 48, 73, 78, 83 vCP.

<sup>15</sup> Véase 93 vCP.

<sup>16</sup> Véase art. 100 vCP.

<sup>17</sup> Véase nuevo art. 93 bis vCP tras reforma por LO. 1/1988.

<sup>18</sup> Véanse arts. 57 bis b) y 98 bis vCP tras LO. 3/1988, con corrección por LO. 3/1989.

<sup>19</sup> Véanse arts. 26 a 28, 30, 33 y 42 vCP tras LO. 17/1994.

cio. A ello cabe añadir la extensión de la pena de privación del permiso de conducir a la de licencia de conducir ciclomotores.

La duración de las penas persistió inalterada. Con todo, se siguió aprovechando la capacidad para reducir la duración nominal de las penas que poseía la institución de la redención de penas por el trabajo, cuyo efecto se extendió a otros supuestos hasta entonces no incluidos.

En cuanto al desarrollo de alternativas a la prisión se apreció en todo el periodo un deseo de hacer más generosa la regulación de la suspensión de la ejecución de la pena de prisión, singularmente ampliando los supuestos de aplicación en condenas superiores a un año e inferiores a dos; asimismo se aligeran los requisitos de concesión, aunque ello no sucede respecto a la nueva variante de drogodependientes.

En el marco, sobre todo, de la lucha contra el terrorismo, muy activo en este periodo, se optó por otorgar beneficios sustanciales a los delincuentes terroristas que colaboraran con la justicia, lo que llevó a introducir para estos casos una suspensión total de la ejecución de la pena y una concesión de la libertad condicional tras el cumplimiento de 1/3 de la condena.

3. El *nuevo código penal de 1995*, por más que en su exposición de motivos se postula como reformador total del hasta entonces vigente sistema de penas a fin de alcanzar los objetivos de resocialización constitucionalmente prescritos<sup>20</sup>, lleva a cabo en términos materiales una moderada renovación del sistema de penas.

Ante todo, clasifica todas las penas en torno a tres categorías, las privativas de libertad, las privativas de otros derechos y la multa. Dentro de cada uno de esos tipos se introducen modificaciones y novedades significativas respecto a la regulación anterior.

Así, la hasta entonces prolija variedad de penas privativas de libertad queda reducida a tres, prisión, arresto de fin de semana y responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa. Entre las penas restrictivas de libertad desaparecen el extrañamiento, confinamiento y destierro, pero surgen la privación del derecho de residir en ciertos lugares y la del derecho a acudir a ellos<sup>21</sup>, a las que se une la pena de expulsión del territorio nacional, aplicable a extranjeros.

Las privativas de otros derechos experimentan también abundantes modificaciones: Desaparecen la pérdida de la nacionalidad española y la privación del derecho de sufragio activo como componente de las inhabilitaciones o suspensiones; persiste la inhabilitación absoluta; las inhabilitaciones especiales pasan a tener un número abierto, de forma que pueden afectar en principio a cualquier derecho, además de añadirse expresamente la de industria, comercio y de los derechos civiles de patria potestad, tutela, guarda o curatela<sup>22</sup>; la suspensión de derechos queda limitada a la de empleo o cargo público; se inserta plenamente dentro de estas penas la de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores; se incorporan como nuevas penas la de

<sup>20</sup> Véase Exposición de motivos de LO. 10/1995 de Código penal.

<sup>21</sup> El legislador las inserta entre las penas privativas de derechos.

<sup>22</sup> Esto último supone una reincorporación parcial y constitucionalmente admisible de la pena de interdicción civil.

privación del derecho a la tenencia y porte de armas y la de trabajos en beneficio de la comunidad.

En cuanto a la pena de multa, se introduce con carácter general el sistema de días-multa para su imposición<sup>23</sup>, aunque se admite una segunda variedad de multa proporcional. Las penas de caución y de reprensión pública son suprimidas, y el comiso deja de ser una pena para convertirse en una consecuencia accesoria, junto con otras referidas mayoritariamente a personas jurídicas. Las inhabilitaciones y suspensiones siguen funcionando como penas accesorias de las privativas de libertad; se añade como pena accesoria la de privación del derecho a acudir a ciertos lugares.

El nuevo código elimina el sistema de escalas graduales, de forma que ya no se puede pasar, en virtud de las reglas de determinación de la pena, de una sanción a otra de similar naturaleza y colocada en un continuo de una misma escala: El cumplimiento de las previsiones legales que obligan a subir o bajar en grado una pena se realizan dentro de esa misma pena, incluso si ello supone entrar en una duración de pena propia de las faltas; se exceptúan los casos en que se deba bajar de seis meses de prisión, en cuyo caso es preceptivo sustituir esa pena por otra, que podrá seguir siendo privativa de libertad –arresto de fin de semana- o no –multa-.

La duración<sup>24</sup> de la pena de prisión se establece entre seis meses y 20 años, y la de arresto de fin de semana entre 7 y 24 fines de semana; las penas restrictivas de libertad varían de seis meses a 5 años, aunque la de expulsión va de 3 a 10 años; las penas privativas de derechos se extienden según los casos entre los seis meses y los 20 años<sup>25</sup>. La multa por cuotas podrá ir de dos meses y un día a dos años. No obstante, en casos extremos de elevación de pena en un grado<sup>26</sup>, la pena de prisión puede llegar a los 30 años, las inhabilitaciones a los 25 años y las privaciones de conducción o de armas a los 15 años. Por el anterior motivo o por su función como penas sustitutivas, el arresto puede llegar a los 208 fines de semana y la multa a los cuatro años. Por otro lado, aunque las reglas del concurso real impiden imponer más del triplo de la pena más grave, sin poderse superar en principio los 20 años, este límite puede sobrepasarse en ciertos casos de penas de prisión, que podrán llegar hasta los 30 años. Las penas accesorias duran lo que la principal, salvo la de prohibición de acudir a ciertos lugares que no puede superar los 5 años<sup>27</sup>.

La suspensión de la ejecución de la pena se extiende a todos los condenados a penas de prisión de hasta dos años, siempre que se trate de delincuentes primarios o con antecedentes cancelados o susceptibles de serlo, sin que se computen las condenas por delitos imprudentes; se puede condicionar la suspensión al cumplimiento de ciertas obligaciones y deberes. La suspensión se amplía a las penas de prisión de hasta tres

<sup>23</sup> En cuya virtud el número de cuotas se determina en función de la responsabilidad contraída por el delito, y el valor de cada cuota a tenor de la situación económica del culpable.

<sup>24</sup> No olvidemos que estamos ocupándonos sólo de las penas de los delitos, dejando sin considerar las de las faltas.

<sup>25</sup> Con todo, la de trabajos comunitarios se extiende entre las 96 y las 384 horas sin que pueda superarse un año en su cumplimiento.

<sup>26</sup> Supuestos en que esa elevación obliga a superar el límite máximo previsto en principio para esa pena en el código.

<sup>27</sup> Véanse arts. 32 a 57, 70.2, 76, 78 CP.

años impuestas a quienes hayan cometido el delito con motivo de su drogodependencia, si se encuentran deshabitados o sometidos a tratamiento; ni la reincidencia ni el haberse ya beneficiado de la suspensión excluye el beneficio en estos casos, aunque sí lo hace la habitualidad criminal<sup>28</sup>. Se eliminan los supuestos de concesión obligatoria de la suspensión de la ejecución.

Se introduce ex novo la posibilidad, siempre que no estemos ante reos habituales, de sustituir las penas de prisión de hasta dos años por la de arresto de fin de semana o multa, y la de arresto de fin de semana por trabajos comunitarios o multa. Se puede imponer la observancia de obligaciones y deberes. Además se pueden sustituir penas de prisión inferiores a seis años impuestas a extranjeros por su expulsión del territorio nacional<sup>29</sup>.

Se elimina la institución de la redención de penas por el trabajo.

El impago de la multa conlleva una responsabilidad personal subsidiaria que se puede cumplir mediante penas de prisión, de arresto de fin de semana o de trabajo comunitario. La responsabilidad subsidiaria se extingue si va acompañada de penas de prisión superiores a cuatro años<sup>30</sup>.

La libertad condicional se prevé para los condenados a penas privativas de libertad que se encuentren en tercer grado, hayan observado buena conducta, tengan buen pronóstico de reinserción social y hayan extinguido las  $\frac{3}{4}$  partes de la condena, aunque excepcionalmente se puede conceder tras cumplir las  $\frac{2}{3}$  partes<sup>31</sup>. Se prevé, de todos modos, que el cómputo del tiempo para la libertad condicional pueda ir referido a la totalidad de las penas impuestas si la pena a cumplir, debido a las limitaciones del concurso real, resultase inferior a la mitad de la suma total de las impuestas. Se puede imponer la observancia de reglas de conducta. La revocación del periodo en libertad condicional no conlleva la pérdida del tiempo pasado en ella<sup>32</sup>.

Una valoración sucinta de la transformación del sistema de penas en el nuevo código penal respecto a la situación anterior puede formularse como sigue:

Se adopta una política decidida de supresión de las penas cortas, inferiores a seis meses, de prisión continuada ocupando su lugar el arresto de fin de semana como pena original, o como sustitutiva de la responsabilidad personal subsidiaria. Con todo, los incumplimientos del arresto permiten volver a la prisión corta continuada.

Se incrementa en la práctica la duración de la pena de prisión: Por más que ya no puede superar los 30 años de duración, en lugar de los 40 de la regulación anterior, y que la duración de las penas de prisión previstas en las figuras delictivas se reduce en muchos casos, la eliminación de la redención de penas por el trabajo hace que el cumplimiento efectivo de las penas de prisión se prolongue en la mayoría de las

<sup>28</sup> Se puede aplicar también este beneficio, sin más requisitos que el no haber delinquirado estando ya con pena en suspenso, al condenado a cualquier pena de prisión enfermo muy grave e incurable.

<sup>29</sup> Véanse arts. 80 a 89 CP.

<sup>30</sup> Véase art. 53 CP.

<sup>31</sup> En mayores de 70 años y enfermos muy graves incurables se puede conceder sin necesidad de respetar ningún plazo. En extranjeros condenados a penas de prisión superiores a seis años se puede imponer pena de expulsión en lugar de libertad condicional tras cumplir  $\frac{3}{4}$  partes de condena.

<sup>32</sup> Véanse arts. 78, 90 a 93 CP.

ocasiones más allá de lo que resultaba con el viejo código. Ello supone un cambio de orientación respecto a la extensión de la redención de penas que tuvo lugar en 1988.

Se tiende a privar de autonomía y relevancia a las penas restrictivas de libertad: Se eliminan todas las contenidas en el viejo código, se crean, dentro de las privativas de derechos, las de prohibición de residir en o acudir a ciertos lugares con una duración mucha menor que las que les precedieron, y la expulsión de extranjero se configura como pena sustitutiva facultativa.

Las penas privativas de derechos son moderadamente potenciadas en diversos sentidos: Las inhabilitaciones especiales, además de incluir nuevas variantes, pueden en principio ir referidas a cualquier derecho; se añaden o consolidan privaciones de realización de ciertas actividades, y se introduce una prestación personal aunque limitada por el consentimiento, los trabajos comunitarios. Además se amplían notablemente sus límites máximos, en especial en las inhabilitaciones.

Se sientan las bases para que la pena de multa por cuotas pueda desempeñar un papel más relevante en el sistema de penas, al poderse acomodar con flexibilidad a la gravedad del delito y a la situación económica del culpable.

Se eliminan penas consideradas incompatibles con el estatus de ciudadano, singularmente la pérdida de la nacionalidad española y la privación del derecho al sufragio activo.

Se prosigue la tendencia, ya iniciada a mediados de los 80, de fomentar alternativas al cumplimiento de la pena de prisión: El ámbito de la suspensión de la ejecución de la pena se amplía notablemente, surgen las nuevas posibilidades vinculadas a la sustitución de la pena de prisión, se restringe la necesidad de cumplir la responsabilidad subsidiaria en prisión y la libertad condicional se vincula a requisitos menos estrictos<sup>33</sup>. Una profundización coherente en estas instituciones hace que se vinculen al desarrollo por el penado de ciertas tareas y reglas de conducta encaminadas a fomentar la reinserción y prevenir la peligrosidad.

Por último, el cumplimiento de las penas por delinquentes terroristas y asimilados registra alteraciones sustanciales: No sólo se eliminan las previsiones legales que desde 1988 otorgaban generosos beneficios penales, en el marco de la suspensión de la ejecución de la prisión y de la libertad condicional, a los delinquentes terroristas y asimilados que colaboraran con la justicia<sup>34</sup>. Además, la posibilidad de referir el cómputo del tiempo para la libertad condicional a la totalidad de las penas impuestas en caso de concurso real es una previsión claramente encaminada a retrasar o imposibilitar el disfrute de este beneficio por estos delinquentes.

En resumidas cuentas, el nuevo código supone una apuesta, contenida, por la renovación del sistema de penas. La eliminación de las penas cortas de prisión y la puesta a disposición de nuevas penas, privativas de libertad o no, que podían ocupar su lugar, así como la potenciación de los cumplimientos alternativos de la pena de prisión iban en esa línea. Asimismo, la potenciación de las penas privativas

<sup>33</sup> Véase respecto a la libertad condicional lo que se dice inmediatamente infra.

<sup>34</sup> Con todo, desde 1995 los delinquentes terroristas y narcotraficantes colaboradores con la justicia se pueden beneficiar de una rebaja en uno o dos grados de la pena en virtud de los arts. 579 y 376 CP respectivamente.



de derechos abría nuevos campos de actuación. Sin embargo, el simultáneo reforzamiento de las penas medias y largas de prisión, y la ausencia de previsiones sobre los recursos materiales y personales que exigía la implementación de las modestas reformas encaminadas a ofrecer alternativas a la prisión, reducían en buena medida las expectativas.

4. El conjunto de reformas que se han producido tras la aprobación del nuevo código penal de 1995 ha producido una transformación sustancial del sistema de penas por ese código diseñado.

Ante todo, no debe quedar sin reseña que, a los pocos días de aprobarse el nuevo código penal, la *LO. 11/1995* abole la pena de muerte en tiempos de guerra vigente hasta entonces en el código penal militar.

Mediante dos reformas que van a tener lugar en 1999 se crean la pena de prohibición de aproximarse a la víctima, sus familiares u otras personas determinadas por el juez, y la pena de prohibición de comunicarse con esas mismas personas, las cuales se introducen en la segunda reforma de ese año en el catálogo de penas con sus descripciones correspondientes, así como entre las obligaciones susceptibles de cumplirse durante el periodo de suspensión de ejecución de la pena de prisión<sup>35</sup>.

Una reforma del año 2000 admite que la pena de inhabilitación absoluta pueda superar los 20 años de duración en circunstancias normales<sup>36</sup>, y se introduce una figura delictiva que impone una pena de inhabilitación absoluta que ha de durar entre seis y 20 años más que la pena de prisión impuesta<sup>37</sup>.

En ese mismo año otra reforma excluye la aplicación de la pena sustitutiva de expulsión y la regla específica de libertad condicional, a los extranjeros condenados por delitos de tráfico ilegal de mano de obra o de seres humanos<sup>38</sup>.

Las *reformas de 2003*<sup>39</sup> van a incidir de forma masiva sobre el sistema de penas diseñado en el código de 1995:

Por lo que se refiere a las *penas privativas de libertad* de corta duración se rebaja el límite mínimo de la pena de prisión de seis a tres meses; se restringen los supuestos en que ya no debe satisfacerse la responsabilidad personal subsidiaria, al elevarse de los cuatro a los cinco años la cuantía de la pena por encima de la cual la pena subsidiaria no procede; y se suprime la pena de arresto de fin de semana<sup>40</sup>.

En cuanto a las penas de prisión de duración media o larga, se modifican las reglas del concurso real a los efectos de que se puedan imponer con una duración de hasta 40 años<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> La primera reforma de ese año se había conformado con incluir esas penas, con un contenido más limitado, dentro de las accesorias del art. 57 y entre las obligaciones de la suspensión de la ejecución de la pena. Véanse arts. 33, 39 f), 48, 57, 83.1.1º bis, tras su reforma por LLOO. 11 y 14/1999.

<sup>36</sup> Es decir, al margen de las elevaciones en grado derivadas del proceso de determinación de la pena, y de las reglas del concurso real.

<sup>37</sup> Véanse arts. 40.1 y 579.2 tras su reforma por LO. 7/2000.

<sup>38</sup> Véase art. 89.4 tras su reforma por LO. 8/2000.

<sup>39</sup> Véanse LLOO. 7, 11 y 15/2003.

<sup>40</sup> La nueva pena de localización permanente, materialmente un arresto domiciliario, solo es aplicable a las faltas. Véanse arts. 33, 35, 36, 37, 71.2, 53 tras reforma de LLOO. 7 y 15/2003.

<sup>41</sup> Parco paliativo a esa decisión es que se extienda la aplicación de las reglas del concurso real a supuestos

Las *penas restrictivas de libertad* son objeto de diversas reformas: La pena de prohibición de aproximarse a la víctima y otras personas añade a sus efectos el de suspensión del régimen de visitas, comunicación y estancia con los hijos reconocido en sentencia civil; los límites máximos ordinarios de esas penas y de las de prohibición de residir o acudir a ciertos lugares se elevan de cinco a diez años, con la salvedad de que excepcionalmente se puede imponer otro límite; se introduce ex novo la posibilidad de llegar hasta los 20 años en casos extremos de elevación de pena en un grado. Además, cuando se aplican como penas accesorias de la de prisión -lo que será preceptivo en los casos de violencia doméstica- deberán superar entre uno y diez años en delitos graves, o entre uno y cinco años en delitos menos graves, la duración de la pena de prisión impuesta.

En cuanto a la pena sustitutiva de expulsión se establece como régimen ordinario para los extranjeros no residentes legales, debiéndose justificar su no imposición, y el plazo mínimo de ausencia de España se fija en 10 años, que puede ser superado si no ha prescrito la pena<sup>42</sup>.

Las *penas privativas de derechos* se retocan en diversos aspectos: Así, los límites mínimos de las inhabilitaciones especiales y suspensiones se trasladan de los seis a los tres meses; los límites máximos en casos extremos de elevación de pena en un grado pasan de 25 a 30 años en las inhabilitaciones, de 15 a 20 años en la privación del derecho a conducir y tener y portar armas, y se admite la superación del límite ordinario de la suspensión, situado en los 6 años, hasta los 8 años; en cualquier caso se admite que excepcionalmente se establezca para estas penas una duración distinta a la ordinaria o a la prevista para la elevación en grado<sup>43</sup>.

Cuando estas penas o las restrictivas de libertad funcionen como penas accesorias se pueden imponer varias de ellas al mismo tiempo, salvo la inhabilitación absoluta, y con una duración superior a la de la pena principal, si así se prevé<sup>44</sup>.

En la *pena de multa*, además de actualizarse las cuantías, se desarrolla el pago aplazado<sup>45</sup>.

Se siente la necesidad de regular en el código penal algunas condiciones del acceso a tercer grado penitenciario: Así, se establece que en penas de prisión superiores a cinco años, salvo excepciones razonadas que no valdrán en cualquier caso respecto a delitos de terrorismo o de delincuencia organizada, la clasificación en tercer grado

susceptibles de enjuiciamiento en un solo proceso debido al momento de comisión de los hechos, aunque no tengan conexión delictiva. Véase art. 76 tras reforma LO. 7/2003.

<sup>42</sup> El cómputo se reinicia de nuevo si el expulsado vuelve antes de ese término. Véanse arts. 33, 40, 48, 57.2 y 3, 70.2, 89 tras su reforma por LLOO. 7, 11 y 15/2003.

<sup>43</sup> En la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento se permite discriminar su aplicación entre los diversos menores a su cargo. Se introducen igualmente modificaciones en la pena de trabajos comunitarios: Se pasa a computar en días y no en horas, y se regula en el código el régimen de ejecución, que es controlado por el juez de vigilancia penitenciaria en lugar de por el juez o tribunal sentenciador. Véanse arts. 33, 40, 46, 49, 70.2 tras su reforma por LLOO. 11 y 15/2003.

<sup>44</sup> Véanse arts. 33.6, 56 tras su reforma por LO. 15/2003. La posibilidad de cumplimiento de varias penas accesorias restrictivas de libertad ya se había dejado clara tras reforma de art. 57 por LO. 14/1999.

<sup>45</sup> No parece que su duración hasta cuatro años por efecto de las reglas de sustitución de penas se haya visto cercenada por el desaparición del último inciso del art. 50.3, que aludía expresamente a la superación del límite ordinario de los dos años. Véanse arts. 50 a 52 tras su reforma por LO. 15/2003.

exige haber cumplido la mitad de la pena impuesta. Y en supuestos en que, en virtud de las reglas del concurso real, la pena a cumplir sea inferior a la mitad de la suma total de las impuestas, podrá establecerse ese cómputo sobre la totalidad de las penas impuestas; si estamos ante delitos terroristas o de delincuencia organizada la decisión de no aplicar esta norma sino el régimen general no impedirá que el acceso a tercer grado sólo se pueda obtener tras el cumplimiento de 4/5 partes de la condena; este régimen específico será preceptivo si estamos ante casos en los que además se ha impuesto una pena de 25, 30 o 40 años<sup>46</sup>.

La suspensión de la ejecución de la pena ordinaria se modifica para que en el límite de los dos años de prisión impuesta no se incluya el periodo de responsabilidad personal subsidiaria por impago, y se introduce como nuevo criterio para decidir sobre su concesión el de verificar si existen otros procedimientos penales contra el reo. En supuestos de violencia doméstica será preceptivo imponer como deber durante la suspensión de la ejecución de la prisión la prohibición de acudir a ciertos lugares, de aproximarse y de comunicar con la víctima u otras personas; su incumplimiento llevará necesariamente a la revocación de la suspensión. En cuanto a la suspensión de la ejecución de la pena en drogodependientes, se eleva el límite de la pena de prisión que permite su aplicación desde los tres a los cinco años y deja de excluirse a los reos habituales<sup>47</sup>.

La pena de trabajos comunitarios pasa a ser pena sustitutiva por sí sola en penas de prisión de hasta un año, y conjuntamente con la multa en penas de prisión hasta dos años. Será la única susceptible de utilizarse como sustitutiva si estamos ante delitos de violencia doméstica del art. 173.2, en cuyo caso deberá ir acompañada de ciertos deberes<sup>48</sup>.

La libertad condicional se ve sujeta a diversas modificaciones: Ante todo, el requisito de acceso al tercer grado penitenciario queda sometido a la nueva regulación prevista para los casos en que la pena a cumplir en virtud de las reglas del concurso real sea inferior a la mitad de la suma total de las impuestas<sup>49</sup>. Esa regulación rige también para el segundo requisito de haber cumplido los 3/4 o los 2/3 de la condena, regulación que, si se opta por no aplicar a delitos de terrorismo o de delincuencia organizada, obliga a que los delincuentes por ellos penados deban en todo caso haber cumplido 7/8 de la condena. Siguiendo con este segundo requisito, para casos con un pronóstico especialmente favorable se admite sumar, para el cómputo de las 2/3 partes, 90 días por año de cumplimiento efectivo, una vez que se haya extinguido la mitad de la condena. Ahora bien, los condenados por delitos de terrorismo o delincuencia organizada en ningún caso podrán acogerse al cómputo de los 2/3 ni a la previsión de adición de 90 días por año. El tercer requisito de buena conducta y pronóstico favorable se entenderá incumplido si el condenado no ha satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito o si,

<sup>46</sup> Todo ello rige también para los permisos de salida, resto de beneficios penitenciarios y, como veremos, libertad condicional. Véanse arts. 36 y 78 tras su reforma por LO. 7/2003.

<sup>47</sup> Véanse arts. 80, 81, 83, 84 y 87 tras su reforma por LO. 15/2003.

<sup>48</sup> Los de prohibición de acudir a ciertos lugares, aproximarse o comunicar con víctimas u otras personas. Véase art. 88 tras su reforma por LO. 15/2003.

<sup>49</sup> Véase supra.

en delitos de terrorismo o de delincuencia organizada, no ha colaborado activamente con las autoridades. En terroristas y delincuentes organizados la revocación de la libertad condicional conlleva la pérdida del tiempo pasado en ella<sup>50</sup>.

El precedente conjunto de reformas, singularmente las que han tenido lugar en 2003, ha dado lugar a un inusitado endurecimiento del sistema de penas en nuestro código, el cual ha repercutido en casi todos sus componentes. Con todo, el redoblado empleo de la pena de prisión ha tenido el mayor protagonismo.

En efecto, las reticencias a limitar las penas medias, largas y muy largas de prisión, apreciables en el nuevo código al no quererse sacar las debidas conclusiones de la supresión de la redención de penas por el trabajo, se convierten en una actitud decidida de recuperación de estas penas hasta límites desconocidos en el derecho penal franquista: Se recupera el límite de los 40 años, ahora ya no atenuado por la redención de penas, y se cercenan contundentemente las posibilidades de suavizar el cumplimiento de este tipo de penas.

Esto último se refleja bien, por un lado, en el retraso del acceso al tercer grado de manera general en las penas de prisión de duración media, y en la obstaculización a su acceso, cuando no práctica imposibilidad de acceder, en las condenas a prisión que se hayan beneficiado significativamente de los límites a la acumulación de penas del concurso real. Se manifiesta asimismo en las dificultades o práctica imposibilidad para obtener la libertad condicional por quienes tienen problemas para acceder al tercer grado, lo que se agrava, para quienes se han beneficiado de los límites de acumulación de penas del concurso real, a la hora de satisfacer el requisito de superar las 2/3 o 3/4 partes de la condena, y se remata mediante la exigencia de haber satisfecho ya la responsabilidad civil. Si se trata de terroristas o delincuentes integrados en organizaciones criminales las dificultades añadidas para acceder al tercer grado y a la libertad condicional son en la gran mayoría de los casos insalvables, lo que sin duda es un resultado pretendido.

La exasperación de las penas muy largas, largas y medias de prisión viene acompañada de una reivindicación de las penas cortas de prisión continuada. La potenciación de éstas se percibe especialmente en la rebaja de su límite mínimo de seis a tres meses y en que ocupa en la mayor parte de las ocasiones el lugar antes cubierto por la pena, suprimida, de arresto de fin de semana, frente a un uso más limitado de la multa y de los trabajos comunitarios.

Las únicas instituciones tendentes a reducir el cumplimiento de la pena de prisión que progresan son la suspensión de la ejecución y la sustitución de la pena de prisión. La primera amplía notablemente su campo de actuación en los drogodependientes, aunque introduce medidas de signo opuesto en el régimen ordinario. En cuanto a la segunda, su progreso se limita a la ocupación del espacio del arresto de fin de semana por la pena de trabajos comunitarios y, en menor medida, la multa.

<sup>50</sup> En enfermos muy graves incurables o mayores de 70 años en que sea patente el peligro para su vida no se exige ya ningún requisito para ponerlos en libertad condicional, salvo el pronóstico de falta de peligrosidad. En extranjeros condenados a penas de prisión superiores a seis años se puede imponer la pena de expulsión en lugar de la libertad condicional en cuanto acceda al tercer grado, aunque no haya cumplido las 3/4 partes de la condena.

Otra decisión políticocriminal indubitable es la promoción de las penas restrictivas de libertad. La contenida previsión de estas penas en la inicial versión del nuevo código se ve claramente desbordada por sus reformas posteriores: Se crean dos nuevas penas, se enriquecen sus contenidos y se potencian como penas accesorias y como reglas de conducta de diversas instituciones. La pena sustitutiva de expulsión también se potencia.

Por lo demás, tanto las penas anteriores como las penas privativas de derechos incrementan notablemente su duración: A la prolongación de los límites máximos, y a veces mínimos, ordinarios, se unen las elevaciones permitidas en casos extremos de elevación en grado, la admisión de excepciones a los límites genéricos establecidos en la parte general cuando así lo prevean ciertas figuras delictivas y, sobre todo, el que su duración como penas accesorias deba superar de forma significativa en ciertos casos la duración de la pena principal.

Todo ello da lugar a un sistema de penas fuertemente orientado hacia un uso intensivo de la prisión en todas sus variantes, que es compatible con un reforzado empleo de penas restrictivas de libertad y privativas de derecho que se limitan en gran medida a acompañar a las penas de prisión. Brilla por su ausencia una voluntad políticocriminal dirigida a ofrecer una alternativa a las penas privativas de libertad.

## II. La evolución de las penas impuestas en la democracia: 1975-2003

1. El análisis precedente nos ha mostrado cómo ha evolucionado, sobre el papel, el sistema de penas de nuestro derecho penal en cerca de treinta años. Pero ese análisis queda incompleto si no intentamos averiguar cómo esas diversas estructuras punitivas se reflejan en la *práctica de la imposición de penas* por la administración de justicia. Ella nos puede ofrecer el contrapunto que permita confirmar las valoraciones y pronósticos más arriba realizados.

Sin embargo, esta tarea excede en buena parte las pretensiones de este trabajo, lo que tiene que ver desde luego con las limitaciones personales de quien esto escribe pero también con la reducida información que suministran las estadísticas judiciales españolas. En efecto, los datos sobre penas impuestas por delitos<sup>51</sup> tienen carencias como las siguientes: 1. Sólo se publican datos desagregados de las Audiencias provinciales y Juzgados de lo penal, no así de los Juzgados centrales de lo penal ni de la Audiencia nacional, por lo que estos últimos órganos han de quedar fuera de nuestra consideración. 2. Sólo recogen las penas impuestas *en sentencia*, lo que supone que no se identifican las penas privativas de libertad suspendidas o sustituidas en la fase de ejecución de sentencia, ni las responsabilidades personales subsidiarias acordadas en la misma fase por impago de la pena de multa, ni consecuentemente las penas sustitutivas que se hayan podido dictar en los dos últimos casos<sup>52</sup>. 3. El número de penas que

Véanse arts. 78, 90, 91, 92 y 93 tras su reforma por LLOO. 7 y 15/2003.

<sup>51</sup> No me voy a referir a las carencias relativas a la información sobre las penas impuestas a las faltas.

<sup>52</sup> Véase críticamente en el mismo sentido Cid, Larrauri et al. "Jueces penales y penas en España". Tirant. 2002. pág. 21.

Cabe pensar que, desde el 29 de abril de 2003, fecha de entrada en vigor de la LO. 8/2002, de juicios rápidos,

efectivamente se impone en sentencia es considerablemente más elevado que el que recogen estas estadísticas, pues en ellas coinciden las cifras de delitos enjuiciados y penas impuestas, lo que significa que se computa *una única pena por delito*, la principal o la más grave. En consecuencia, quedan fuera del cómputo las penas acumulativas consideradas menos graves y las penas accesorias. 4. En las estadísticas de 2003 no se recogen expresamente las penas por delito que han podido imponer los jueces de instrucción de guardia en sentencia de conformidad desde la entrada en vigor el día 29 de abril de 2003 de la LO. 8/2002, llamada de juicios rápidos<sup>53</sup>.

2. Asumiendo las precedentes limitaciones voy a proceder a realizar un seguimiento, desde fines de la dictadura franquista hasta el año 2003, de la evolución de los grandes *grupos de penas* en términos porcentuales sobre el total de penas impuestas. El primer grupo viene constituido por las penas de prisión superiores a 20 años, que pueden calificarse como penas muy largas. Luego viene el grupo de penas de prisión de duración larga y media, que va de los seis meses a los 20 años<sup>54</sup>. A ellas les siguen los arrestos, esto es, el arresto mayor del viejo código y el arresto de fin de semana del nuevo código<sup>55</sup>. A continuación viene la pena de multa, que incluye las dos variedades del nuevo código. Siguen las penas privativas de derechos, entre las cuales he preferido tratar separadamente la de privación del permiso de conducción, dada la relevancia obtenida tanto en el viejo como en el nuevo código; el resto de penas privativas de

se incluyen como penas impuestas las penas sustitutivas dictadas *en sentencia* por el juez de lo penal en virtud de lo previsto en el art. 789.2 LECrim. En cualquier caso no hay ninguna mención a las penas suspendidas *en sentencia* por el juez de lo penal, posibilidad contemplada en el art. 794.2 LECrim. con anterioridad a la reforma de 2002, y mantenida en el vigente art. 789.2.

<sup>53</sup> Y es dudoso que se hayan computado entre las penas impuestas por los jueces de lo penal, en virtud de la remisión de actuaciones prevista en el art. 801.4. Sin embargo, las sentencias de conformidad dictadas por los jueces de instrucción constituyeron en 2003 un 57,95% de todos los procedimientos terminados como juicios rápidos. Véase “Informe sobre los juicios rápidos en el año 2003”. Informes estadísticos. Consejo general del poder judicial. [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es). Las estadísticas judiciales de 2004, que ya no son objeto de nuestra consideración, incorporan por primera vez las sentencias impuestas por delito por los jueces de instrucción a las dictadas por los jueces de lo penal y las audiencias provinciales, a la hora de proceder a los sumatorios desagregados en función de diversas variables.

Tampoco se incluyen, con más motivo, las suspensiones o sustituciones de pena por delito que esos mismos jueces de instrucción han podido dictar *en sentencia*. Véase el artículo 801.2 LECrim. Esa laguna estadística, que se acentúa tras la entrada en vigor el 1 de octubre de 2004 de la LO. 15/2003, la cual extiende la posibilidad de que los jueces de lo penal suspendan o sustituyan la pena *en sentencia* de conformidad –art. 787.6 LECrim.–, no ha sido corregida por las estadísticas judiciales de 2004. Y habrá que ver qué sucede, además, con las estadísticas judiciales de 2005, las cuales debieran prestar la atención que se merece a la LO. 1/2004, que permite desde el 30 de junio de 2005 que los jueces de violencia sobre la mujer puedan dictar sentencias de conformidad, así como imponer suspensiones o sustituciones de pena *en sentencia*.

<sup>54</sup> Hubiera sido deseable que este grupo se subdividiera en las estadísticas judiciales en intervalos temporales de pena similares durante la vigencia del nuevo y del viejo código; al no ser así no podemos proceder a subdividirlo a efectos comparativos de todo el periodo de estudio. De todas formas, en relación sólo con cifras del nuevo código, hemos procedido en un gráfico a esa descomposición.

<sup>55</sup> Nótese que la pena de prisión de tres a seis meses no está contemplada por no haber entrado en vigor, por LO. 15/2003, hasta el 1 de octubre de 2004.

Por otra parte se incluyen, durante la vigencia del nuevo código, arrestos de fines de semana y, más ocasionalmente, multas que tienen una duración propia de las faltas, lo que se debe en buena parte a que estamos ante una pena por delito que, al amparo del art. 71 CP, ha sufrido una reducción en grado que le ha hecho entrar en el ámbito propio de las penas de las faltas. Otras causas que podrían explicar esto, a las que aluden Cid/Larrauri. op. cit. pág. 23, tendrán un escaso papel en nuestro estudio.

derechos son las que merecieron tal concepción en uno u otro código, con la salvedad de que he considerado penas restrictivas de la libertad aquellas que materialmente lo son aunque en el nuevo código se califiquen como penas privativas de derechos<sup>56</sup>. De todos modos, estas penas, que constituyen el último de los grupos de penas estudiados, no nos aportan demasiada información durante la vigencia del nuevo código, debido a su carácter exclusivo de penas accesorias o sustitutivas que hace que no se recojan, por los motivos ya aludidos, entre las penas impuestas en las estadísticas judiciales<sup>57</sup>.

La Tabla 1 que recoge a continuación esos porcentajes utiliza como punto de partida el año 1975, en cuyo mes de noviembre muere el dictador, y cuyas cifras no pueden reflejar todavía las consecuencias que las inminentes transformaciones políticas son susceptibles de ocasionar en la reacción penal. De ahí pasamos a 1978, año en que, ya aprobadas las sucesivas amnistías<sup>58</sup>, se entra plenamente en el quehacer legislativo y judicial del régimen democrático. A partir de ese momento se analizan, en una serie uniforme, dos años por cada quinquenio hasta llegar a 1997, primer año en que se pueden empezar a apreciar los efectos del código penal de 1995<sup>59</sup>. Desde ese momento se incorporan las cifras anuales hasta 2003<sup>60</sup>.

**Tabla 1**  
**Porcentajes de grupos de penas impuestas (1975-2003)**  
**Audiencias provinciales y Juzgados de lo penal. España**

	Prisión>20	Prisión 6m-20	Arresto	Multa	Privación conducc.	Privación derechos	Restricc. libertad
1975	0,07	17,92	30,76	50,91	0,25	0,014	0,07
1978	0,07	20,41	28,41	48,14	2,9	0,002	0,05
1980	0,1	18,48	34,41	46,67	0,29	0,001	0,03
1983	0,13	18,96	31,71	48,67	0,5	0,003	0,01
1985	0,13	17,71	35,83	46,03	0,28	0,005	0,009
1988	0,15	23,64	35,13	40,84	0,24	0,007	0,008
1990	0,17	34,39	30,09	35,22	0,03	0,096	0,007
1993	0,12	29,03	30,82	38,78	1,17	0,086	0,002
1995	0,1	25,84	30,71	42,95	0,34	0,062	0,003
1997	0,03	34,45	23,51	36,95	4,98	0,079	0,004
1998	0,02	46,17	15,07	18,85	19,7	0,2	—

<sup>56</sup> A saber, las penas de prohibición de residir en o de acudir a ciertos lugares, la de aproximarse a la víctima u otras personas, la de comunicarse con esas mismas personas, y la de expulsión de extranjero.

<sup>57</sup> De hecho, el único valor numérico que aparece una vez operativo el nuevo código se debe a la imposición de la pena de expulsión, presumiblemente impuesta como sustitutiva *en sentencia* tras la entrada en vigor de la LO. 15/2003, que prevé *ex novo* tal cosa.

<sup>58</sup> Véanse RR.DD-LL. de 30 de julio de 1976 y 14 de marzo de 1977, y Ley de 15 de octubre de 1977.

<sup>59</sup> El código penal de 1995 entra en vigor el 25 de mayo de 1996 -Dispos. final 7ª CP-.

<sup>60</sup> Del total de penas impuestas sobre el que se ha calculado el porcentaje se ha excluido la cifra de “no consta” referida al tipo de pena impuesto.

1999	0,01	51,96	11,36	14,48	21,19	0,64	—
2000	0,02	54,16	9,54	13,03	21,88	1,35	—
2001	0,01	54,5	8,08	12,13	23,9	1,38	—
2002	0,02	55,24	6,9	14,06	23,56	0,09	—
2003	0,01	53,39	6,15	20,96	19,35	0,11	0,02

Fuente: **Elaboración propia a partir de Estadísticas judiciales. Instituto nacional de estadística**<sup>61</sup>

La tabla precedente nos permite sacar unas cuantas conclusiones relevantes:

- a. Las penas muy largas de prisión tienen durante todo el periodo, como era esperar, una presencia porcentual muy reducida. De todos modos los años 80 y parte de los 90 muestran unas cifras significativamente más altas, lo que puede explicarse por el recrudecimiento de la lucha antiterrorista que se registra en esa década y media.
- b. Mientras en los diez primeros años del periodo estudiado las penas de prisión de duración larga y media no pasan del 20% de las penas impuestas, y en los diez años siguientes no alcanzan, salvo algún repunte aislado, el 30%, dos años después de la entrada en vigor del código de 1995 el porcentaje se coloca cercano al 50%, cifra que es superada de forma ininterrumpida desde 1999 hasta la actualidad.
- c. En agudo contraste con lo anterior, las penas de prisión cortas o arrestos, que superaban en prácticamente todos los casos durante el periodo 1975 a 1995 el 30%, sufren un brusco descenso a partir de la aprobación del nuevo código penal, colocándose tras los dos primeros años de su vigencia en un valor equivalente a la mitad del precedente, para iniciar un continuo descenso que les coloca en 2003 en un porcentaje levemente superior al 6%<sup>62</sup>.
- d. El incremento de las penas largas y medias de prisión no sólo contrasta con sus penas homólogas de duración corta. La pena de multa, que se situaba en los diez primeros años del periodo en cifras cercanas al 50%, y en la segunda década en torno al 40%, desciende a cifras inferiores al 20% y aun al 15% una vez operativo el nuevo código penal.
- e. Significativa es igualmente la evolución de la pena de privación del permiso de conducir, que de cifras casi siempre inferiores al 1% antes de la entrada en vigor del nuevo código, alcanza luego valores en torno al 20%. Sin embargo, el aumento de esta pena puede ser un mero efecto estadístico, que tiene probablemente que ver con una distinta valoración de cuál sea la pena más grave de las impuestas por el delito de conducción bajo la influencia de sustancias psicoactivas<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Véase [www.ine.es](http://www.ine.es).

<sup>62</sup> Es de lamentar que no se agrupen las penas de prisión de forma que se puedan computar por separado aquellas que permiten por su duración la suspensión de la ejecución; si se dispusiera de ese dato se podrían extrapolar resultados de estudios basados en muestras representativas –p.e. Cid/Larrauri. op. cit.- para hacer estimaciones respecto a cuántas de las penas de prisión cortas o medias que figuran en las estadísticas no se cumplen debido a que se acuerda la suspensión de su ejecución. Véase, de todos modos, lo que se indica más adelante.

<sup>63</sup> Dado que solo se incluye en la estadística la pena impuesta más grave, parece que con el viejo código las

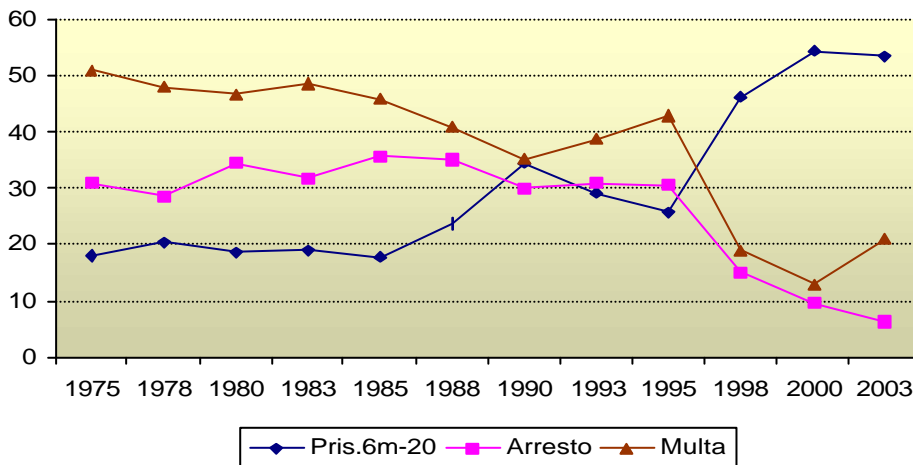


f. En cuanto a las restantes penas privativas de derechos, singularmente inhabilitaciones y suspensiones<sup>64</sup>, se aprecia, dentro de los bajísimos niveles en que se mueven, un significativo incremento de su uso como penas principales en el nuevo código.

g. Las penas restrictivas de libertad se movieron siempre en frecuencias muy bajas durante la vigencia del viejo código, por más que se imponían en más ocasiones que las penas privativas de derechos<sup>65</sup>, aunque esto último dejó de ser cierto a partir de 1990. Con el nuevo código, su falta de consideración como penas principales las hace desaparecer de las estadísticas judiciales, por más que la reciente previsión de que se imponga en sentencia la pena sustitutiva de expulsión de extranjero hace que de nuevo tengan alguna presencia en tales estadísticas.

Si, a continuación, nos centramos en los grupos de penas que hasta 1997 superan el 90% y a partir de 1998 el 75%, de todas las impuestas, a saber, las penas de prisión largas y medias, las penas de prisión cortas, y la pena de multa, obtenemos el siguiente Gráfico 1, construido sobre una secuencia uniforme de años.

**Gráfico 1**  
**Porcentajes de penas impuestas de prisión larga y media, prisión corta y multa**  
**Audiencias provinciales y Juzgados de lo penal. España. (1975-2003)**



Fuente: **Elaboración propia a partir de Estadísticas judiciales. Instituto nacional de estadística**

penas previstas de arresto mayor o multa, que estaban bien integradas en las escalas graduales, se estimaban más graves que la también prevista de privación del permiso de conducir, que no figuraba en las escalas graduales; eso habría dejado de ser ya el caso cuando, con el nuevo código, la pena de privación del permiso se confronta con unas penas de arresto de fin de semana o multa impuestas en niveles bajos.

<sup>64</sup> Entre estas penas, la de trabajo en beneficio de la comunidad no tiene prácticamente presencia hasta 2003, lo que se explica porque sólo tras la L.O. 11/2003, en vigor desde el 1 de octubre de ese año, se contempla esta pena como pena principal alternativa –en el art. 153- y es, en consecuencia, recogida como tal en las estadísticas judiciales. En los años anteriores en que, muy ocasionalmente, aparece, se debe probablemente a que se ha impuesto en sentencia por un juez de lo penal como pena sustitutiva.

<sup>65</sup> Siempre a salvo la pena de privación del permiso de conducir.

El gráfico nos permite visualizar de forma inmediata el marcado descenso en la imposición de penas cortas de prisión y de multa que se produce en cuanto entra en acción el código penal de 1995, simultáneo al todavía más pronunciado ascenso de las penas medias y largas de prisión.

Lo esperado de un nuevo código que pretendiera promocionar las alternativas a la prisión continuada hubiera sido que crecieran significativamente las penas de multa y otras penas no privativas de libertad, y que los arrestos discontinuos descendieran limitadamente, dado que éstos debían sustituir parcialmente a las penas continuadas de arresto mayor. Simultáneamente las penas de prisión larga y media deberían reducir marcadamente su presencia. Pero ha sucedido justo lo contrario<sup>66</sup>.

3. Podemos todavía atender al grupo de penas que más ha crecido tras la vigencia del nuevo código, esto es, las *penas de prisión largas y medias*, y preguntarnos qué frecuencia tienen los diferentes subgrupos. La respuesta se encuentra en la Tabla 2.

**Tabla 2**  
**Distribución porcentual entre las penas impuestas de prisión largas y medias**  
**España (1998-2003)**

Años	Prisión 10-20 años	Prisión 4-10 años	Pris. 6 meses-4 años
1998	0,21	0,84	98,92
1999	0,29	2,04	97,66
2000	0,3	2,84	96,85
2001	0,39	3,12	96,48
2002	0,46	3,17	96,37
2003	0,42	2,77	96,8

Fuente: **Elaboración propia a partir de Estadísticas judiciales. Instituto nacional de estadística**

Ciertas conclusiones saltan a la vista:

a. La gran mayoría de las penas de prisión impuestas son penas de prisión inferiores a 4 años. Es especialmente de lamentar la ausencia de datos judiciales que nos informen de cuántas de entre las que se encuentran por debajo de los dos años, y si se trata de drogodependientes por debajo de los tres años, son suspendidas en su ejecución<sup>67</sup>. En cualquier caso se aprecia un continuo descenso de su representación porcentual en los últimos años, con la salvedad de 2003, a favor de las penas de mayor duración.

<sup>66</sup> Sólo el posible uso que se pueda estar realizando en un segmento de las penas de prisión media de la suspensión o sustitución de la ejecución de la pena de prisión podría matizar algo esta conclusión.

<sup>67</sup> Véanse arts. 80 y ss CP antes de su reforma por LO. 15/2003. Infra se ofrecen algunos datos no procedentes de estadísticas judiciales sobre penas de prisión suspendidas en su ejecución.

b. Las penas de prisión largas, entre 10 y 20 años, han duplicado su representación porcentual en los últimos años, con un incremento constante, levemente interrumpido en 2003.

c. Las penas de prisión entre 4 y 10 años también progresan en su representación porcentual, con la excepción de 2003.

d. Las cifras de 2003, que interrumpen en mayor o menor medida la tendencia registrada desde 1998, en ningún caso retrotraen las cifras a valores anteriores al año 2000.

4. Por último, sería útil confrontar los datos precedentes con el volumen de suspensiones de ejecución y sustituciones de la pena de prisión que se practican, tanto en sentencia como en la fase de ejecución, así como con el volumen de libertades condicionales concedidas. Ello nos permitiría valorar el rigor en la aplicación de la pena de prisión impuesta.

De nuevo tropezamos con las carencias de nuestras estadísticas, de modo que no disponemos de datos publicados sobre el número de suspensiones de ejecución de la pena de prisión o de libertades condicionales otorgadas. En cuanto al volumen de sustituciones de pena tengo la impresión de que ni siquiera existen tales datos agregados<sup>68</sup>.

Cid Moliné ha obtenido datos no publicados suministrados por el Registro central de penados y rebeldes. Según ellos, el porcentaje de *penas privativas de libertad* registradas como *suspendidas* frente al total de las registradas se está incrementando aceleradamente desde 1998<sup>69</sup>: Si en esa fecha se registraban como suspendidas el 10,6% de todas las penas de prisión registradas, tres años más tarde el porcentaje se había duplicado -20,8%-, volviéndose a más que duplicar en los dos años siguientes, de forma que en 2003 las penas de prisión suspendidas registradas suponían el 44,1% de todas las penas de prisión registradas<sup>70</sup>.

Por otro lado, en la muestra estudiada por Cid, Larrauri y otros<sup>71</sup>, referida a las sentencias dictadas por los Juzgados de lo penal de la ciudad de Barcelona

<sup>68</sup> Cid, Larrauri et al. Op.cit. págs. 66, 72-74, a partir de los resultados obtenidos en su estudio realizado sobre una muestra de los Juzgados de lo penal de Barcelona ciudad en abril y mayo de 1988, llegaron a la conclusión de que las sustituciones de pena de prisión se están utilizando muy limitadamente.

<sup>69</sup> Véase Cid Moliné. "La suspensión de la pena en España: descarceración y reincidencia". Revista de derecho penal y criminología. 2005. págs. 230-231.

<sup>70</sup> Sin embargo, si la entrada en vigor del nuevo código penal podría explicar que el porcentaje de penas suspendidas pasara en tres años, iniciados en 1998 –obsérvese en tablas y gráficos anteriores cómo los años 1997 y 1998 suelen marcar la inflexión en la aparición de los efectos del nuevo código-, de un 10% a un 20%, no está claro, a pesar de los argumentos que aporta Cid Moliné en nota 9, qué reforma legal o práctica jurisprudencial podrían explicar que, en sólo dos años, 2002 y 2003 las cifras vuelvan a más que doblarse. Si a eso se une que las tendencias interanuales ascendentes o descendentes de las penas de prisión registradas difieren en más de la mitad de los casos de las correspondientes tendencias interanuales de ingresos en prisión –véase Cid Moliné op.cit. pág. 229-, divergencia aún más marcada respecto a las cifras de penas de prisión impuestas –véanse Estadísticas judiciales en [www.ine.es](http://www.ine.es) -, y que hay un pico interanual de descenso del conjunto de penas registradas en 1998 de un 69% y otro de ascenso en 1999 de un 97%, parece razonable pensar que existen determinados sesgos, que no estoy en condiciones de identificar, en las cifras facilitadas por el Registro central de penados y rebeldes.

<sup>71</sup> Véanse Cid, Larrauri et al. op. cit. págs. 56-59, 66-72, 104-109.

en abril y mayo de 1998, quedó manifiesto que se adoptaba la suspensión de la pena de prisión en un 80,4% de los casos en que era legalmente posible<sup>72</sup>.

En el caso de las *libertades condicionales*, disponemos de algunas cifras que nos pueden dar alguna luz sobre su real aplicación. En primer lugar, se puede conocer el número de asuntos sobre libertad condicional resueltos por los juzgados de vigilancia penitenciaria desde 1995 hasta 2004; en el bien entendido que su resolución no conlleva necesariamente la concesión del beneficio. Para hacer más uniforme la serie vamos a incluir separadamente en la Tabla 3 los asuntos relativos a las libertades condicionales a resolver de acuerdo a las reglas generales de los arts. 90 y ss. CP, y los que, desde 1998, se resolvieron en virtud del art. 197 del Reglamento penitenciario, referido a las libertades condicionales de extranjeros no residentes legalmente en España<sup>73</sup>.

**Tabla 3**  
**Asuntos sobre libertad condicional resueltos por JJVPP**  
**España (1995-2003)**

	Arts. 90 y ss. CP	Art. 197 RP	Total
1995	<b>9.359</b>	-	<b>9.359</b>
1996	<b>8.915</b>	-	<b>8.915</b>
1997	<b>8.085</b>	-	<b>8.085</b>
1998	<b>6.930</b>	-	<b>6.930</b>
1999	<b>6.550</b>	<b>472</b>	<b>7.022</b>
2000	<b>6.454</b>	<b>331</b>	<b>6.785</b>
2001	<b>5.805</b>	<b>249</b>	<b>6.054</b>
2002	<b>6.341</b>	<b>401</b>	<b>6.742</b>
2003	<b>6.030</b>	<b>383</b>	<b>6.413</b>

Fuente: **Elaboración propia a partir de datos del Consejo general del Poder judicial<sup>74</sup>**

Más significativos son, sin duda, los datos, oficialmente no publicados, que nos indican el número de libertades condicionales efectivamente concedidas en España. Cid Moliné los ha dado a conocer y los ha puesto en relación con la población media de penados en los últimos años, de la forma que se muestra en la siguiente Tabla 4.

<sup>72</sup> La cifra exacta no la dan los autores del estudio, pero surge de realizar el cálculo sobre el total de casos de la muestra susceptibles de ser resueltos mediante la suspensión de la pena de prisión. No se computan las suspensiones de la responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa.

<sup>73</sup> También incluye las libertades condicionales de españoles residentes en el extranjero. Véase art. 197 RP.

<sup>74</sup> Véase [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es).

**Tabla 4**  
**Libertades condicionales concedidas sobre población media de penados**  
**España (1996-2003)**

	Población penados	Libertades condicio- nales concedidas	Porcentaje sobre penados
1996	<b>33.724</b>	<b>8.684</b>	<b>26</b>
1997	<b>33.370</b>	<b>6.669</b>	<b>20</b>
1998	<b>33.475</b>	<b>6.215</b>	<b>19</b>
1999	<b>34.830</b>	<b>6.050</b>	<b>17</b>
2000	<b>35.580</b>	<b>5.628</b>	<b>16</b>
2001	<b>36.588</b>	<b>5.453</b>	<b>15</b>
2002	<b>38.796</b>	<b>5.442</b>	<b>14</b>
2003	<b>42.082</b>	<b>5.062</b>	<b>12</b>

Fuente: Cid Moliné. "The Penitentiary System in Spain". *Punishment and Society*

De la información acabada de recoger sobre suspensiones de ejecución de la pena de prisión y libertades condicionales, cabe concluir lo siguiente:

- a. La escasa información longitudinal disponible sobre penas de prisión suspendidas en su ejecución arroja dudas sobre su fiabilidad, de forma que resulta aventurado pronunciarse sobre los efectos que la vigencia del nuevo código penal ha tenido sobre su frecuencia de concesión. En cualquier caso, estudios muestrales acreditados abonan la idea de que se suspenden un número alto de las penas de prisión susceptibles de serlo.
- b. Por el contrario, parece claro que la institución de la libertad condicional ha visto empeoradas sus posibilidades de desarrollo como consecuencia de la entrada en vigor del código penal de 1995:

El número de asuntos relativos a libertades condicionales resueltos por los Jueces de vigilancia penitenciaria ha sufrido un drástico recorte desde 1998. Por lo demás, las cifras obtenidas en 2000, inferiores a su vez a las de 1998 y 1999, no se han vuelto a alcanzar en los años siguientes, a pesar del continuado incremento de población penada hasta la fecha.

Asimismo, el número de libertades condicionales concedidas cayó bruscamente en 1997 y no ha dejado de descender desde entonces. Como la población penada no ha dejado de crecer, el porcentaje de aplicación de este beneficio sobre el total promedio de ella supone ahora menos de la mitad de los valores de 1996<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> Véase igualmente Cid Moliné. "The Penitentiary System in Spain". *Punishment and Society*. 2005, 7. Págs. 149-150.

### III. La imprescindible reforma del sistema de penas en una sociedad democrática avanzada

La tasa de criminalidad española se mantiene desde hace años entre las más bajas del conjunto de Europa, encontrándose, por ejemplo, claramente por debajo de la correspondiente a cualquiera de los grandes países de la Unión europea<sup>76</sup>. Por otro lado, la criminalidad española no ha registrado una evolución preocupante en los últimos años: Tras un incremento fuerte y sostenido a lo largo de los años 80 y una cierta estabilización hasta mediados de los años 90 del pasado siglo, inició a partir de ese momento un pausado incremento que se ha visto incluso algo frenado en los últimos tres años. Esta evolución se ve, además, con una luz distinta cuando se comprueba que los delitos propiamente dichos han tenido desde fines de los 80 hasta la actualidad una tendencia predominante a la baja o a la estabilidad, y que han sido las faltas las que han registrado un incremento incesante y marcado desde comienzos de los 80, sobrepasando en número a los delitos a partir de 2002. Por lo demás, la criminalidad española mantiene su tradicional estructura, con los hurtos y los robos dando cuenta del 70% de las infracciones penales, quedando a una gran distancia porcentual el resto de delitos, patrimoniales o no<sup>77</sup>.

Frente a esa realidad delincencial, la realidad penitenciaria es bien distinta: España ostenta en estos momentos unas tasas de encarcelamiento sólo superadas entre los grandes países de la Unión europea por Polonia e Inglaterra y Gales; en el conjunto del continente europeo se encuentra en torno al valor promedio, el cual es especialmente alto por incluir a numerosos países de Europa oriental. La tendencia alcista de la población penitenciaria española se inició a mediados de los 90, coincidiendo con la aplicación regular del nuevo código penal, y se ha acelerado notablemente desde 2001. En cuanto a las tipologías delictivas que dan lugar al encarcelamiento, no hay novedades desde hace muchos años: Cerca del 80% de todos los penados se encuentran en prisión por la comisión de delitos patrimoniales, singularmente hurtos y robos<sup>78</sup>.

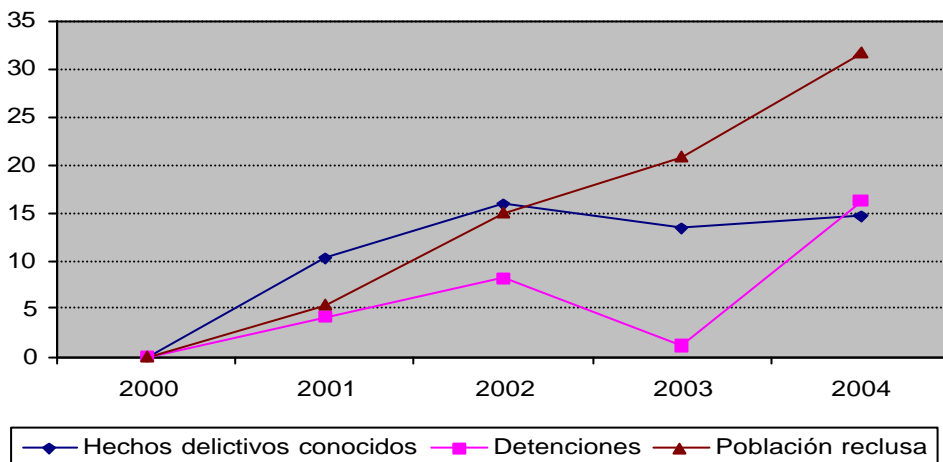
Lo que esas contrapuestas realidades pueden significar se aprecia a simple vista en el Gráfico 2, en el que, tomando como base 0 el año 2000, se representan las evoluciones porcentuales del número de delitos conocidos, del número de detenciones llevadas a cabo, y de la población reclusa.

<sup>76</sup> Véase al respecto, con abundante información cuantitativa y gráfica basada en datos policiales, Díez Ripollés. "Algunos rasgos de la delincuencia en España a comienzos del siglo XXI". Revista española de investigación criminológica (REIC), nº 4. 2006. [www.criminologia.net](http://www.criminologia.net)

<sup>77</sup> Véase Díez Ripollés. *Ibidem*.

<sup>78</sup> Véase Díez Ripollés. *Ibidem*.

**Gráfico 2**  
**Evolución de hechos conocidos, detenciones y población penitenciaria**  
**Base año 2000**



Fuente: **Elaboración propia a partir de datos oficiales**

Este desproporcionado uso de la prisión, que se acentuará en cuanto se sientan plenamente los efectos de las reformas de 2003, permite calificar a nuestro sistema de penas de anticuado, injusto e ineficaz.

Es un sistema *anticuado*, porque España aún no se ha esforzado seriamente por encontrar alternativas a la pena de prisión, a diferencia de lo que ha hecho todo el mundo desarrollado a lo largo de los años ochenta y noventa del pasado siglo. Este fenómeno de búsqueda de penas distintas a la cárcel no ha quedado confinado a aquellos países, como los escandinavos, que se han resistido con éxito a asumir el alarmista discurso de la inseguridad ciudadana<sup>79</sup>, sino que países que representan el extremo opuesto, como Estados Unidos, también han dedicado importantes esfuerzos a garantizar un ámbito significativo de intervención al margen de la prisión: Junto a los dos millones de reclusos, en Estados Unidos tres millones de personas se hallan sometidas a medidas de intervención penal extrapenitenciaria<sup>80</sup>.

La implantación del moderado intento de renovación del sistema de penas que supuso el código penal de 1995 ha sufrido un proceso de frenado en dos fases, que le ha colocado, primero, en punto muerto y, luego, en marcha de retroceso. La primera fase vino representada por la notoria falta de dotación de los recursos personales y materiales necesarios para poner en marcha las nuevas penas, unida a una inexistente reacción

<sup>79</sup> Véase Lappi-Seppälä. "Penal Policy and Community Sanctions in the Scandinavian Countries". 2005. Inédito.

<sup>80</sup> Véanse Wacquant. "Las cárceles de la miseria". Alianza editorial. 2001. pág. 83; Martínez Escamilla. "La orgía del encarcelamiento en Estados Unidos y la ideología que la sustenta. Conversaciones con Terry Kupers". RECPC. 2005. <http://criminet.ugr.es/recpc> pág. cl 1-2.

frente a las rutinas judiciales<sup>81</sup>. La segunda, por un persistente discurso políticocriminal de las fuerzas políticas mayoritarias que renegó de todo lo que no fueran incrementos en el empleo de la prisión, y que se ha encargado de desmontar una buena parte de los tímidos avances del nuevo código, en especial mediante las reformas que han tenido lugar en 2003.

Es, también, un sistema *injusto*. Lo es, en primer lugar, por su rigor: Los datos ofrecidos en la segunda parte de este trabajo son suficientemente expresivos al respecto; a ellos se puede quizás añadir que el periodo de estancia media en prisión del conjunto de la población penitenciaria española duplica las cifras promedio europeas<sup>82</sup>. Pero su injusticia deriva asimismo de la insostenibilidad del modelo: Sólo 9 de los 47 países del Consejo de Europa superan el nivel de hacinamiento de las prisiones españolas, y ello pese a tener una de las redes de establecimientos penitenciarios más modernas de Europa<sup>83</sup>; los programas de reinserción social en las prisiones no acaban de despegar ante unas condiciones de implementación tan desfavorables<sup>84</sup>; y resulta inimaginable que nuestra sociedad esté en condiciones de detraer los recursos necesarios para garantizar mínimamente la exigencia constitucional de que la pena de prisión no prive al recluso de más derechos que aquellos directamente vinculados a la condena.

Y el vigente sistema de penas resulta, por si fuera poco, *ineficaz*. Un modelo punitivo que pivota sobre la pena de privación de libertad está desaprovechando nuevos medios de intervención penal acomodados a la sociedad en que vivimos. Es heredero todavía de un Estado que se ve a sí mismo como mero garante del orden público, y que por ello diseñó un sistema de penas enfocado a quitar de la circulación a los delincuentes.

Sin embargo, el Estado del bienestar ha generado nuevos bienes, de gran estima por los ciudadanos, distintos o anejos al de la libertad ambulatoria, cuya privación o reducción considerable podría prevenir conductas delictivas futuras con una eficacia semejante o superior a la que se atribuye a la prisión:

Así, en la sociedad de consumo en la que vivimos, un desarrollo riguroso de la pena de multa, ajustada, como permite nuestra actual legislación, a los ingresos reales del culpable, puede afectar a su nivel y calidad de vida de un modo lo suficientemente aflictivo como para que la citada sanción adquiera un relevante significado preventivo. Pero ello exige abandonar rutinas judiciales, que han desactivado el potencial de esta pena mediante su aplicación diletante, y proporcionar a la administración de justicia medios rápidos y sencillos que permitan determinar el nivel económico del delincuente así como imponer y asegurar el cumplimiento de sanciones pecuniarias de cuantía acorde con los fines pretendidos.

<sup>81</sup> Véase, más ampliamente, Díez Ripollés. "El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana". RECPC. 2004. <http://criminet.ugr.es/recpc> págs. 03:14 - 03:15.

<sup>82</sup> Así, datos de 2003 muestran que si la estancia media en prisión del conjunto de los países del Consejo de Europa está cifrada en 6,8 meses, en España la cifra alcanza los 13,5 meses. Véase García España-Pérez Jiménez. "Evolución de la delincuencia en España y Andalucía". Informe ODA. 2004. pág. 104.

<sup>83</sup> Véase García España-Pérez Jiménez. *Ibidem*. pág. 103.

<sup>84</sup> Véase Cid Moliné. "El sistema penitenciario en España". *Jueces para la democracia*. Nº 45. 2002. págs. 21-22.



Del mismo modo, en el Estado intervencionista actual y en la limitada sociedad del bienestar que éste ha generado los poderes públicos han asumido un papel cada vez mayor en la regulación y promoción del desarrollo personal de sus ciudadanos. Junto a la imprescindible reglamentación de actividades sociales muy diversas, se ha ido tejiendo una tupida red de incentivos, ayudas y auxilios sociales para que el individuo, directamente o a través de los colectivos económicos, sociales o de otro tipo en los que participa, pueda desarrollar su proyecto de vida personal.

El derecho penal debiera aprovechar ese hecho, de escasa relevancia en otras épocas históricas, para remodelar su sistema de penas de forma que potenciara las penas privativas de derechos ahora existentes y las ampliara a ámbitos hasta el momento no abarcados. Frente al tosco recurso al encarcelamiento, un cumplimiento exigente y reforzado de penas de inhabilitación profesional o que priven de la posibilidad de realizar determinadas actividades sociales, de sanciones que conlleven apreciables prestaciones personales, o de reacciones que impidan al ciudadano beneficiarse de ayudas, subvenciones u otro tipo de aportaciones sociales, puede convertirse en uno de los medios preventivamente más eficaces para la transformación, dentro de un escrupuloso respeto del principio de proporcionalidad, del obsoleto sistema de penas que padecemos.

Por último, nuestra práctica sancionadora no puede seguir utilizando en tan escasa medida las posibilidades que ya le ofrecen algunas previsiones punitivas: Se echan en falta la organización, seguimiento y exigencia serios de programas curativos, formativos o con otra orientación resocializadora en el marco de la suspensión de la ejecución de la pena de prisión y de la libertad condicional. Tampoco la administración ha sido capaz de organizar un buen sistema de cumplimiento de la pena de trabajos comunitarios, tan prometedora en ciertos niveles de criminalidad para que el delincuente perciba los daños causados.

Se trata, en suma, de incorporar las nuevas realidades y capacidades sociales a la hora de idear un sistema justo y eficaz de sanciones penales, que ha devenido inaplazable<sup>85</sup>. Lamentablemente las reformas llevadas a cabo en 2003 se orientan, en su práctica totalidad, en la dirección equivocada, como estamos ya apreciando.

<sup>85</sup> Véase el modelo elaborado por el Grupo de estudios de Política criminal en su "Propuesta alternativa al sistema de penas y su ejecución, y a las medidas cautelares personales". 2005. Tirant lo blanch, que supone un programa detallado y fundamentado de un sistema de penas y su ejecución acorde con esas características.