



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

VII LEGISLATURA

Serie II:
PROYECTOS DE LEY

10 de septiembre de 2003

Núm. 138 (b)
(Cong. Diputados, Serie A, núm. 136
Núm. exp. 121/000136)

PROYECTO DE LEY

621/000138 **Orgánica de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.**

PROPUESTAS DE VETO

621/000138

PRESIDENCIA DEL SENADO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 191 del Reglamento del Senado, se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES de las **propuestas de veto** presentadas al Proyecto de Ley Orgánica de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

Palacio del Senado, 5 de septiembre de 2003.—P. D., **Manuel Cavero Gómez**, Letrado Mayor del Senado.

La Senadora Inmaculada de Boneta y Piedra, EA (Mixto), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula un veto al Proyecto de Ley Orgánica de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

Palacio del Senado, 15 de julio de 2003.—**Inmaculada de Boneta y Piedra**.

PROPUESTA DE VETO NÚM. 1 De doña Inmaculada de Boneta y Piedra (GPMX)

La Senadora Inmaculada de Boneta y Piedra, EA (Mixto), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

JUSTIFICACIÓN

En primer lugar, es ineludible reiterar la forma deplorable en que el Gobierno está abordando una reforma del Código Penal de enorme envergadura. No es de recibo diseminar la reforma en diversos proyectos de ley, en los cuales se incide en temas conexos, sin que exista detrás un proyecto coherente y fundamentado en estudios criminológicos y político-criminales serios, debatidos y contrastados.

Respecto a este Proyecto de Ley en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, hay que denunciar la unión de estos tres conceptos en un mismo título. No sólo no tiene técnicamente razón de ser sino que es contraproducente, y además contribuye, entre otras cosas, a estigmatizar a los extranjeros, al identificar su integración social con cuestiones de seguridad ciudadana.

En esta enésima reforma se ahonda en el incremento de las penas como único criterio político-criminal, la extraordinaria penalización de la reincidencia, la obligatoriedad de la expulsión de extranjeros, etc., de forma que se infringen claramente los principios de un derecho penal democrático: intervención mínima, prohibición de penas inhumanas, resocialización, igualdad, presunción de inocencia, etc. Este Proyecto de Ley, además de en lo anteriormente citado, incurre como los anteriores en claras contradicciones con derechos constitucionales.

Se produce una regresión político-criminal. Tras la nueva regulación, los planteamientos político-criminales son fundamentalmente retributivos y puramente inocuidadores. Se renuncia de hecho a la reeducación y reinserción social en un enorme número de supuestos. Se atiende a una concepción de la prevención general positiva puramente demagógica puesto que no se combina con una eficacia preventiva real. Se busca calmar la (supuesta) alarma social con reformas meramente efectistas. En este Proyecto de Ley se constata que en la prevención de la pequeña delincuencia callejera el modelo que inspira al Gobierno es el del Derecho penal de autor; la sanción penal, no del hecho y su gravedad, sino de la persona, su forma de vivir y su peligrosidad. En expresión del principal Voto particular del CGPJ, el «viejo sueño del Derecho penal de cuño más autoritario y defensorista».

Las reformas se basan en una estrecha concepción de la «seguridad ciudadana», identificada con la seguridad patrimonial frente a la delincuencia callejera. Así mismo, en la difusión de datos inexactos, cuando no manifiestamente falsos, sobre crecimiento de la criminalidad, con el fin de señalar a los sectores sociales más desfavorecidos como culpables de todos los peligros existentes, sobre todo a los inmigrantes.

En un ámbito como el de la «violencia doméstica», tan sensible y criminológicamente específico y complejo, es cuestionable una reiteración de reformas desordenadas como las que lleva promoviendo el Gobierno en esta materia y aún se anuncian más como la orden de protección. Sería necesaria una ley específica que abarcara todas las dimensiones del problema (penal, procesal, administrativa, civil, asistencial, educativa, etc.) o cuando menos una visión de conjunto en el campo penal.

Se da una vuelta de tuerca más a la política criminal «anti-inmigración». Ahora la expulsión es obligatoria. El Gobierno hace de nuevo patente su desconfianza en los criterios que están empleando los jueces y tribunales en la aplicación del actual artículo 89. Con la expulsión como sustitución del cumplimiento de la pena el Gobierno renuncia a la finalidad de la pena que él mismo pregona: la retribución. El Gobierno renuncia a castigar la comisión de un ilícito penal a cambio de librarse de un extranjero; el Gobierno promueve la impunidad. Lo que es más grave, se renuncia también a la reeducación y a la reinserción, la pena no cumple función alguna, por eso se renuncia a ejecutarla a cambio de expulsarle.

Por otro lado, el propuesto artículo 66.5º otorga una enorme trascendencia punitiva a la reincidencia. Es la llamada «multirreincidencia», eliminada del Código Penal

con la reforma de 1983. La reincidencia será considerada como muy cualificada cuando el culpable hubiese sido ejecutoriamente condenado por tres delitos del mismo título y de la misma naturaleza, pudiendo tener como consecuencia la imposición de la pena superior en grado, teniendo en cuenta la magnitud de la pena impuesta y la gravedad del nuevo delito cometido.

Tradicionalmente la doctrina se muestra muy crítica con la adecuación de esta agravante de reincidencia a los principios de legalidad («non bis in idem»), de proporcionalidad y de culpabilidad, fundamentalmente en cuanto se califica de una rechazable muestra de Derecho penal de autor. El Voto particular al Informe del CGPJ afirma que resulta constitucionalmente inadmisibles. Al contrario de lo que sostiene el Informe del Consejo (para el cual la agravación de la pena más allá del límite de necesidad preventivo general no puede fundamentarse en la prevención especial de la peligrosidad, pero sí en la actitud rebelde al Derecho), con acierto el Voto particular niega que la repetición de actos suponga un mayor desvalor de injusto o de culpabilidad del hecho que se quiere agravar. Si a través del agravamiento de la pena por el hecho realizado se quiere sancionar la actitud rebelde al Derecho, se están criminalizando formas de pensamiento, lo cual es contrario al principio constitucional de culpabilidad, de responsabilidad por el hecho.

En la STC 150/1991 éste afirmaba que «el juicio de proporcionalidad de la pena prevista... es competencia del legislador... siempre y cuando no exista una desproporción de tal entidad que vulnere el principio del Estado de Derecho, el valor de la justicia... lo que no cabe extraer, en todo caso y necesariamente, de la apreciación de la circunstancia de reincidencia, ya que ésta ha de ser tenida en cuenta por los Tribunales únicamente dentro de unos límites fijados por cada tipo penal concreto y su respectiva sanción». De la jurisprudencia constitucional puede deducirse que la agravante muy cualificada que se quiere introducir es inconstitucional porque la sanción de un hecho supera el marco que le es propio en función de consideraciones sobre la personalidad del sujeto.

Otro aspecto rechazable de este Proyecto de Ley es el tratamiento de la «reiteración delictiva». Se alteran las reglas de determinación de la pena de tal manera que casi se trata de un Código Penal nuevo, desde luego de planteamientos político-criminales muy diferentes. Pasamos del «Código Penal de la democracia» al «Código Penal de la seguridad».

La delincuencia es expresión de conflictos sociales, al menos en parte, por lo que la solución debe ser social. Por el contrario, las reformas suponen una profundización en el conocido fenómeno de la «criminalización de la pobreza». Las reformas basadas en la tolerancia cero con el pequeño delincuente producen el aumento de la represión frente a los sectores sociales más desfavorecidos, que precisamente por ello se ven inmersos en este tipo de actividad ilegal. La reforma tiene una orientación clasista y socialmente excluyente e incluso podría tener visos de una orientación xenófoba. Las medidas propuestas contra la pequeña delincuencia pueden producir un espejismo de eficacia inmediata pero son contraproducentes a medio plazo.

Además, las reformas que buscan el agravamiento de la punición de la pequeña delincuencia van en el camino contrario a las líneas europeas: Recomendación R (92) 16 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 19 de octubre de 1992, sobre las Reglas europeas sobre sanciones y medidas comunitarias, Recomendación R (2000) 22, sobre la mejora de la aplicación de las Reglas europeas sobre sanciones y medidas comunitarias, Resolución del Parlamento europeo de 17 de diciembre de 1998, sobre condiciones carcelarias y penas de sustitución y Recomendación R (99) 19 sobre mediación en materias penales. La reincidencia es la expresión más clara y palpable del fracaso de la pena como instrumento de prevención individual. Las recomendaciones europeas vienen a sugerir que, en vez de empeñarse en el error, deben explorarse otras vías de intervención no exclusivamente punitivas aun dentro del ámbito penal que supongan actuaciones de tipo social, yendo a las causas de la exclusión social y no a sus síntomas. El Gobierno insiste en soluciones inútiles, y no sólo esto, sino en incrementar la dosis de una «medicina» que no funciona.

Esta reforma nos resulta plenamente coherente con el conjunto de políticas que desarrolla el Gobierno. La política de la tolerancia cero, impunidad cero, déficit cero, inmigración cero, disidencia cero conduce a la justicia cero.

Por todo ello, se presenta la siguiente enmienda de veto con solicitud de devolución.

Los Senadores José Cabrero Palomares y Eduardo Cuenca Cañizares, IU (Mixto), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan un veto al Proyecto de Ley Orgánica de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

Palacio del Senado, 3 de septiembre de 2003.—**José Cabrero Palomares y Eduardo Cuenca Cañizares.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 2
De don José Cabrero Palomares y
don Eduardo Cuenca Cañizares
(GPMX)

Los Senadores José Cabrero Palomares y Eduardo Cuenca Cañizares, IU (Mixto), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto.**

JUSTIFICACIÓN

Izquierda Unida solicita el veto del presente Proyecto de Ley por entender que las distintas materias que aborda (seguridad ciudadana, violencia de género e integración social de los extranjeros) tienen la suficiente entidad como para que se traten de manera separada en diferentes proyectos de Ley. Este dato se manifiesta en que el Proyecto de Ley que nos trae a la Cámara el Gobierno modi-

fica leyes tan importantes como el Código Penal, el Código Civil y la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, sobre la que recientemente se ha pronunciado el Tribunal Supremo.

Ni este Proyecto de Ley Orgánica ni el resto de reformas legales que el Gobierno ha remitido a esta Cámara pueden entenderse de forma autónoma, sin abordar un debate integral sobre seguridad ciudadana y penalidad en nuestro actual ordenamiento.

En esta línea de reflexión hay que citar los que, en estos momentos, son los antecedentes y rasgos fundamentales del modelo dominante en materia de seguridad ciudadana y respuesta policial, penal y penitenciaria pública a la misma.

Izquierda Unida quiere mostrar su oposición ante esta oleada de «tolerancia cero» y de «todos a la cárcel» alenada por el Gobierno del PP, en la que no deja tiempo a hacer balance del Código Penal de la democracia de 1995.

A nuestro juicio esta iniciativa legislativa nace atropelladamente, sin el debate necesario y con un afán publicitario pero poco eficaz. En definitiva, esta situación crea confusión y un evidente embrollo legal, a la vez que enmascara evidentes daños constitucionales, mezclando, bajo el paraguas de la seguridad ciudadana, temas tan dispares como la inmigración y la violencia de género.

Concretando nuestra oposición, hemos de reseñar que el título del Proyecto de Ley no se corresponde con los contenidos ni con la finalidad de la Ley, en materia de integración social de los extranjeros, a menos que el Gobierno entienda que la expulsión y el tratamiento penal de los mismos son las únicas políticas de integración social posibles. En todo caso, su inclusión, sólo como enunciado, en un bloque de medidas de seguridad ciudadana y violencia doméstica, supone una vinculación malintencionada, indeseable y que no corresponde a la realidad, entre inmigración e inseguridad ciudadana o entre extranjero y delincuencia.

En el mismo sentido, no nos parece apropiada la modificación propuesta del Código Penal, porque en su conjunto encubre un recorte injustificado de garantías jurídicas y en materia de extranjería las modificaciones que se proponen suponen un empeoramiento notable del capítulo sancionador de la LO 4/2000 modificada por la 8/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y refuerza la concepción represiva y policial del tratamiento de la extranjería, que evidentemente esta fuerza política ha rechazado desde un principio.

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el Reglamento del Senado, formula 1 propuesta de veto al Proyecto de Ley Orgánica de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

Palacio del Senado, 4 de septiembre de 2003.—La Portavoz Adjunta, **María Antonia Martínez García.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 3 Del Grupo Parlamentario Socialista (GPS)

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

JUSTIFICACIÓN

Durante el mandato de los Gobiernos del Partido Popular la seguridad ciudadana ha empeorado de forma dramática. La inseguridad es el fruto de más de un lustro de abandono de las políticas sociales y de deterioro del servicio público de seguridad en beneficio de la seguridad privada.

Sin embargo, el Gobierno tiene como objetivo fijar en la opinión pública la idea de que el PP, en lugar de ser el responsable de esta situación, es más bien su solución. Para dar crédito a todo ello se ha lanzado, precipitadamente, a un endurecimiento general de las leyes penales, contexto en el que se enmarca este Proyecto de Ley Orgánica. Se trata de un conjunto de medidas que quieren dar forma a la promesa del Presidente del Gobierno de «barrer las calles de pequeños delincuentes», al coste que sea.

Es un triste sarcasmo que el principal responsable de la inseguridad ciudadana en España se erija en la solución. Aunque las leyes son siempre mejorables, en España no falla el Código Penal: falla el Gobierno del PP; fallan los medios para combatir la delincuencia y las políticas para prevenirla. En este contexto, una reforma penal como la que se nos presenta no es más que un intento de desviar la atención sobre las verdaderas causas del problema de la inseguridad ciudadana. Toda reforma penal será inútil si no va acompañada de una apuesta por las políticas sociales y de integración de la marginación para prevenir el delito y de un fortalecimiento en medios materiales y personales del servicio público de seguridad.

Esta reforma no sólo es inútil, sino técnicamente muy defectuosa, fruto de la precipitación, que no responde a una reflexión compartida con los sectores sociales afectados. Al contrario, muchos colectivos implicados, sobre todo los relacionados con la inmigración, ya la han criticado por poco rigurosa.

Concretamente las razones técnicas que fundamentan esta enmienda a la totalidad de devolución al Gobierno del Proyecto de Ley Orgánica son las siguientes:

A) En cuanto a la reforma del Código Penal, excepto en materia de extranjería.

— El Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno quiebra el modelo histórico español de determinación de la pena y produce una desnaturalización de las circunstancias agravantes, que llevaría a confundirlas con subtipos penales agravados.

— En cualquier caso el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno presenta un sistema complejo de determinación de la pena, mucho más complejo que el vigente sistema introducido por la reforma de 1995, devolviéndonos así a la situación anterior a la reforma de 1983.

— El Proyecto, además, reintroduce la «multirreincidencia», puesto que se permite imponer la pena superior en grado (nueva clase de pena) y en toda su extensión, cuando concurren tres delitos sin antecedentes penales cancelados.

— Los apartados Décimo y Undécimo del Artículo Primero contradicen claramente la regulación del «delito continuado» y del «delito masa» (artículo 74), al contemplarse presupuestos idénticos. Además, el nuevo precepto abre toda suerte de dudas de constitucionalidad por violación del derecho fundamental a la presunción de inocencia regulado en el artículo 24.2 último, inciso CE, y del principio de proporcionalidad y legalidad penal reconocido en el artículo 25 CE.

En conclusión, el nuevo modelo es caótico, y se limita a acumular sin sentido, ni orden, ni coordinación, mecanismos como la reincidencia como agravante con efectos varios; o la habitualidad de faltas, que lleva a la confusión con delito continuado, o con el concurso real, o con las normas procesales de conexidad. Por último, el Proyecto no concuerda con la reforma procesal que entrará en vigor próximamente.

B) En cuanto a la reforma de los preceptos del Código Penal y la de Ley Orgánica 4/2000 en la redacción dada por la 8/2000.

Parte de una premisa errónea, que «los extranjeros, con objeto de eludir la expulsión, llevan a cabo conductas constitutivas de infracciones penales», que constituye además una presunción de culpabilidad contraria al derecho a la presunción de inocencia (artículo 24.2 CE). La reforma persigue más el efectismo que la eficacia, ante la incapacidad del Gobierno para frenar la inseguridad ciudadana y para actuar de manera coherente ante dos fenómenos de naturaleza y consecuencias distintas, como son la inmigración irregular, en el ámbito administrativo, y la delincuencia cometida por extranjeros, cuya respuesta penal no puede ser desterrada en todo caso.

Se introducen además discriminaciones injustificadas según la nacionalidad del delincuente y se genera un espacio de impunidad en los delitos cometidos por los extranjeros en situación irregular. Además, se regula la expulsión como respuesta prácticamente única para hacer frente a la delincuencia cometida por extranjeros.

C) Medidas relacionadas con la violencia de género:

Resultan absolutamente insuficientes para hacer frente al grave problema de la violencia de género. Respecto de la medida concreta de mutilación genital femenina no se aborda el verdadero problema, que es su persecución y castigo por los Tribunales españoles.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Socialista, se ve en la necesidad de presentar enmienda de veto, al considerar que el Proyecto de Ley sólo persigue el efectismo publicitario, pero no constituirá un instrumento eficaz para hacer frente a la inseguridad ciudadana, ni servirá en la lucha contra la violencia doméstica, ni facilitará la integración social de los extranjeros; antes bien, puede contribuir a generar multitud de conflictos técnico-jurídicos.