

# (I)RACIONALIDAD LEGISLATIVA EN LA CONCEPCIÓN DE LA PRISIÓN PERMANENTE REVISABLE EN ESPAÑA

*LEGISLATIVE IRRATIONALITY IN THE CONCEPTION  
OF THE PERMANENT PRISON REVISABLE IN SPAIN*

**EMIRO CÁCERES-GONZÁLEZ**

Doctorando, Estado de Derecho y Gobernanza Global – Universidad de Salamanca.  
Magíster en Derecho penal – Universidad de Salamanca.  
emiro91507358@usal.es  
emirocaceres17@gmail.com

Recibido em: 02.05.2018

Aprovado em: 02.07.2018

Última versão do autor: 02.08.2018

**ÁREAS DO DIREITO:** Penal; Constitucional

**RESUMEN:** La incorporación de la Prisión Permanente Revisable (PPR) a la legislación penal española ha sido objeto de múltiples críticas por la doctrina, quien estima que la norma es contraria a la Constitución. En el presente artículo fijaremos la atención, no en el análisis de la norma que ha entrado en vigor, sino en lo acontecido durante las etapas prelegislativas y legislativa en sentido estricto con el fin de demostrar su débil justificación empírica, y la necesidad de fortalecer dichas etapas, para exigir su cumplimiento formal y material, y en caso de incumplimiento, exigir su censura en vía constitucional.

**PALABRAS CLAVE:** Prisión Permanente Revisable – Populismo Punitivo – Anteproyecto de Ley Orgánica – Etapa prelegislativa – Etapa legislativa – Antecedentes necesarios para el debate parlamentario.

**ABSTRACT:** The incorporation of the Permanent Revisable Prison (PPR) in the Spanish criminal legislation has been an object of multiple critics of the doctrine, who exposes that the law is contrary to the Constitution. In this article we will focus on then attention, not on the analysis of the law that has entered into force, but on what happened during the stages of the pre-legislative and legislative process, in order to demonstrate its weak empirical justification, and in the need of strengthening these stages, to demand their formal and material compliance, and in case of non-compliance, to demand their submission by constitutional means.

**KEYWORDS:** Permanent Revisable Prison – Punitive Populism – Preliminary Organic Law – Pre-legislative stage – Legislative stage – Necessary background for parliamentary debate.

**SUMÁRIO:** 1. Introducción. 2. La necesidad de racionalizar el proceso legislativo en materia penal. 3. Teoría, práctica y realidades alrededor de las etapas del proceso legislativo y

prelegislativo. 3.1. La fase *informal* del momento prelegislativo. 3.2. Fase *formal* del momento prelegislativo. 3.2.1. Argumentos presentados por el prelegislador (Gobierno), para justificar la necesidad de la PPR en España. 3.2.2. Argumentos cardinales que debió satisfacer el prelegislador (Gobierno), para justificar la necesidad de la PPR en España. 3.3 Fase legislativa propiamente dicha. 3.3.1 Discusiones parlamentarias respecto de la incorporación de la PPR en España. 3.3.2. Cuestiones mínimas que debió atender el legislador si consideraba necesaria la entrada en vigor de la PPR en España. 4. Cuestión adicional: la eventual intervención del Tribunal Constitucional. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde la aprobación del proyecto de reforma y su posterior incorporación en 2015 al Ordenamiento penal español, la figura de la Prisión Permanente Revisable (PPR) ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la doctrina penal; las tesis que se han desarrollado en contra de esta desafortunada norma, se han dirigido de forma prevalente a la demostración de su inconstitucionalidad por vulnerar de forma flagrante varios artículos de la Constitución española (CE), por lo que, en consecuencia, no tendría un correcto encaje al tamiz del contenido protector de derechos fundamentales consagrados en la norma fundamental.<sup>1</sup> Por otra parte, un pequeño sector doctrinal ha sostenido que, si se analizan algunos de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (TC) sobre temas que le serían extensivos, podría pensarse que la norma se ajusta a la Constitución, pero que sin embargo, la misma debe ser derogada por inconveniente.<sup>2</sup>

1. Entre otros ACALE SÁNCHEZ, M. *La prisión permanente revisable: ¿Pena o cadalso?* Madrid: Iustel, 2016; AA.VV. *Contra la cadena perpetua*. ARROYO ZAPATERO, L./LASCUARRAIN SÁNCHEZ, J. A./PEREZ MANZANO, M. (Edit.). Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha, 2016; CERVELLÓ DONDERIS, V. *Prisión perpetua y de larga duración. Régimen Jurídico de la Prisión Permanente Revisable*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015; CUERDA RIEZU, A. *Cadena perpetua y las penas muy largas de prisión: Por qué son inconstitucionales en España*. Barcelona: Atelier, 2011. Los argumentos en los que converge la doctrina se ligan a la inconstitucionalidad de la PPR por considerarla inhumana y degradante; por violar además el derecho a la igualdad, por la falta de proporcionalidad de la penas y por trasgredir el mandato de reeducación y reinserción social.
2. SERRANO GÓMEZ, A./SERRANO MAÍLLO, I. *Constitucionalidad de la prisión permanente revisable y razones para su derogación*. Madrid: Dykinson, 2016. En nuestra opinión, no es que estos autores consideren que la norma tiene un correcto encaje constitucional por estimar que no viola los derechos fundamentales a los que ha aludido la doctrina mayoritaria, sino que, de la revisión de los pronunciamientos de constitucionalidad provenientes del TC, podría pensarse que, eventualmente, ese Tribunal estime la constitucionalidad de esta figura jurídica.

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

En el presente artículo intentaremos variar un poco el enfoque del que ordinariamente se ha ocupado la doctrina, y en su remplazo pondremos el acento en la etapa prelegislativa y en el contexto legislativo propiamente dicho, a fin de verificar sus fortalezas y/o debilidades, su justificación y el tratamiento que se da a la normatividad que regula la materia, en lo concerniente a la presentación de los documentos que deben acompañar todo proyecto y anteproyecto de Ley para su trámite y discusión parlamentaria.

## 2. LA NECESIDAD DE RACIONALIZAR EL PROCESO LEGISLATIVO EN MATERIA PENAL

Lo primero que debemos reconocer, es que, el actual modelo de sociedad ha llevado a que el ideal ilustrado de la división de poderes, en el que, el Legislativo presentaba y tramitaba las Leyes y el ejecutivo las *ejecutaba*, se encuentra en evidente proceso de decadencia –o al menos de reformulación–. A esta altura, no es posible desconocer la incidencia que tiene el Gobierno en el curso del trámite parlamentario –tampoco podemos olvidar su amplio poder reglamentario, el cual es un debate aparte–; quizás, debido a que posee un aparato burocrático técnicamente más robusto que el del legislador, sea lo que le permite su intervención en la presentación de proyectos de Ley, el cual es cada día más abundante y avasallante.<sup>3-4</sup>

3. La información que reposa en la página web del Congreso de los Diputados lo confirma; allí se señala que «el incremento de la actividad legislativa de los sucesivos Gobiernos ha sido paulatino pero incesante. Tomando datos tan sólo de las últimas cinco legislaturas, pueden señalarse las siguientes cifras: en la III Legislatura se presentaron 125 proyectos de Ley de los que se aprobaron un total de 108; en la IV, de 137 proyectos de Ley presentados se aprobaron 109; en la V se aprobaron 112 de los 130 presentados; en la VI el número ascendió a 192 presentados y 172 aprobados y promulgados finalmente como Leyes; y en la VII Legislatura, de 175 proyectos de Ley presentados se aprobaron un total de 173; en la VIII, se presentaron 152 proyectos de Ley y resultaron aprobados 140. Dos se retiraron, uno se rechazó y nueve caducaron al final de la legislatura sin que hubiera concluido la tramitación; en la IX Legislatura, de 147 proyectos de Ley presentados se aprobaron un total de 120, el resto caducaron todos menos uno, que fue subsumido en otra iniciativa; en la X de 163 proyectos de Ley presentados se aprobaron un total de 160, dos caducaron y uno fue subsumido y en la XII (hasta diciembre de 2017), se han presentado 15 proyectos de Ley, de los que, hasta el momento diciembre de 2017- se han aprobado 5.» Disponible en: [<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=88&tipo=2>]. Consultado el 01 de abril de 2018.

Esta información permite también discernir las altas probabilidades de éxito que tiene el Gobierno de que sus propuestas legislativas tengan un feliz desenlace.

4. En homólogo sentido ZAPATERO, V. *El arte de legislar*. Pamplona: Aranzadi, 2009, p. 342-343, sostiene que, si bien, en teoría el legislador puede enmendar o rechazar total

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

En esta dirección, le asiste razón a Marcilla Córdoba cuando sostiene que en el actual modelo de Estado, el ejecutivo crea y el Legislativo acompaña, se adhiere, convalida, en suma, el Estado no opera como un Estado legislativo, sino que funciona como un Estado administrativo o administrador;<sup>5</sup> sin embargo, ello no lleva indefectiblemente a señalar que al tener el ejecutivo un aparato burocrático mejor consolidado, ello lleve a colegir que el proceso se venga gestando de forma adecuada, pues si así fuera, el debate, sobre el vaciamiento de competencias al legislador, sería quizás un asunto de menor entidad; la realidad ha mostrado que el resultado del casi inexistente y estéril *debate legislativo*, ha llevado a que se presente de forma permanente, una colisión de intereses, de corte político, personal, económico, electoral y de otras índoles, las cuales influyen finalmente en la pobreza del proceso legiferante y por extensión de su producto legislativo (la Ley).

A nuestro juicio, el hecho de que el legislador incorpore una serie de condiciones y requisitos para la tramitación de un proyecto o anteproyecto de Ley,<sup>6</sup> tiene -o debería tener- como objeto dos funciones fundamentales: 1). Con carácter general, reducir el margen de discrecionalidad del legislador, en su afán de normatizar ciertas materias, para que, de esta manera, justifique racionalmente su necesidad y conveniencia.<sup>7</sup> 2). Coetáneamente, desde el punto de vista del Derecho penal, reducir el recurso populista-punitivo, y ejercer como barrera de

---

o parcialmente una propuesta de Ley, en la realidad se suele ratificar de forma íntegra en su contenido, pasando así sin discusión de ningún tipo, poniéndose en juego la política pública que envuelve el mismo y primando así la forma sobre la esencia. Desde el punto de vista de su influencia en el Derecho penal; si bien la doctrina reconoce que la inflación legislativa no ha comprometido de forma tan drástica este sector del derecho, en comparación con lo que le ha sucedido a otros sectores –especialmente el derecho administrativo–, no desconoce que la intervención del Gobierno, ha sido importante. Un resumen de las modificaciones surtidas hasta 2010 y la mención a tal influencia, pueden consultarse en BECERRA MUÑOZ, J. *La toma de decisiones en política criminal, bases para un análisis multidisciplinar*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 42-45, 90-94, 434-441, 546-550. Díez RIPOLLÉS J. L. *La racionalidad de las Leyes penales, práctica y teoría*. Madrid: Trotta, 2013, p. 50-52.

5. MARCILLA CÓRDOBA, G. *Racionalidad Legislativa, Crisis de la Ley y nueva ciencia de la legislación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 192.
6. Nos referimos a la Ley 50 de 1997 la cual detallaremos en lo pertinente más adelante.
7. Dicho en otras palabras, superar el mito del legislador racional que generó su «endiosamiento», y que tanto daño hizo en el periodo ilustrado. Por todos, MARCILLA CÓRDOBA, G. op. cit., p. 113-127.

---

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

contención a la presión aplicada por los grupos de víctimas, los lobbies en general y la *mass media* en la clase política.<sup>8</sup>

Desafortunadamente, estos fines o funciones no se cumplen y la realidad muestra que la irracionalidad legislativa y el uso del argumento victimal con fines electorales se encuentra a la orden del día.<sup>9</sup>

A esta conclusión se llega sin necesidad de hacer profundas o elaboradas indagaciones; basta con mirar las estadísticas oficiales, en donde, si bien, el mismo Estado ha reconocido una baja importante de los índices delincuenciales en los últimos años,<sup>10</sup> paradójicamente las modificaciones introducidas en el Ordenamiento penal, no han ido en clave con esa reducción, sino que por el contrario se han dirigido hacia un permanente aumento punitivo, cuyo soporte, las más de las veces, será la generación de una falsa idea de seguridad en la sociedad,<sup>11</sup> la

8. De este sentir se muestran un importante sector de la doctrina. Entre otros BECERRA MUÑOZ, J. op. cit., p. 101; DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. op. cit., p. 27-35; POZUELO PÉREZ, L. *La política criminal mediática. Génesis, desarrollo y costes*. Madrid: Marcial Pons, 2013; AA. VV. *Malas noticias: medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*. (Dir) GARCÍA ARÁN, M. /BOTELLA, J. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

9. De política criminal oportunista la rotula DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana, *Revista Jueces para la Democracia*, No. 49, marzo 2004, pp. 25-42. Disponible en: [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=839232>]. Consultado el 30 de Marzo de 2018.

10. Ver por ejemplo, la información que registra el Ministerio del Interior, en donde esa cartera señala que 2016, en comparación con el 2005, la tasa de criminalidad redujo 7.4 puntos. Disponible en: [[http://www.interior.gob.es/documents/10180/6865255/Presentacion+ministro\\_Balance+de+Criminalidad+2016.pdf](http://www.interior.gob.es/documents/10180/6865255/Presentacion+ministro_Balance+de+Criminalidad+2016.pdf)]. Consultado el 30 de Marzo de 2018.

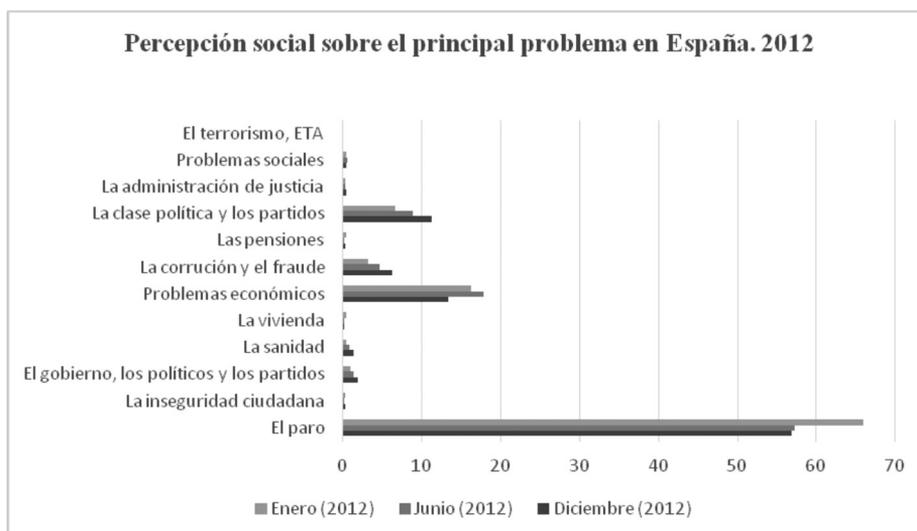
11. VÉLEZ RODRÍGUEZ, L. A. *Política Criminal y Justicia Constitucional, Particular consideración de los tribunales constitucionales colombiano y español*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 162-176.

Trae una relación de las reformas efectuadas al Código Penal a partir 1998 y en gran parte de ellas se hace evidente el aumento de las penas al que venimos haciendo referencia; afirma además, que tales modificaciones han sido motivadas «por la alarma social generada por eventos puntuales, o como consecuencia del cumplimiento de compromisos internacionales». Para el caso de los delitos contra la vida, este autor elabora una tabla donde, a partir de información tomada del Ministerio del Interior, encuentra que de 2002 a 2008, la tasa de homicidios redujo de 1496 a 1045, lo cual confirma, que las modificaciones legislativas no han obedecido al afrontamiento de una nueva realidad criminológica, sino a la necesidad de calmar la presión ejercida por ciertos colectivos. Más recientemente, AA.VV *La pena de prisión entre el expansionismo y el reduccionismo punitivo*. MORILLAS CUEVA, L. (Dir). Madrid: Dykinson, 2016.

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)rracionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

satisfacción del anhelo retribucionista de ciertos colectivos de víctimas, y el intento por calmar la presión ejercida por los medios de comunicación.<sup>12</sup>

De hecho, si verificamos las estadísticas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), se evidencia que, para la época en que se presentaron los anteproyectos de reforma al Código Penal (CP) dirigidas a introducir, entre otras cuestiones, la PPR, dichas muestras no consagran un cambio de percepción que mostrara la necesidad de dicha reforma legislativa; incluso, podríamos decir que las preocupaciones ciudadanas se encontraban concentradas en otros ámbitos que al parecer, demandaban una mayor atención y respuesta estatal:



Fuente: *Elaboración propia a partir de la información reportada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).*<sup>13</sup>

La anterior información nos muestra los bajos índices que para el año 2012 percibía la ciudadanía respecto a asuntos como el terrorismo (0%),<sup>14</sup> la inseguridad

12. CEREZO DOMÍNGUEZ, A. I. *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las Leyes penales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. POZUELO PÉREZ, L. op. cit.

13. Disponible en: [[http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2920\\_2939/2927/Es2927.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2920_2939/2927/Es2927.pdf)] (Enero), [[http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2940\\_2959/2948/Es2948.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2940_2959/2948/Es2948.pdf)] (Junio), [[http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2960\\_2979/2972/Es2972.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2960_2979/2972/Es2972.pdf)] (Diciembre). Consultados el 20 de abril de 2018.

14. En este caso, tomamos la respuesta dada por la ciudadanía, con relación al terrorismo del grupo ETA para así tomar un valor porcentual único en nuestro análisis, y por ser

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

ciudadana (oscilante entre el 0.2% y el 0,3%) y la administración de justicia (oscilante entre el 0.3% y el 0,4%), los cuales reflejaron índices realmente bajos; en contraste, aspectos como el paro o desempleo (que pasó del 66% en enero, al 57,2% y que cerró el año en un 56,8%), el Gobierno y los partidos políticos (el cual fue en aumento: 1% en enero, 1.4% en junio y cerró el año con una p desfavorable del 1.9%), o la corrupción y el fraude (cuyo panorama inició en enero en una escala de rechazo del 3.2%, el cual ascendió en junio al 4.6% y culminó el año en un 6,2%), mostraron índices considerablemente superiores sin que se hubiera hecho perceptible, la aplicación por el Gobierno de políticas públicas dirigidas a paliar de forma drástica la percepción ciudadana, tal como lo hizo en el tema como de la que ahora nos ocupamos y que generó finalmente, una innecesaria y adicional expansión de los contornos del Derecho penal con flagrante vulneración del principio de *ultima ratio*.

En suma, es indiscutible que el Estado ha optado por un Derecho penal de corte menos garantista y más securitario, con el que además, no necesariamente atiende verdaderas percepciones ciudadanas huérfanas de atención, sino que actúa de manera reactiva y sin estudios, ante las demandas de colectivos que puedan poner en riesgo sus intereses políticos a los que prefiere *dar gusto*, optado por expandir los contornos de esta rama del Derecho,<sup>15</sup> mediante el ofrecimiento de placebos legislativos cuyo objeto es calmar las -reales o aparentes- demandas sociales, sin importar si con ellas se limitan/vulneran garantías y derechos básicos, si finalmente con ellas se consigue un impacto efectivo en el resultado electoral.

Los antecedentes más próximos, con los que se muestra este *modus operandi* estatal tienen como sustento los hechos ocurridos con Marta del Castillo y Mari Luz Cortés,<sup>16</sup> cuyo rasgo común es su influencia en los medios de comunicación y en grupos de presión, la identificación de la sociedad con la víctima, generada como consecuencia de la opinión *publicada*, creada a partir de la reiteración

---

el que quizás históricamente podría llegar a ser más preocupante para la sociedad española, por los antecedentes que quedan en la retina el pueblo; sin embargo, si se revisa la respuesta a la pregunta que se refiere al terrorismo internacional, se nota que el porcentaje sobre la percepción de la ciudadanía sobre este tópico, tampoco excede en esos periodos del 0.2%.

15. Ver por todos SILVA SÁNCHEZ, J. M. *La expansión del Derecho penal, Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Madrid: Civitas, 2001. MENDOZA BUERGO, B. *El Derecho Penal en la Sociedad del Riesgo*. Madrid: Civitas, 2001.
16. Sobre el tema puede consultarse ANTÓN-MELLÓN, J. ÁLVAREZ/G. ROHSTEIN, P.A. Medios de comunicación y populismo punitivo en España: Estado de la cuestión, *Revista Crítica Penal y Poder*, No. 9, 2015, pp. 32-61.

---

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

insuflada de la *mass media* a la sociedad,<sup>17</sup> la que finalmente vino a ser capitalizada por el partido político de turno.

La simbiosis de este nocivo proceso la resume Pozuelo Pérez en cuatro fases: 1) Introducción de la alerta de aumento de la delincuencia por el poder político. 2). Maximización del asunto por el medio de comunicación, lo cual lleva al 3). Aumento de preocupación ciudadana y 4). Reforma legislativa de corte represivo.<sup>18</sup>

Como ya lo apuntamos, la respuesta a estos acontecimientos, culminó con la modificación del CP en varios aspectos, entre los que se encontraba la introducción de la figura de la Prisión Permanente Revisable; propuesta que tuvo su génesis en el seno del Ministerio de Justicia, quien, en el contexto español tiene a su cargo «la propuesta y ejecución de la política del Gobierno para el desarrollo del Ordenamiento jurídico»,<sup>19</sup> y en materia penal acapara sin discusión la regulación de la materia, el cual, al poseer mayoría parlamentaria obtuvo mejor acogida en su propuesta; situación que facilitó una tramitación más formalista y menos sustantiva de la modificación bajo examen.<sup>20</sup>

### 3. TEORÍA, PRÁCTICA Y REALIDADES ALREDEDOR DE LAS ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO Y PRELEGISLATIVO

La extensión del documento no nos permite entrar en detalle en aspectos que por su contenido, requerirían de una profunda disertación; sin embargo, podemos señalar, que se debe fortalecer el proceso legislativo desde la etapa preliminar misma, es decir, desde mucho antes del debate en cada una de las Cámaras parlamentarias, puesto que en esa faceta, participan directa

17. La doctrina se ha referido al uso morboso de los medios de comunicación sobre la víctima, a la que instrumentaliza para justificar la necesidad de modificar la Ley penal, sin importar si la regulación vigente es adecuada y eficaz. POZUELO PÉREZ, L. op. cit., p. 87.

18. *Ibíd.* p. 86.

19. Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, artículo 3.

20. De hecho, si hablamos de la forma, o el rito seguido al interior de las cámaras, vemos que éste también estuvo rodeado de serios reparos e irregularidades. Para SOTO NAVARRO, S. *La protección penal de los bienes jurídicos colectivos en la sociedad moderna*. Granada: Comares, 2003, p. 130, «el poder de enmiendas y el trabajo en comisiones representa un débil contrapeso, sobre todo si el Gobierno cuenta con mayoría absoluta en el Parlamento».

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

o indirectamente, grupos de diversa naturaleza e ideología y se cuecen intereses políticos.

La doctrina ha sostenido que la etapa prelegislativa inicia con la identificación de una problemática que no se correlaciona con la realidad social que no se encuentra en condiciones de responder, por lo que hace necesaria la fijación de una acción o programa a seguir, el cual suele desembocar en la presentación de un proyecto o proposición de Ley.<sup>21</sup> Dentro de ese peregrinar, existen *etapas internas*, en los que intervienen agentes sociales, medios de comunicación, grupos de presión (expertos y no expertos), y finalmente, el poder ejecutivo por intermedio del Ministerio competente.<sup>22</sup>

A continuación, intentaremos abordar esas etapas para luego ocuparnos del proceso legislativo propiamente dicho.

### 3.1. La fase informal del momento prelegislativo

El periodo prelegislativo ha sido reconocido doctrinalmente, como el estadio que acontece de manera previa al inicio de trámite formal ante las Cortes Generales, y en cuyo desarrollo pueden aparecer momentos informales (participación de grupos de presión, medios de comunicación, grupos de expertos, etc.) y otros formales o formalizados, dirigidos específicamente por la intervención del Gobierno con el fin de proponer un programa de acción.<sup>23</sup>

En esa fase preliminar, para que la problemática social consiga despertar el interés del legislador, debe previamente haber hecho «*creíble* la existencia de una disfunción social». Para la consecución de tal crédito, deberá haberse aportado datos ciertos -o maquillados- que ratifiquen esa disfunción por la que se demanda respuesta mediante el Derecho penal.<sup>24</sup>

En el caso de la reforma introducida en el CP con la que se incorpora la PPR, consideramos que la presión que ejercieron los grupos de víctimas y los medios de comunicación, fue determinante para que el Gobierno, por intermedio de su

21. DÍEZ RIPOLLÉS J. L. *La racionalidad de las Leyes penales, práctica y teoría*. Madrid: Trotta, 2013. p. 18-19.

22. DÍEZ RIPOLLÉS J. L. op. cit. p. 20.

23. En términos de técnica legislativa «el procedimiento legislativo es ciertamente único, pero no estricta o esencialmente parlamentario». AA.VV. *La proliferación legislativa, un desafío para el Estado de Derecho*. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (Dir.). JIMENEZ APARICIO, E. El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley: La fase gubernamental. Madrid: Thomson, 2004. p. 282.

24. *Ibíd.* P. 20-21.

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

Ministro de Justicia, se interesara por esa aparente disfunción social sin respuesta, y decidiera incluirla en su agenda política; así como para que posteriormente incorporara dicha figura jurídica, no solo para los eventos de terrorismo, sino también para los ilícitos considerados, como de «especial gravedad».<sup>25</sup>

Evidentemente, el argumento comodín que en su momento sostuvo el Gobierno para justificar la necesidad de intervención, fueron las invocaciones de miedo e inseguridad creados por los colectivos de víctimas, los cuales habían sido fortalecidos por los medios de comunicación.<sup>26</sup>

### 3.2. Fase formal del momento prelegislativo

Pasando ahora a la etapa en la que interviene el Gobierno para analizar la forma como debe enfocar un programa de acción, coincidimos con Becerra Muñoz, en cuanto a que las respuestas a los problemas sobre los que demanda

---

25. A este efecto nos referiremos más adelante, por el momento señalaremos que, para el caso de la justificación de la incorporación de la PPR en los casos de delincuencia terrorista, la influencia que tuvo el grupo de víctimas del terrorismo, quien hacía un tiempo venía reclamando dicha modificación legislativa, la cual, resultó finalmente, como una respuesta reactiva del Gobierno español, a la sentencia proferida por el TEDH que revocó la llamada *doctrina Parot*, creada a partir de la STS de 28 de febrero de 2006, con la cual se prolongaba la estancia en prisión para ciertos delitos, entre ellos el terrorismo. Para ACALE SÁNCHEZ, M. op. cit. p. 95 «la ecuación que realizó el Gobierno español fue la siguiente: si en opinión del TEDH, la doctrina Parot contravenía el principio de legalidad, bastaba con reformar el Código Penal e incluir una pena que prolongara tanto la estancia en prisión que la convirtiera en una pena perpetua: este es el origen de la prisión permanente revisable.».

26. Para el partido político al frente del Gobierno, no pasó inadvertida la recolección de firmas para convocar un referendo y lograr la incorporación de la PPR en el Ordenamiento penal convocada en 2008 por el padre de Mari Luz Cortés (una de las muertes con mayor impacto mediático en España); ni la presentada en 2010, por los padres de Marta del Castillo (muerte que también tuvo una alta difusión en medios). Esta simbiosis (Grupos de víctimas + medios de presión), ha tenido un alto interés en los partidos políticos, por los réditos electorales que ello puede reportar, así como el manejo maniqueísta de la víctima para justificar el endurecimiento punitivo sin bases empíricas y sin contar con las voces autorizadas de personal experto. Muestra de ello, fue la incorporación dentro del *staff* de asesores del Gobierno sobre temas de justicia, del padre Mari Luz Cortés, y posteriormente, del padre de Marta del Castillo. Por último, puede consultarse la página web desde la que se están recogiendo las firmas para que la PPR no sea derogada, la que a la fecha de la elaboración de este documento, ya contaba con un total de 2.686.926 firmas y contando. Disponible en: [<https://www.change.org/p/no-a-la-derogaci%C3%B3n-de-la-prisi%C3%B3n-permanente-revisable>]. Consultada el 7 de abril de 2018.

---

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. año 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

intervención la sociedad, no se solucionan en todos los casos a golpe de Derecho penal sino mediante «una intervención coordinada» en la que deben participar diversos subsistemas, entre ellos el sanitario, el penitenciario, el procesal, el policial, el sociológico, e incluso los medios de comunicación, a fin de resolver un problema que no es sólo de la legislación penal, sino que es un problema de política pública penal.<sup>27</sup>

Si tomamos en consideración estos argumentos, podemos advertir el notable desinterés del Gobierno en buscar una política pública holista. La razón, consideramos, es clara: No se puede pasar por alto que en los Estados democráticos, el legislador es también permanente candidato, por lo cual, lo que haga o deje de hacer políticamente, puede constituir herramienta de campaña para futuras elecciones; y en asuntos de «clamor social» y de generar la sensación de estar haciendo algo, el Derecho Penal, puede constituir un instrumento útil y barato para la capitalización de futuros votos.<sup>28</sup>

### 3.2.1. Argumentos presentados por el prelegislador (Gobierno), para justificar la necesidad de la PPR en España

Si efectuamos una lectura preliminar a los argumentos vertidos en la exposición de motivos de los anteproyectos de Ley presentados por el ejecutivo para conseguir la introducción de la PPR para casos de delincuencia terrorista, así como para los delitos catalogados como de *excepcional gravedad*, vemos que su justificación –en ambos anteproyectos– alude a «la necesidad de fortalecer la confianza en la Administración de Justicia [la cual precisa de tener] a su disposición un sistema legal que garantice resoluciones judiciales previsibles que, además, sean percibidas en la sociedad como justas. [Por lo que] está justificada una respuesta extraordinaria mediante la imposición de una pena de prisión de duración indeterminada (prisión permanente), si bien sujeta a un régimen de revisión: tras el cumplimiento íntegro de una parte relevante de la condena, cuya duración depende de la cantidad de delitos cometidos y de su naturaleza, acreditada la reinserción del penado, éste puede obtener una libertad condicionada al cumplimiento de ciertas exigencias, en particular, la no comisión de nuevos hechos delictivos»;<sup>29</sup> o, para el caso de actos de terrorismo, «la confirmación del

27. BECERRA MUÑOZ, J. Op. cit. p. 337-338. El mismo, La toma de decisiones legislativas penales. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 99. Sep.-Dic. 2013. pp. 125-158.

28. POZUELO PÉREZ, L. Op. cit. p. 40.

29. Anteproyecto de Ley Orgánica, de 11 de octubre de 2012, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, Boletín Oficial del Estado.

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

abandono de su relación con el grupo u organización a que pertenecía; y la adhesión al cumplimiento de su compromiso de reparación (moral y material) a favor de las víctimas de sus delitos».<sup>30</sup>

Respecto del trámite que debe seguir todo anteproyecto de Ley, el numeral segundo del artículo 22 de la Ley 50 de 1997 consagra que, «[e]l procedimiento de elaboración de proyectos de Ley (...), se iniciará en el Ministerio o Ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto, que irá acompañado por la memoria y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.»<sup>31</sup>

Teniendo en mente esta condición normativa, consideramos bastante probable, que se haya presentado una primera irregularidad en el cumplimiento de los requisitos mencionados, ya que, si miramos el contenido del primer anteproyecto de Ley Orgánica, el cual fue presentado el 16 de julio de 2012 por el Ministerio de Justicia, encontramos que la nueva modalidad de pena se proponía de forma exclusiva y *reservada a los supuestos más graves de delincuencia terrorista*;<sup>32</sup> sin embargo, en el anteproyecto de Ley Orgánica, presentado en el mes de octubre de ese mismo año, esa cartera ministerial decide ampliar el catálogo de conductas, y en su remplazo extiende su alcance a una serie de conductas consideradas por ella, como *de excepcional gravedad*.<sup>33</sup>

Cabría entonces preguntarnos ¿qué sucedió en el periodo comprendido entre julio a octubre de 2012, que generara una ampliación tan drástica de esa política represiva? En términos político-criminales, ¿cuáles fueron los trascendentales

---

Disponible en: [[http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292358725605?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Medios&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DAnteproyecto\\_de\\_Ley\\_de\\_Reforma\\_del\\_Codigo\\_Penal.pdf&blobheadervalue2=1288777317612](http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292358725605?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Medios&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DAnteproyecto_de_Ley_de_Reforma_del_Codigo_Penal.pdf&blobheadervalue2=1288777317612)]. Consultado el 29 de marzo de 2018.

30. Anteproyecto de Ley Orgánica, de 16 de julio de 2012, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, Boletín Oficial del Estado. Disponible en: [<http://www.juecesdemocracia.es/ActualidadMJU/2012/Anteproyecto%20de%20reforma%20de%20CP%202012.pdf>]. Consultado el 29 de marzo de 2018.

31. Se hace claridad que a lo largo de este artículo utilizaremos el contenido del artículo 22 de la norma que se encontraba vigente al momento del debate legislativo y prelegislativo, al momento del análisis de la PPR.

32. Ver nota 30.

33. Ver nota 29.

y reiterados acontecimientos sociales ocurridos en ese intervalo, que afloraron la existencia de una disfunción social necesitada de extender tan gravosa intervención a las conductas denominadas como de especial gravedad? ¿Cuál fue el fundamento empírico utilizado por el Ministerio de Justicia –y posteriormente por el legislador– para justificar la incorporación de la figura de la PPR en el Ordenamiento español?, en términos generales, ¿en que se fundó la necesidad y oportunidad para la inclusión en España de la PPR?, así mismo, al momento de la elaboración de la memoria económica exigida por la Ley aludida ¿Se efectuó un verdadero análisis de los costes que podría generar la creación de esta nueva modalidad de pena?

La respuesta a estas inquietudes no se nos antoja tangible; sin embargo, es interesante ver durante ese periodo, la influencia que en los medios de comunicación causó la opinión de los colectivos de víctimas, ante el aparente «silencio» del poder ejecutivo, al incluir dentro de su anteproyecto de Ley la figura de la PPR, solamente para los delitos de terrorismo y no haberlo considerado para otras figuras delictivas que en los últimos tiempos habían generado gran «alarma social», razón por la que dijeron sentirse *defraudados*,<sup>34</sup> pero llama aún más la atención que, a escasos tres meses de haberse presentado el anteproyecto de Ley por el Gobierno, éste decidiera presentar otro con adiciones *nada cosméticas* sobre los casos a los que se extendería la pena perpetua/revisable,<sup>35</sup> sin que además

34. GUTIERREZ CALVO, V. La prisión permanente revisable solo se aplicará a terroristas. *Diario El País*, España, abril de 2012. Disponible en: [[https://politica.elpais.com/politica/2012/04/17/actualidad/1334650585\\_242698.html](https://politica.elpais.com/politica/2012/04/17/actualidad/1334650585_242698.html)]. Consultado el 30 de marzo de 2018. En dicho extracto de prensa y bajo el subtítulo «Rajoy me lo prometió», se lee: «Antonio del Castillo, padre de Marta, pidió a Gallardón [léase, Ministro de Justicia de la época] que “rectifique o dimita”. “Me siento engañado y utilizado. No me podía esperar esto”, dijo. Según él, cuando su hija fue asesinada, el expresidente José Luis Rodríguez Zapatero le dijo “a la cara y por convicción” que no implantaría la prisión permanente, pero Mariano Rajoy le “prometió a la cara” que sí lo haría y ha “incumplido su compromiso”. También Juan José Cortés, padre de Mari Luz, lamentó el anuncio de Gallardón, “un golpe difícil de asumir”».

35. Omitimos intencionalmente referirnos a la última propuesta de ampliación del catálogo de delitos a los que se pretendía fuera aplicable la PPR, y que fue presentada –sin éxito– por el Gobierno en 2018 ante el Congreso de los Diputados, la cual, nuevamente, contenía altas dosis de populismo punitivo, con la que proponía criminalizar conductas con alto efecto mediático, y por contera, con un eventual resultado electoral favorable, de cara a futuras elecciones.

También puede verse El PAÍS, Editorial. El editorial. Utilizar a las víctimas. *Diario El País*, España, marzo de 2018. Disponible en: [[https://elpais.com/elpais/2018/03/15/opinion/1521134232\\_689982.html](https://elpais.com/elpais/2018/03/15/opinion/1521134232_689982.html)]. Consultado el 30 de marzo de 2018. Allí se sostiene

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

se hubiera acompañado, de una razonada y fundada memoria, que viniera acompañada, de los *demás antecedentes necesarios* para que de esta manera el Congreso

que «[t]odos los sondeos coinciden en señalar a Ciudadanos [C's] como una amenaza electoral para el Partido Popular, lo que permite interpretar las posiciones de ambos partidos respecto a la prisión permanente como una guerra sin cuartel para atraer al electorado más conservador. Solo así se explica que, sin esperar el dictamen del Tribunal Constitucional sobre la prisión permanente instaurada por el PP en 2015, el Gobierno se haya lanzado a proponer nuevos supuestos que – ¡coincidencia! – responden a casos de delitos recientes, como el de Diana Quer. Y solo así se explica el bandazo de Ciudadanos, que ahora apoya esta nueva pena después de haber sido contrario a ella». Esta percepción también se advierte por otros medios de comunicación y por los partidos de la oposición, ver entre otros, EUROPAPRESS.COM, s/a. El PP, AL PSOE: “Mire a los padres y convéznales de que están equivocados con la prisión permanente revisable. *Europapress*, España, 15 de marzo de 2018. Disponible en: [<http://www.europapress.es/nacional/noticia-oposicion-acusa-pp-ciudadanos-aprovechar-casos-diana-quer-gabriel-debatir-prision-permanente-20180315123100.html>]. Consultado el 23 de abril de 2018. Allí se registra que «el resto de grupos de la oposición han afeado al PP y a Ciudadanos que utilicen este debate aprovechando sucesos que han sido mediáticos como la muerte del pequeño Gabriel, todo ello enmarcado en un lucha entre ambos partidos». Véase también: ELDIARIO.ES, s/a. El PP invita a los padres de Diana Quer y Marta del Castillo a un acto en apoyo a la prisión permanente revisable. *Eldiario.es*, España, 01 de febrero de 2018. Disponible en: [[https://www.eldiario.es/politica/PP-comienzo-recogida-permanente-revisable\\_0\\_735627481.html](https://www.eldiario.es/politica/PP-comienzo-recogida-permanente-revisable_0_735627481.html)]. Consultado el 23 de abril de 2018. Donde se señala que: «El PP ha iniciado una ofensiva política a favor de esta pena, con duras críticas a Ciudadanos por abstenerse en el Congreso en la iniciativa del PNV para tramitar la derogación de la prisión permanente revisable. Por eso, ha presentado mociones en los ayuntamientos, una proposición no de ley en el Congreso y otra en el Senado. Los populares consideran que detrás de la propuesta de Ciudadanos para endurecer el acceso al tercer grado y a los permisos penitenciarios hay un “nuevo capítulo de oportunismo”. Para confirmar sus tesis, recuerdan el programa que pactaron Pedro Sánchez [PSOE] y Albert Rivera [C's] en febrero de 2016, que incluía la derogación de la prisión permanente revisable». O El titular de ELMUNDO.ES, Luis Ángel Sanz. El PSOE arremete contra PP y Cs por “usurpar el dolor de las víctimas” para arañar votos y atacarle. *Elmundo.es*, España, 15 de marzo de 2018. Disponible en: [<http://www.elmundo.es/espana/2018/03/15/5aaa7e3246163fa6278b463c.html>]. Consultado el 23 de abril de 2018. Donde se lee que «La dirección del PSOE sabe que el debate sobre la prisión permanente revisable le hace un daño terrible entre su electorado por coincidir en la misma semana en la que se está enterrando al pequeño Gabriel Cruz. Así lo han confirmado a este diario dirigentes de la Ejecutiva y diputados del Grupo Parlamentario. (...) Para defenderse de las dura críticas que han vertido durante estos días los padres de varias víctimas contra el PSOE, los socialistas han arremetido hoy contra el PP y Ciudadanos por “usurpar el dolor de las víctimas” con un objetivo electoral: arañar miles de votos y perjudicar al Partido Socialista (...)». Citemos finalmente el titular de LAVANGUARDIA.COM, s/a. El PSOE ve oportunista usar el crimen de Gabriel para la

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

podiera pronunciarse sobre esta modificación, tal como lo exige el numeral cuarto de la Ley 50/1997.<sup>36</sup>

### 3.2.2. Argumentos cardinales que debió satisfacer el prelegislador (Gobierno), para justificar la necesidad de la PPR en España

Ahora bien, si el Gobierno consideraba necesario hacerse de una herramienta que fortaleciera la confianza en la Administración de Justicia, tal como lo señaló en su anteproyecto de reforma al CP, debió pensar primero en alternativas diferentes a la agravación punitiva como herramienta para conseguirlo,<sup>37</sup> ya que la mala imagen institucional a la que alude el Gobierno, se podría mejorar, como lo aprecia PÉREZ CEPEDA, mediante un obrar competente por parte de la

---

prisión permanente. *Lavanguardia.com*, España, 13 de marzo de 2018. Disponible en [<http://www.lavanguardia.com/politica/20180313/441495278148/psoe-opportunista-crimen-gabriel-prision-permanente.html>]. Consultado el 23 de abril de 2018. La que registra la posición de la portavoz del PSOE, la que anota que «“la conmoción existente en la opinión pública tras el último asesinato del pequeño Gabriel no genera las mejores condiciones para mantener un debate sereno por parte del Legislativo” y “con algunas estrategias oportunistas de utilización del dolor para marcar posiciones políticas”. (...) son el PP y Ciudadanos quienes han “abocado” al Congreso a debatir sobre esta cuestión, cosa que ocurrirá el próximo jueves, y cuestiona que sus motivos obedezcan a un “cálculo electoral” porque, dice, “la propuesta del PNV sobre la derogación estaba en trámite parlamentario pero había una especie de acuerdo tácito de esperar a que el Tribunal Constitucional se pronunciara” al respecto. (...) “Ha sido esa puja que tienen el Partido Popular y Ciudadanos los que presentaron una enmienda a la totalidad y exigieron que esas enmiendas se debatieran ya. Como consecuencia de ese cambio de opinión de PP y Cs, nos vemos abocados a que este jueves tengamos que hacer un debate de enmienda a la totalidad” (...)».

36. «3. El titular del Departamento proponente elevará el Anteproyecto al Consejo de Ministros a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos. 4. Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el titular del Departamento proponente someterá el Anteproyecto, de nuevo, al Consejo de Ministros para su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la Memoria y demás antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él.»
37. Ello, sin dejar de lado el hecho de que, si volvemos a las estadísticas mencionadas en páginas previas, debió antes buscar la manera de mejorar la mala percepción social que sobre el Gobierno y los políticos tiene la ciudadanía y no –parafraseando los evangelios– ponerse a tratar de *sacar la paja que hay en el ojo de la Administración de Justicia sin antes haber sacado la viga que hay en los ojos del Gobierno*.

---

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

Administración de Justicia, con la que se garantice un proceso justo e igualitario a la sociedad, y no mediante la equiparación de justicia con retribución,<sup>38</sup> ni con la agravación de una Ley penal de sino securitario, cuya única pretensión es la propagación de una justicia penal inocuidadora y complaciente con las reivindicaciones talionales de las víctimas, a quienes –de paso– el Gobierno estigmatiza e instrumentaliza al elevarlas a la categoría de seres desvalidos, necesitados de atención, de cuidado y sin posibilidades de recuperación,<sup>39</sup> a fin de capitalizar adeptos electorales y ocultando de forma soterrada «la ineficacia del sistema y su incapacidad para prevenir la victimización, [ya que es] más gratificante políticamente, al mismo tiempo que financieramente menos gravoso» este proceder, que, el dedicar dinero y esfuerzos a la realización de políticas de prevención del problema,<sup>40</sup> con lo que además refleja su fracaso en el cumplimiento de su obligación constitucional de inserción y reeducación del delincuente, la cual, ahora le traslada de forma exclusiva al penado.

Como hicimos mención en anteriores apartados, la capacidad de intervención que puede ejercer el Gobierno sobre el legislador, puede conllevar a que el debate en sede parlamentaria sea simplemente retórico,<sup>41</sup> por lo que, como lo aconseja LAPORTA, se debe prestar especial atención a la manera como produce las Leyes –o presenta sus propuestas– el poder ejecutivo, quien en la actualidad representa «el verdadero poder legislativo».<sup>42</sup>

En esta dirección, la necesidad de fortalecer este momento de participación prelegislativa, tiene como fin el fortalecimiento de su contenido técnico, el cual, por su importancia, debería despertar un mayor interés doctrinal, puesto que la mejora de esta faceta, puede incluso resultar favorable para la fase legislativa propiamente dicha, así como para la interpretación del espíritu de la Ley por parte de su intérprete.

---

38. PÉREZ CEPEDA, A.I. Justificación y claves político-criminales del proyecto de reforma del Código Penal de 2013. *Ars Iuris Salmanticensis*. No. 2, junio 2014, 25-35. Disponible en: [<http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/viewFile/11966/12329>]. Consultado el 7 de abril de 2018.

39. CEREZO DOMÍNGUEZ, A. I. op. cit. p. 38-46.

40. POZUELO PÉREZ, L. op. cit. p. 40-41.

41. Sobre las etapas de la fase prelegislativa ver por todos BECERRA MUÑOZ, J. *La toma de decisiones en política criminal, bases para un análisis multidisciplinar*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013; también DÍEZ RIPOLLÉS J. L. op. cit.

42. AA.VV. *La proliferación legislativa, un desafío para el Estado de Derecho*. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (Dir.). LAPORTA, F.J. Teoría y realidad de la legislación: Una introducción general. Madrid: Thomson, 2004. p. 51.

---

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

La etapa legislativa o parlamentaria, como lo indica Jimenez Aparicio, ha correspondido históricamente, más que a un escenario de discusión técnica, a un escenario de discusión jurídica y política, razón por la que los asuntos con contenido técnico, suelen ser pasados por alto por los legisladores,<sup>43</sup> debido entre otras causas, a su falta de conocimientos especiales, así como a su formación e interés político y electoral (o politiquero).

Volviendo nuestros pasos sobre el estudio del aspecto técnico que debía poseer el anteproyecto de Ley con el que se incorporó la PPR, recordemos que el artículo 22 de la Ley 50 de 1997, le imponía al Gobierno la obligación de que el mismo fuera acompañado de la memoria, estudios e informes que demostraran su necesidad y oportunidad.

A nuestro modo de ver, es evidente que en este caso –como en muchas otras reformas realizadas al CP–, ello no sucedió de forma seria y madurada, sino que su cumplimiento se hizo de forma meramente nominal, mediante la aportación de una especie de *check list* que satisficiera la formalidad, así no cumpliera con la esencia, o mejor, con el objeto mismo que persigue esa previsión legislativa. Ello se desprende de lo denunciado por el Consejo de Estado en su informe, quien al presentar su dictamen decidió «discrepar de la forma en que se ha[bía] presentado esta importante decisión de política penal y penitenciaria, e insist[ió] en la necesidad de que una reforma de tal envergadura [viniera] acompañada de una justificación profunda, detallada y respaldada por datos precisos de las razones que la motivan».<sup>44</sup> No obstante, como veremos posteriormente, esta exhortación pasó el debate legislativo *sin pena ni gloria*; lo cual da cuenta del desprecio mostrado por el legislador y el Gobierno, al punto de vista experto y a los conocimientos cualificados, o al menos, su desinterés por los mismos.

A una advertencia de este calibre, debería prestársele legítima atención no solo por el Gobierno y el legislador, sino también por el TC y por la doctrina nacional, ya que su correcta exigencia y cumplimiento devendrían en una mejora cualitativa de la calidad de las Leyes, y en una eventual reducción del populismo punitivo.

Para PAREDES CASTAÑÓN los intentos de racionalización y justificación de la Ley se han concentrado en un «diálogo de sordos», desde donde la doctrina

43. AA.VV. *La proliferación legislativa, un desafío para el Estado de Derecho*. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (Dir.). JIMENEZ APARICIO, op. cit. p. 283.

44. Dictamen del Consejo de Estado, referencia 358/2013, aprobado el 27 de junio de 2013. Disponible en: [<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-358>]. Consultado el 31 de marzo de 2018.

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

critica y genera ruido sin aportar información relevante, y donde el legislador [ni el Gobierno] tampoco lo hace, por no interesarle el debate racional y preferir ocultar mejores intereses, valores o prejuicios.<sup>45</sup>

Sin embargo, pese a que la orden de aportar la memoria, los estudios y los informes necesarios, ha sido igualmente incorporada a los reglamentos del Congreso y del Senado, esta no ha tenido una eficacia real apreciable en ninguno de los contextos citados, debido al trato que le ha prodigado no solo el Gobierno y el legislador, sino también como lo hemos dicho, la academia y los tribunales; situación que ha degenerado en un deterioro del producto legislativo.<sup>46</sup>

Desde el punto de vista internacional, es preciso recordar que España se ha comprometido al cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en este sentido, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General 3, ha impuesto la obligación a los Estados Parte que «se abstengan de violar los derechos reconocidos por el Pacto y cualesquiera restricciones a cualquiera de esos derechos debe ser permisible de conformidad con las disposiciones pertinentes del Pacto. [Añadiendo seguidamente que] Cuando se introdu[zan] restricciones, los Estados debe[rán] demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos del Pacto» (sic).<sup>47</sup>

---

45. AA.VV. *Derecho penal para un Estado social y democrático de derecho: Estudios penales en homenaje al profesor Octavio de Toledo y Ubieta*. MAQUEDA ABREU. M.A. / MARTÍN LORENZO. M. / VENTURA PÜSCHEL A. (Coord.). Madrid: Universidad Complutense. 2016. PAREDES CASTAÑÓN, J.M. Vademécum del legislador racional (y decente): Noventa reglas para una buena praxis legislativa en materia penal. p. 1106. También en *Libertas, Revista de la Fundación Internacional de Ciencias Penales*, No. 2, Julio 2014, p. 348.

46. De hecho, la postura que ha mantenido sobre este asunto el TC desde la STC 108/1986, es que, la definición de cuales antecedentes se consideran obligatorios, corresponde al parlamento; por lo que, si este no lo denuncia al momento del debate legislativo, ello subsana su carencia. SÁINZ MORENO, F. / SILVA OCHOA, J. C. Da. *La calidad de las Leyes*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1989, p. 27.

47. El énfasis es nuestro. Disponible en: [<http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom31.html>]. Consultado el 8 de abril de 2018.

Por su parte, el TEDH en múltiples sentencias se ha referido a la compatibilidad de las restricciones a los derechos, bajo la condición del cumplimiento de tres elementos a saber: 1). Que las limitaciones se encuentren previstas en la Ley. 2). Que los límites sean necesarios en una sociedad democrática para conseguir un fin legítimo y 3). Que los límites sean proporcionales en relación con ese fin legítimo. (sentencias, casos *Handyside*; *Klass C.*; *Young, James y Webster*, entre otras).

---

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

Como vemos, no sólo existe la obligación normativa interna de justificar la necesidad y conveniencia de la intromisión legislativa en eventos en que pueda comportar una eventual e importante afectación de derechos, sino que también existe –y este es un solo ejemplo, pero no el único– la obligación internacional de que así se proceda. Sin embargo, no apreciamos sustento empírico, científico, ni técnico, así como tampoco valoración o análisis alguno con el que el Gobierno justificara la incorporación de la PPR en la legislación interna.

Una aportación documental sería por parte del Gobierno, sobre las razones por las que consideraba necesaria la trasposición de la Prisión Permanente Revisable en el Estado español, debería, por lo menos, haber dado cumplimiento a las siguientes condiciones o requisitos:

a). Una argumentación suficiente con la que explicara, en su exposición de motivos, la racionalidad del aumento punitivo hasta el punto de considerar necesaria la PPR –aun cuando las penas ya eran bastante elevadas antes–, acompañada de una explicación coherente del porqué se apela a ella pese al panorama ofrecido por las estadísticas oficiales, las cuales no dan cuenta de un aumento de los delitos de los que ahora es objeto esta pena; por lo que, debió explicar los motivos por los que decidía persistir en ella, pese al no cambio de la realidad criminológica, la que no precisaba de adicional intervención, o al menos, no por los senderos del Derecho penal; b). Aportar una justificación técnica y científica, acerca de su necesidad y de su eficacia «para prevenir delitos graves y de que tal eficacia compens[ará] los reparos que despierta su dureza».<sup>48</sup>

En este sentido, mediante los «documentos expositivos y justificativos»<sup>49</sup> debería haberse allegado el soporte empírico o científico en el que sustentaba el acierto y la validez de sus conclusiones, mediante la demostración de las razones que cimentaban la necesidad y oportunidad de la norma, así como el estudio sobre las fuentes alternativas de solución y las razones por las que se descartaron tales opciones de intervención social o legislativa no sancionatoria. c). Debería

48. RÍOS MARTÍN, J.C. *La prisión perpetua en España. Razones de su ilegitimidad ética y de su inconstitucionalidad*. San Sebastián: Gakoa, 2013, p. 22. Este autor añade además que se debe «explicar y justificar, no sólo formalmente, sino materialmente, que esta pena supera el reproche de inseguridad jurídica que conlleva (art. 9.3 CE), que no atenta contra la dignidad de las personas (derecho recogido en el art. 10 de la Constitución española); que no se convierte en una pena inhumana o en trato degradante (art. 15 CE) y que es compatible con el mandato constitucional de que las penas estén orientadas hacia la reeducación y reinserción social de los penados (art. 25.2 CE)». Lo cual, como dijimos al inicio de esta investigación, ha sido el mayor de los reproches que ha elevado la doctrina.

49. BECERRA MUÑOZ, J. op. cit. p. 386-419.

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

haber ofrecido, los estudios de derecho comparado, acompañados de un análisis empírico o científico del resultado conseguido en tales países con relación al poder de intimidación de esa figura jurídica. En fin, debería haber suministrado d). Un estudio estadístico sobre la criminalidad, dentro de España, así como en el entorno de la Unión Europea; al igual que, e). La demostración documentada de que se atendió no solo la voz de las –reales o potenciales– víctimas, sino que además se tuvo la oportunidad de escuchar y analizar el asunto, desde el punto de vista de expertos en la materia, a efectos de evaluar el impacto que podría eventualmente resultar con la entrada en vigor de la norma y sus posibles repercusiones en el Ordenamiento jurídico y en la sociedad.

Sobre este último tópico, es evidente que tampoco se aportó un análisis serio de impacto, ni siquiera desde el punto de vista presupuestal, pues, en lo concerniente a los recursos que se podrían requerir para llevar a cabo dicha *política pública*, se debió al menos informar sobre los costes asociados que generaría la contratación del personal especializado que efectuaría los llamados «pronósticos favorables de reinserción», en donde deberá contarse con personal experto en ámbitos jurídicos, psicológicos, criminológicos, entre otros perfiles; así como el coste que debería asumir eventualmente el Estado –y la ciudadanía en general– para el mantenimiento del condenado, bajo la figura de la pena perpetua revisable.<sup>50</sup> Sin embargo, tal análisis no se hace evidente. De hecho, el informe del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), al referirse a la figura de la custodia de seguridad reprocha que el Gobierno no prevea las circunstancias que generaría esta medida «más allá de las lacónicas menciones del art. 100, pese a que el prelegislador es consciente de que la introducción de la custodia de seguridad obligar[ía] a una reforma penitenciaria, que, sin embargo, no acompaña a la reforma, pretextándose en la Memoria del análisis del impacto normativo que al preverse que su aplicación no se har[ía] hasta un plazo medio, exist[ía] un amplio margen temporal para llevarla a cabo. Siendo censurable no solo que no se acompañe de las reformas de otras Leyes necesarias, como lo es la de la Ley Orgánica General Penitenciaria, sino que ni siquiera se contenga una previsión cierta de cuándo van a tener lugar esas reformas»;<sup>51</sup> situación que ratifica nuestras apreciaciones.

50. Según información ofrecida por el Secretario General de Instituciones Penitenciarias al Congreso de los Diputados, a 2017, el valor mensual por recluso se calculaba en 1806 euros mensuales. Disponible en: [[https://www.elconfidencial.com/espana/2017-12-08/mantener-presos-carcel-mas-carro-sueldo-medio\\_1489516/](https://www.elconfidencial.com/espana/2017-12-08/mantener-presos-carcel-mas-carro-sueldo-medio_1489516/)]. Consultado el 10 de abril de 2018.

51. Consejo General del Poder Judicial. Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal,

Sobre el aspecto que refiere a la necesidad de contratación de personal especializado, un estudio empírico realizado por RÍOS MARTÍN advierte la actual escases de personal técnico y profesional en los centros penitenciarios (juristas, psicólogos, pedagogos, sociólogos, educadores, trabajadores sociales, etc.); añadiendo en los resultados de su encuesta que el 86% de las personas privadas de la libertad a quienes se les aplicó la muestra, no habían visto nunca al jurista ni al pedagogo del penal; para el caso de los psicólogos, encontró que «el 42% de las personas presas no les ha[bían] visto nunca, una cuarta parte les ven una vez al año, esto es, de Pascuas a Ramos, y apenas un 11,5% dicen tener un contacto semanal o incluso más frecuente».<sup>52</sup> Adicionalmente, sobre los tiempos en los que son atendidos por cada uno de los perfiles profesionales mencionados, el estudio encontró un panorama que tampoco favorece y que eventualmente podría dificultar la realización de un serio y fundado análisis sobre el *pronóstico de reinserción* exigido por la norma –amén del alto contenido de subjetividad que tiene una prognosis de este tipo–; el resultado del estudio indica que «cuando se entra en contacto con ellos, la conversación raramente excede de los diez minutos».<sup>53-54</sup>

Como resultado de lo señalado, consideramos que, si bien, las normas que desarrollan el contenido del artículo 88 de la CE no hacen referencia de manera concreta a los documentos que deben acompañar un proyecto de Ley en materia penal, estimando solamente como necesarios, los llamados documentos «preceptivos», los cuales se refieren a los dictámenes presentados por el CGPJ y el Consejo de Estado, debería prestarse una mayor atención a los documentos que se estiman necesarios para la conformación de la posterior posición del legislador; por lo que los documentos relativos a las cuestiones que justifican la conveniencia, oportunidad y los costes asociados a la misma, deberían no ser considerados como alternativos o discrecionales, sino por el contrario, ser sometidos a un debate concienzudo sobre su real sustento y eficacia. En este sentido, la fase prelegislativa, como momento de elaboración técnica del anteproyecto de

---

aprobado el 16 de enero de 2013. Disponible en: [[http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\\_Judicial/Consejo\\_General\\_del\\_Poder\\_Judicial/Actividad\\_del\\_CGPJ/Informes/Informe\\_al\\_Anteproyecto\\_de\\_Ley\\_Organica\\_por\\_la\\_que\\_se\\_modifica\\_la\\_Ley\\_Organica\\_10\\_1995\\_de\\_23\\_de\\_noviembre\\_del\\_Codigo\\_Penal](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_por_la_que_se_modifica_la_Ley_Organica_10_1995_de_23_de_noviembre_del_Codigo_Penal)]. Consultado el 31 de marzo de 2018.

52. RÍOS MARTÍN, J.C. op. cit. p. 152-153.

53. *Ibíd.* p. 153.

54. Sobre estas cuestiones puede consultarse, AA.VV. *Hacia una evaluación racional de las Leyes*. NIETO MARTÍN A./MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M./BECERRA MUÑOZ, J. (Dirs.). Madrid: Marcial Pons, 2016, especialmente capítulos 1 a 5.

---

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

Ley, debería fortalecerse, reglamentarse y ser objeto de control en una mejor medida, a fin de fijar los contornos de los posibles intervinientes, quienes estarán investidos para participar, pero siempre, condicionados a que apoyen sus tesis en bases empíricas y científicas y no en meras opiniones personales, para que ello permita la confrontación sobre su validez y resultados; consiguiendo con ello una refinación del debate en sede parlamentaria, la cual, sin dejar de lado el aspecto técnico, estará en mejores condiciones de ocuparse de la discusión política y jurídica.

En suma, consideramos que el estudio de los aspectos denominados como «técnicos» no debe condicionarse simplemente a cuestiones relativas al uso del lenguaje, al uso de determinadas cláusulas, al orden de los preceptos, ni a la fijación de notas de vigencia, entre otras cuestiones, pues éstas pueden en gran parte, comprometer simplemente el aspecto formal de la disposición –sin desconocer las consecuencias sustantivas que ello puede conllevar–, sino que además, tal estudio técnico, debería abarcar la verificación de los aspectos que justifican la propuesta legislativa, por lo que, la documentación relativa a los antecedentes necesarios a los que hace referencia el artículo 88 constitucional, deberían ser objeto de verdaderos filtros y controles de revisión, pues de esta manera, se depura el debate y se racionaliza su contenido,<sup>55</sup> a fin de mejorar la actual imagen que se tiene tanto de la etapa prelegislativa, como de la etapa legislativa, la cual se percibe como una escenario en el que *todo vale*, como un espacio en el que «en materia de legislación penal parece que el fin justifica los medios».<sup>56</sup>

### 3.3 Fase legislativa propiamente dicha

Esta etapa posee una mejor evolución normativa en su desarrollo interno. Desde el periodo ilustrado se ha tenido al poder Legislativo, como el lugar en donde se hace visible la materialización de las manifestaciones de la voluntad de los gobernados, los cuales *presuntamente* hallan la concreción y respuesta a sus necesidades sociales, a partir de las manifestaciones normativas de sus representantes.

---

55. Consideramos que se debe enfatizar en los controles y filtros a los que hacemos referencia, ya que, como acertadamente lo apunta BECERRA MUÑOZ, la clave para una mayor racionalidad, no está en imponer la obligación de entregar un número determinado de documentos, sino prevalentemente, en un tema de voluntad política respecto de su cumplimiento y en el establecimiento de mecanismos de control que aseguren su sanción en caso de ser desconocidos. BECERRA MUÑOZ, J. op. cit. p. 418.

56. FERRÉ OLIVÉ, J.C. Reformas penales en Brasil y en España, *Revista Brasileira de Ciência Crimináís*, No. 105, Nov-Dic. 2013, p. 208.

---

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Crimináís*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

Esta carta de intenciones, encuentra su confirmación en los numerales primero y segundo del artículo 66 de la CE, los cuales consagran que el pueblo español se encuentra representado por las Cortes Generales compuestas por el Congreso de los Diputados y por el Senado, quienes tienen a cargo el ejercicio de la potestad legislativa del Estado.<sup>57</sup>

Desde el punto de vista interno, podemos destacar dos etapas diferenciadas del proceso legislativo formalmente considerado; estas etapas poseen niveles de análisis que se retroalimentan entre sí, al componerse de a). Un momento de discusión en el pleno, en donde «se debaten aspectos generales y básicos»; y otro de discusión en b). Las respectivas comisiones designadas, en cuyo seno se «estudia el texto en profundidad, con un mayor sentido técnico (...) y con algo menos de presión social».<sup>58</sup>

En lo concerniente a los debates que se generaron en las sesiones surtidas en el Congreso de los Diputados, en las que se discutió la propuesta de reforma al Código Penal que traía la inclusión de la PPR en el Ordenamiento interno español, veremos seguidamente cómo los partidos políticos de la oposición cuestionaron la manera como se llevaron a cabo algunas etapas del procedimiento legislativo, y al final sostuvieron que se había presentado una reforma penal sustancialmente diferente de la debatida en sesiones, con evidente desconocimiento de varios de los requisitos que eran propios de su esencia.<sup>59</sup>

### 3.3.1 *Discusiones parlamentarias respecto de la incorporación de la PPR en España*

Si efectuamos una lectura a los registros documentales que del diario de sesiones del Congreso de los Diputados de fecha 26 de marzo de 2015, se observa que

57. Artículo 66 CE:

1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.
2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.
3. Las Cortes Generales son inviolables.

58. BECERRA MUÑOZ, J. op. cit. p. 344.

59. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, 26 de marzo de 2015, X legislatura, núm. 269, p. 40-53. Disponible en: [[http://www.lucio.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-269.PDF#page=77](http://www.lucio.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-269.PDF#page=77)]. Consultado el 31 de marzo de 2018.

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

los representantes de los diferentes partidos de la oposición, elevaron reparos a la manera como se había llevado a cabo el trámite legislativo, tildándolo de «atrofia [generada a partir de] la modificación de la norma en su conjunto, mediante la aceptación o la incorporación de noventa enmiendas en el Senado (...); lo cual configura un Código Penal diferente que no ha sido objeto de los filtros preceptivos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), del Consejo de Estado y de los demás órganos consultivos que deben informar una norma que, en el Senado, se convierte en nueva mediante un procedimiento legislativo que se aleja mucho de los requerimientos del procedimiento del legislativo ordinario»; por su parte, otros manifestaron que «la tramitación ha[bía] sido (...) caótica, técnicamente mala»; y otro sector sostuvo que «el Senado ha[bía] legislado un nuevo epígrafe del Código Penal que no fue tratado en ninguno de los debates de la ponencia»; adicionalmente, otros reprocharon «la manera atropellada en que se tramitó (...) con papeles que circulaban constantemente en los últimos momentos, incluso antes de las votaciones»; así mismo, en las últimas intervenciones se registró que «el entonces ministro Gallardón [había llevado] a la aprobación del Consejo de Ministros un anteproyecto que remitió a informe al Consejo de Estado, al Consejo General del Poder Judicial, y a la Fiscalía General, pero [que] luego lo modificó radicalmente. Lo volvió a llevar al Consejo de Ministros y ya no fue objeto de informe (...) para burlar los trámites legalmente establecidos para la tramitación de las Leyes que afectan a derechos y libertades fundamentales (...), presentó noventa enmiendas, cosa que también ha hecho en el Senado, y así no solo contaminó el trámite parlamentario y dificultó el trabajo de los grupos, sino que esquivó los informes del Consejo General, del Consejo de Estado, de la fiscalía, (añadiendo que la) reforma [era] innecesaria. (Por último señaló que) no ha[bía] ningún hecho objetivo que indique que esta reforma hiciera falta».<sup>60</sup>

Estas apreciaciones, nos permiten evidenciar que, dentro del debate en sede parlamentaria, se reprocharon asuntos que tenían que ver, no sólo con el cumplimiento de ciertas condiciones que debieron surtirse en la etapa formal del debate legislativo, tanto en sede de comisiones y discusión en el pleno, sino también, sobre aspectos que tuvieron lugar en la etapa prelegislativa, en la que el Gobierno decidió pasar por alto el cumplimiento de algunos requisitos de carácter preceptivo, al haber introducido adicionales modificaciones que no aludían a meras cuestiones formales del anteproyecto de Ley, sino que comprometían la

60. *Ibíd.* No obstante, debemos precisar que estas observaciones se hicieron sobre varios aspectos que involucraba la propuesta de reforma al Código Penal y no solamente sobre cuestiones puntuales de la PPR.

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

sustancia de la modificación normativa propuesta y que pese a tal deficiencia, al contar con mayorías en ambas Cámaras legislativas, decidió hacer trascorrir torciceramente y sin ruborizarse, una tramitación irregular, a fin de poder continuar con su pretensión regulatoria expansiva.

Estas cuestiones nos ratifican el mutismo del legislador y su actitud servil a las pretensiones del ejecutivo, especialmente, en cuanto a simpatías políticas se refiere; con desprecio incluso del procedimiento establecido.

### 3.3.2. *Cuestiones mínimas que debió atender el legislador si consideraba necesaria la entrada en vigor de la PPR en España*

A esta altura argumental, consideramos que la verificación y cumplimiento de las exigencias relacionadas en el epígrafe 3.2.2., de este trabajo, debieron ser objeto de confrontación tanto por las respectivas comisiones designadas, como también por el pleno parlamentario; ello, puesto que así se consigue, no sólo que la competencia del legislador no quede vacía de contenido y se convierta en mero actor de trámite con funciones de *dador de fe notarial* de la decisión del Gobierno, sino que se transforme en un Ente que debate técnica, jurídica y políticamente el contenido de una determinada propuesta de Ley a fin de que su contenido sea adecuado socialmente. Con este proceder, posiblemente, podrá con el tiempo, recuperar la posición que tenía antaño, sin que por ello se desconozca la inevitable influencia del Gobierno en las sociedades actuales.

*Contrario sensu*, las previas cuestiones que se han dicho hasta ahora, sobre la posición asumida por el legislador y por el ejecutivo, no nos permiten más que evidenciar, la falta de seriedad y rigor asumidos por estas ramas del poder, con relación a la puesta en vigor de una propuesta de Ley, haciéndonos colegir que para el caso concreto, su única pretensión fue la de incorporar las modificaciones al Código penal, con el fin de satisfacer la presión ciudadana,<sup>61</sup> y de paso capitalizar los réditos electores que ello podría conllevar; ello, evidentemente, sin considerar necesario, prestarle mucha atención al análisis de su necesidad, a su conveniencia, ni a un estudio sosegado que diera respuesta a la existencia de un verdadero desajuste de la realidad, y si éste precisaba de la intervención del

---

61. Pues como lo aprecia el preámbulo de la LO 1/2015, «se introduce la prisión permanente revisable para aquellos delitos de extrema gravedad, en los que los ciudadanos demandaban una pena proporcional al hecho cometido». Justificación meramente retórica, y de la que no obra documento que la respalde, así como tampoco da cuenta de cuál fue el análisis de proporcionalidad utilizado para respaldar dicha proposición.

---

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

Derecho penal, como necesaria reacción ante la deficiente eficacia de los medios con los que se contaba, y que no daban correcta respuesta.<sup>62</sup>

Con razón, Serrano Gómez advierte que si el legislador se hubiera apoyado en la previa asesoría de expertos en Derecho penal, penitenciario y criminología, quizás no hubiera incorporado al Código penal la figura de la prisión permanente revisable;<sup>63</sup> sin embargo, al parecer, este asunto no era un aspecto que interesara mucho al partido mayoritario al momento de incorporar tan nefasta figura, pues, como lo dejó sentado uno de sus miembros en el diario de sesiones del Congreso, «esta reforma [se hizo] pensando no en la doctrina o la teoría académica, sino en las personas, en dar respuesta a sus demandas y en resolver sus problemas»,<sup>64</sup> como si de asuntos excluyentes se estuviera haciendo referencia. Lamentable razón le asiste a Redondo Illescas y Garrido Genovés cuando señalan que en la actualidad «las políticas criminales funcionan de modo acientífico, es decir, con total ignorancia de los conocimientos disponibles, o peor aún, contracientífico, o sea, haciendo justo lo contrario de lo que el conocimiento criminológico [y de otras ciencias] prescribe».<sup>65</sup>

Adicionalmente, no podemos olvidar el actuar del Gobierno, y el complaciente silencio del legislador, al dejar pasar inadvertidos los sintomáticos dictámenes del Consejo de Estado y del CGPJ, quienes, al realizar un análisis técnico del anteproyecto, advirtieron que, si bien existía libertad de configuración en la política legislativa, se echaban de menos «las razones, motivos, causas o circunstancias por las que se ha [bía] entendido que una reforma de esta magnitud resulta [ba] necesaria», razón por la que insistían «en la necesidad de que una reforma de tal envergadura [viniera] acompañada de una justificación profunda, detallada y respaldada por datos precisos de las razones que la motiva [ba] n»,<sup>66</sup> dado que «la genérica alusión a la necesidad de robustecer la confianza en la Administración de Justicia a través del dictado de resoluciones judiciales previsibles y

62. JUANATEY DORADO, C. Una “moderna barbarie”: La prisión permanente revisable. *Revista General de Derecho Penal*. No. 20. 2013. p. 1-13. De moderna barbarie la ha calificado Ferrajoli, palabras que recoge esta autora en el artículo referenciado.

63. SERRANO GÓMEZ, A. /SERRANO MAÍLLO, I. op. cit., p. 84.

64. Ver nota 35. Crasa afirmación con la que se da a entender que las posturas de la doctrina, además de innecesarias, se encuentran en completa desconexión con la realidad social, así como, si las penas de larga duración dieran respuesta efectiva a los [reales o aparentes] conflictos sociales que demanda el electorado.

65. REDONDO ILLESCAS, S. /GARRIDO GENOVÉS, V. *Principios de Criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 126.

66. Nota 44.

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

percibidas como más justas por la sociedad, en poco contribu[ía] a esclarecer las motivaciones de política criminal que justifica[ra]n la introducción de la antedicha medida.»<sup>67</sup> Estas cuestiones no hicieron eco en la discusión parlamentaria de las mayorías, quienes con una actitud contumaz decidieron seguir adelante con su objetivo, sin importar estas relevantes cuestiones, las que al parecer consideraron de poca monta como para ser atendidas.

Este resultado nos ratifica la necesidad de mejorar la forma como actualmente se viene gestando el proceso creador de Leyes, el cual precisa, del fortalecimiento de las etapas, no solo prelegislativa, sino también legislativa en sus dos fases básicas; ello ligado no sólo a cuestiones de regulación, sino también a un necesario cambio de mentalidad, el cual precisa de altas dosis de voluntad política.<sup>68</sup>

Por lo tanto, al ser España un Estado democrático, consideramos que la discusión normativa en sede parlamentaria, debe ser objeto de mejora, a fin de que ésta no devenga finalmente en un discurso de mera pedantería en la que prevalece *per se*, la posición mayoritaria; en consecuencia, en el debate parlamentario, y especialmente, en las discusiones surtidas al interior de las comisiones designadas, el discurso dialéctico debe tener en cuenta no solo la posición del grupo político dominante, sino también atender los argumentos de la oposición, ya que este segmento político representa una parte de la sociedad.

Este postulado nos lleva a sugerir la necesidad de que ésta etapa sea objeto de mejora en su forma y contenido; que se preste un mayor interés al contenido técnico de las discusiones en las comisiones, pues si bien, constitucionalmente, el poder legislador ha sido conferido a ésta rama del poder, el actual modelo de sociedad no nos permite cerrar los ojos a la influencia y poder del ejecutivo sobre el Legislativo, el cual, por su falta de interés, o por su débil aparato técnico, en muchas ocasiones decide pasar de forma inalterada el contenido de los proyectos de Ley presentados por el Gobierno.

Por lo tanto, debido a que el debate que se surte en el pleno se contrae con mayor vehemencia a la discusión de intereses políticos y jurídicos, se debe prestar mayor atención al cumplimiento de los trámites que se surten en las comisiones, puesto que en ellas es donde en mejor forma se puede dar importancia al aspecto técnico.

Para el efecto, en la discusión sobre la PPR, las comisiones debieron haber verificado que el Gobierno diera cumplimiento a los puntos a, b, c, d, y e, de nuestro

---

67. Nota 51.

68. El cual, quizás sea el más grande de los problemas a resolver.

---

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

apartado 3.2.2., pues de esta manera se realizaba una confrontación sustancial –y no meramente formal– de las cuestiones que repercutirían en el producto legislativo; siendo en ese escenario donde, en caso que las justificaciones del Gobierno no se consideraran suficientes, se aprovechara la oportunidad de efectuar un nuevo estudio, que sobre la base de tales ítems, solicitara la intervención de ciudadanos expertos y no expertos, de grupos de víctimas y de académicos, y en general, de argumentos *morales* y empíricos,<sup>69</sup> lográndose así que el discurso atendido no sea simplemente el mayoritario, sino que el producto final sea el resultado de acuerdos basados en las mejores y demostradas tesis, a efectos de obtener una correcta formación de la voluntad legisladora. Todo ello, ligado a la necesidad del aporte al debate, de la documentación empírico, científica y social, que permitiera apoyar o descartar la necesidad y oportunidad de la intervención punitiva. Ésta, a nuestro juicio debe ser la lectura que se debe hacer del numeral 4 del artículo 22 de la Ley 50/1997, que en desarrollo del artículo 88 de la CE,<sup>70</sup> impone que se alleguen al debate parlamentario, la memoria y la totalidad de los antecedentes que se consideren necesarios, y que se requieran para una correcta discusión del proyecto.

Por las anteriores razones, nos adherimos a la posición de Acale Sánchez, quien considera que «una reforma tan drástica del Ordenamiento jurídico español, sin haber sido consensuada con las distintas fuerzas políticas carece del adjetivo “democrática”» y mucho menos puede considerarse ajustada a derecho. «La democracia no puede quedar jamás reducida a un mero procedimiento» o a un cálculo aritmético procedente de las mayorías.<sup>71</sup> ¡Esto no puede ser considerado democracia!

#### 4. CUESTIÓN ADICIONAL: LA EVENTUAL INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ya nos hemos referido a los requisitos y controles que consideramos deben ser objeto los anteproyectos y proyectos de Ley penal previo a su entrada en vigencia en la legislación española; sin embargo, puede ocurrir que por una u otra causa pueda *colarse* un determinado proyecto de reforma que no cumpla

69. BECERRA MUÑOZ, J. op. cit. p. 455-456.

70. Artículo 88 CE: «Los proyectos de Ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos».

71. ACALE SÁNCHEZ, M. op. cit. p. 207-208.

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminaís*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

adecuadamente los respectivos filtros y requisitos, y por lo tanto, entre en vigor, cobrando así fuerza obligatoria.

En este virtual escenario, en la que las etapas previstas en sede preparlamentaria y parlamentaria no sean cumplidas debidamente, nos queda la posibilidad de que el Tribunal Constitucional (TC) se pronuncie sobre la constitucionalidad de la norma. Sin embargo, antes de llevar a cabo esta afirmación, debemos empezar por denunciar la necesidad de variación jurisprudencial que tiene sentado ese Tribunal respecto del allegamiento de los ya conocidos *antecedentes necesarios* al debate parlamentario, puesto que, pese a que el artículo 88 constitucional contiene un mandato imperativo respecto del cumplimiento de los citados antecedentes obligatorios, el TC ha morigerado su cumplimiento, otorgándole una suerte de alcance discrecional, al sujetar su interpretación a la libre determinación de quienes participan de la discusión parlamentaria, en la que, en caso de silencio sobre el aporte de los mismos, se entenderá su carencia como subsanada por innecesaria;<sup>72</sup> situación con la que se incumple sin más el mandato constitucional, y puede traer consigo la creación de normas sin siquiera una base mínima que las justifique. Ello, sin tener en cuenta las eventuales consecuencias que en materia de violación de derechos fundamentales puede generar la vigencia de una ley de contenido represivo cuyo carácter es vinculante para los ciudadanos.

Por esta razón, consideramos que se hace imperioso, no sólo que el TC analice la necesidad del cumplimiento *formal* de lo que ordinariamente ha considerado como *antecedente necesario*, sino que además –en atención a las repercusiones que la norma penal puede conllevar– el estudio de tales *antecedentes* se extienda a una revisión *material* conforme a las cuestiones que más adelante se detallan.

Es posible que nuestra posición sobre el análisis de tales antecedentes sea un poco más amplia del que la doctrina ha sostenido hasta el momento; sin embargo, estimamos que, a efectos de una mejora de la racionalidad legislativa, el análisis de dichos documentos debe ir más allá de la exigencia de los dictámenes preceptivos del CGPJ y del Consejo de Estado, y sujetarse a un estudio caso a caso sobre la necesidad de cuales soportes adicionales se consideran como necesarios de entrega; es decir, el TC debe realizar un estudio en donde *el juicio de necesidad* se extienda a la entrega –o no– de los documentos que, en general justifiquen la necesidad y conveniencia de la propuesta de Ley; con ello se consigue el cumplimiento de una estructura no solamente formal, sino también material.

Por esta razón –como ya lo anunciamos–, coincidimos con Becerra Muñoz cuando rechaza «la general aceptación de que el mandato constitucional recogido

72. Nota 46.

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

en el artículo 88 es disponible por las partes», cuando de su redacción se desprende de su contenido imperativo.<sup>73</sup> Dicho rechazo lo dirige contra la posición jurisprudencial sentada por el TC a partir de la sentencia STC 108/1986, en donde esa colegiatura esgrimió que: «La ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el conforme era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios».

Con la crítica a esta posición jurisprudencial no pretendemos implantar un *Gobierno de los jueces*, puesto que a lo largo de este artículo hemos dejado sentada la necesidad de fortalecer el proceso legiferante en las etapas que podríamos denominar como previa y concreta –o legislativa y prelegislativa–. No obstante, consideramos que el análisis del cumplimiento de los *antecedentes necesarios* debe ser objeto de estudio por parte del TC al momento de verificar su encaje con el texto constitucional y con la mejora del producto legislativo;<sup>74</sup> con mucha mayor razón, cuando, para otros asuntos ese Tribunal ha considerado que «si la omisión de informes o audiencias preceptivas, en el procedimiento administrativo, determina normalmente incidir en un vicio esencial, causante de la anulabilidad del acto o disposición final, en el orden de la materia objeto de este recurso, la imperativa exigencia del trámite establecida en textos de índole constitucional, así como el rango y carácter del órgano llamado a evacuarlo, y no menos el alcance y trascendencia de la materia objeto de la disposición (...) es una violación que entraña la inconstitucionalidad».<sup>75</sup>

Ahora bien, sobre el alcance de la acepción *documentos necesarios* contenida en el artículo 88 constitucional, compartimos la postura de Díez Ripollés quien, al analizar lo que debe entenderse por tales, desprende tres posibilidades,

73. BECERRA MUÑOZ, J. op. cit. p. 452-453.

74. Este análisis se circunscribiría a un análisis formal respecto del cumplimiento de –como ya dijimos– la documentación y antecedentes que se consideraban necesarios para poder llevar a cabo un correcto debate parlamentario, sin que ello implique un cuestionamiento sobre la oportunidad o conveniencia del instrumento legal escogido, pues ello desbordaría su competencia.

75. Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1984, de 13 de marzo de 1984. FJ. 6.

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

optando finalmente por la referida a «todos aquellos antecedentes que los destinatarios de la iniciativa, y por ende competentes para tomar la decisión legislativa, consideren imprescindibles para “pronunciarse sobre” ella, sin que haya que limitarse a los así determinados a priori en la Constitución o bloque de constitucionalidad» por lo que, su cumplimiento, no puede quedar a la decisión libre de si se cumple o no por sus destinatarios,<sup>76</sup> ya que esa supuesta discrecionalidad no se desprende de la lectura del mandato previsto en el artículo 88 de la CE. Por lo tanto el TC debería variar su jurisprudencia, haciéndola extensible a cuestiones en las que se presente una omisión injustificada en la presentación de los documentos y antecedentes que puedan llegar a ser considerados como necesarios, y que tal falta pueda repercutir en la calidad de la Ley, o en la formación de la voluntad legisladora, se decrete su inconstitucionalidad –o al menos se ordene su devolución al Parlamento–, en los supuestos en los que tal carencia pueda trasgredir la Constitución.

## 5. CONCLUSIONES

La labor realizada hasta este momento, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer la etapa prelegislativa en la que es notorio el protagonismo que ejerce el poder ejecutivo.

Como se vio en el presente estudio, la justificación presentada por el Gobierno sobre la necesidad de la incorporación de la PPR en el Ordenamiento interno, se dirigió al fortalecimiento de la confianza en la Administración de Justicia, y garantizar resoluciones judiciales previsibles y justas. Sin embargo, partiendo de esta tesis, no se observa que, dentro de la etapa prelegislativa, el Ministerio de Justicia, como proponente del anteproyecto, hubiera buscado mecanismos alternativos menos *invasivos* que el recurso al Derecho penal, con los que pudiera hacer frente a esa presunta necesidad de recuperación de confianza –la que además solo menciona y no justifica– y que le llevara a descartar una modalidad de intervención diferente. Así mismo, «no casa» en debida forma, la comprensión del Gobierno para estimar, que la figura de la PPR fuera a generar en la sociedad la aludida recuperación de la confianza en la Administración de Justicia, y mucho menos, que ese análisis hubiera sido efectuado a la luz de un juicio serio sobre la necesidad, conveniencia y costes que la realidad social demandaba; debiendo por tanto haber aportado para ello, la totalidad de la documentación y de los antecedentes necesarios que ratificaran dicha necesidad de intervención.

---

76. DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. op. cit. p. 216-225.

---

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

Con referencia al momento legislativo propiamente dicho, se puso en evidencia el gradual vaciado de competencias del que ha venido siendo objeto esa rama del poder público, la cual, en el caso en discusión, hizo evidente la descomunal fuerza del ejecutivo y la debilidad y sometimiento del parlamento a aquel; –con mayor razón al poseer mayorías parlamentarias–, lo que les permitió el impulso del proceso legislativo, sin mayor debate argumental, aun haciendo oídos sordos a los reparos expuestos por las minorías.

Este estado de cosas nos lleva a considerar, de una parte, la necesidad de que se exijan mejores criterios al debate técnico en sede de las comisiones designadas, razón por la que propusimos que el debate dialéctico en esa sede, sea enriquecido sobre la base de escuchar a todos los grupos, sujetos y entes que se consideren necesarios o que estimen que pueden verse comprometidos con la decisión legislativa, bajo la condición de que sus argumentos no se conformen con un simple desacuerdo personal, sino que por el contrario, se extienda al ofrecimiento de elementos empíricos y científicos que racionalicen el debate a efectos de conseguir una decisión debidamente ajustada y justificada.

Por último, sugerimos un cambio jurisprudencial por parte del TC, sobre la supuesta discrecionalidad del parlamento al momento de decidir sobre lo que consideran como *antecedentes necesarios* para llevar a cabo el debate legislativo. A partir de esa lectura, consideramos recomendable el estudio caso a caso, sobre los documentos que puedan considerarse como necesarios al interior de esa célula legislativa, la que, para el caso del anteproyecto que incorporó la figura de la PPR en el Ordenamiento interno, debió contener una serie de documentos y evidencias que como lo vimos no fueron aportadas, y ello al final, no solo empobreció la calidad del texto legal, sino que pone en entredicho el respeto estatal a los derechos fundamentales; especialmente a los derechos del penado a quien ahora se inoctrina y se le traslada la obligación estatal de reinserción a la sociedad.

El cumplimiento de estos requisitos generará una mejora importante respecto de la racionalidad de las Leyes y reducirá la ambición populista de resolver las demandas sociales mediante la tesis comodín de *tolerancia cero*, de mano dura contra la delincuencia, la que con el pasar de los tiempos ha conseguido el endurecimiento de las Leyes sin que todavía se noten los supuestos favorables resultados, o la virtud de dichas modificaciones, con las que simplemente se ha conseguido *gobernar a través del delito*<sup>77</sup> capitalizando de esta manera los réditos políticos.

77. Para SIMON este obedece, no a una crisis del delito, sino a una crisis del Gobierno. SIMON. J., Gobierno, castigo y modernidad, (Traducción de Augusto Montero), *Revista delito y sociedad*, No. 22, Vol., 1, 2006, p. 75-91.

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

Con razón sostiene ZAPATERO, que la teoría del derecho se ha ocupado mucho tiempo, de la labor que realizan los jueces, pero muy poco de lo que hacen los legisladores<sup>78</sup> –ni tampoco– el poder ejecutivo.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ACALE SÁNCHEZ, M. La prisión permanente revisable: ¿Pena o cadalso? Madrid: Iustel, 2016.
- Anteproyecto de Ley Orgánica, de 16 de julio de 2012, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, Boletín Oficial del Estado. Disponible en: [<http://www.juecesdemocracia.es/Actualidad-MJU/2012/Anteproyecto%20de%20reforma%20de%20CP%202012.pdf>].
- Anteproyecto de Ley Orgánica, de 11 de octubre de 2012, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, Boletín Oficial del Estado. Disponible en: [[http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292358725605?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Medios&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DAnteproyecto\\_de\\_Ley\\_de\\_Reforma\\_del\\_Codigo\\_Penal.pdf&blobheadervalue2=1288777317612](http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292358725605?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Medios&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DAnteproyecto_de_Ley_de_Reforma_del_Codigo_Penal.pdf&blobheadervalue2=1288777317612)].
- ANTÓN-MELLÓN, J. ÁLVAREZ/G. ROHSTEIN, P.A. Medios de comunicación y populismo punitivo en España: Estado de la cuestión, *Revista Crítica Penal y Poder*, No. 9, 2015.
- ARROYO ZAPATERO, L. /LASCUARRAIN SÁNCHEZ, J. A. /PEREZ MANZANO, M. (Edit.). *Contra la cadena perpetua*. Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha, 2016.
- BECERRA MUÑOZ, J. La toma de decisiones en política criminal, bases para un análisis multidisciplinar. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.
- BECERRA MUÑOZ, J. La toma de decisiones legislativas penales. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 99. Sep.-Dic. 2013. pp. 125-158.
- CEREZO DOMÍNGUEZ, A. I. El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las Leyes penales. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- CERVELLÓ DONDERIS, V. Prisión perpetua y de larga duración. Régimen Jurídico de la Prisión Permanente Revisable. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- Comité de Derechos Humanos, Observación General 3, Disponible en: [<http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom31.html>].
- Congreso de los Diputados, Diario de sesiones del 26 de marzo de 2015, X legislatura, núm. 269, p. 40-53. Disponible en: [<http://www.lucualconfiguru>].

78. ZAPATERO, V. De la jurisprudencia a la legislación. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, No. 15-16, 1994, p. 769-789.

CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)racionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*. vol. 148. ano 26. p. 19-54. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

- congreso.es/public\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-269.PDF#page=77].
- Congreso de los Diputados. Disponible en: [<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=88&tipo=2>].
- Consejo de Estado, referencia 358/2013, aprobado el 27 de junio de 2013. Disponible en: [<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-358>].
- Consejo General del Poder Judicial. Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, aprobado el 16 de enero de 2013. Disponible en: [[http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\\_Judicial/Consejo\\_General\\_del\\_Poder\\_Judicial/Actividad\\_del\\_CGPJ/Informes/Informe\\_al\\_Anteproyecto\\_de\\_Ley\\_Organica\\_por\\_la\\_que\\_se\\_modifica\\_la\\_Ley\\_Organica\\_10\\_1995\\_de\\_23\\_de\\_noviembre\\_\\_del\\_Codigo\\_Penal](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_por_la_que_se_modifica_la_Ley_Organica_10_1995_de_23_de_noviembre__del_Codigo_Penal)].
- CUERDA RIEZU, A. Cadena perpetua y las penas muy largas de prisión: Por que son inconstitucionales en España. Barcelona: Atelier, 2011.
- Diario El Confidencial. España, diciembre de 2017. Disponible en: [[https://www.elconfidencial.com/espana/2017-12-08/mantener-presos-carcel-mas-caros-sueldo-medio\\_1489516/](https://www.elconfidencial.com/espana/2017-12-08/mantener-presos-carcel-mas-caros-sueldo-medio_1489516/)].
- Diario ElDiario.es, España, febrero de 2018, Disponible en: [[https://www.eldiario.es/politica/PP-comienza-recogida-permanente-revisable\\_0\\_735627481.html](https://www.eldiario.es/politica/PP-comienza-recogida-permanente-revisable_0_735627481.html)].
- Diario ElMundo.es. España, marzo de 2018. Disponible en: [<http://www.elmundo.es/espana/2018/03/15/5aaa7e3246163fa6278b463c.html>].
- Diario El País, España, marzo de 2018. Disponible en: [[https://elpais.com/elpais/2018/03/15/opinion/1521134232\\_689982.html](https://elpais.com/elpais/2018/03/15/opinion/1521134232_689982.html)].
- Diario El País, España, abril de 2012. Disponible en: [[https://politica.elpais.com/politica/2012/04/17/actualidad/1334650585\\_242698.html](https://politica.elpais.com/politica/2012/04/17/actualidad/1334650585_242698.html)].
- Diario Europapress, España, marzo de 2018, Disponible en: [<http://www.europapress.es/nacional/noticia-oposicion-acusa-pp-ciudadanos-aprovechar-casos-diana-quer-gabriel-debatir-prision-permanente-20180315123100.html>].
- Diario LaVanguardia.com, España, marzo de 2018, Disponible en: [<http://www.lavanguardia.com/politica/20180313/441495278148/psoe-opportunista-crimen-gabriel-prision-permanente.html>].
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana, Revista Jueces para la democracia, No. 49, marzo 2004, pp. 25-42. Disponible en: [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=839232>].
- DÍEZ RIPOLLÉS J. L. La racionalidad de las Leyes penales, práctica y teoría. Madrid: Trotta, 2013.
- FERRÉ OLIVÉ, J.C. Reformas penales en Brasil y en España, Revista Brasileira de Ciencia Crimináis, No. 105, Nov-Dic. 2013.

- GARCÍA ARÁN, M./BOTELLA, J. (Dir.). *Malas noticias: medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.
- JUANATEY DORADO, C. Una “moderna barbarie”: La prisión permanente revisable. *Revista General de Derecho Penal*. No. 20. 2013.
- MAQUEDA ABREU. M.A./MARTÍN LORENZO. M./VENTURA PÜSCHEL A. (Coord.). *Derecho penal para un Estado social y democrático de derecho: estudios penales en homenaje al profesor Octavio de Toledo y Ubieto*. Madrid: Universidad Complutense. 2016.
- MARCILLA CÓRDOBA, G. *Racionalidad Legislativa, Crisis de la Ley y nueva ciencia de la legislación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- MENDOZA BUERGO, B. *El Derecho Penal en la Sociedad del Riesgo*, Madrid: Civitas, 2001.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (Dir.). *La proliferación legislativa, un desafío para el Estado de Derecho*. JIMENEZ APARICIO, E. *El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley: La fase gubernamental*. Madrid: Thomson, 2004.
- Ministerio del Interior. *Balance de Criminalidad*. Disponible en: [[http://www.interior.gob.es/documents/10180/6865255/Presentacion+ministro\\_Balance+de+Criminalidad+2016.pdf](http://www.interior.gob.es/documents/10180/6865255/Presentacion+ministro_Balance+de+Criminalidad+2016.pdf)].
- MORILLAS CUEVA, L. (Dir.). *La pena de prisión entre el expansionismo y el reduccionismo punitivo*. Madrid: Dykinson, 2016.
- NIETO MARTÍN A. /MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M. /BECERRA MUÑOZ, J. (Dir.). *Hacia una evaluación racional de las Leyes*. Madrid: Marcial Pons, 2016.
- No a la derogación de la Prisión Permanente Revisable. Disponible en: [<https://www.change.org/p/no-a-la-derogaci%C3%B3n-de-la-prisi%C3%B3n-permanente-revisable>].
- PAREDES CASTAÑÓN, J.M. *Vademécum del legislador racional (y decente): Noventa reglas para una buena praxis legislativa en materia penal*. *Libertas, Revista de la Fundación Internacional de Ciencias Penales*, No. 2, Julio 2014.
- PÉREZ CEPEDA, A.I. *Justificación y claves político-criminales del proyecto de reforma del Código Penal de 2013*. *Ars Iuris Salmanticensis*. No. 2, junio 2014. Disponible en: [<http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/viewFile/11966/12329>].
- POZUELO PÉREZ, L. *La política criminal mediática. Génesis, desarrollo y costes*. Madrid: Marcial Pons, 2013.
- REDONDO ILLESCAS, S. /GARRIDO GENOVÉS, V. *Principios de Criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.
- RÍOS MARTÍN, J.C. *La prisión perpetua en España. Razones de su ilegitimidad ética y de su inconstitucionalidad*. San Sebastián: Gakoa, 2013.

- SÁINZ MORENO, F./SILVA OCHOA, J. C. Da. La calidad de las Leyes. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1989.
- SERRANO GÓMEZ, A./SERRANO MAÍLLO, I. Constitucionalidad de la prisión permanente revisable y razones para su derogación. Madrid: Dykinson, 2016.
- SILVA SÁNCHEZ, J.M. La expansión del Derecho penal, Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales. Madrid: Civitas, 2001.
- SIMON, J., Gobierno, castigo y modernidad, (Traducción de Augusto Montero), Revista delito y sociedad, No. 22, Vol., 1, 2006.
- SOTO NAVARRO, S. La protección penal de los bienes jurídicos colectivos en la sociedad moderna. Granada: Comares, 2003.
- Tribunal Constitucional, Sentencia No. 35/1984, de 13 de marzo.
- Tribunal Constitucional, Sentencia No. 108/1986, de 29 de julio.
- VÉLEZ RODRÍGUEZ, L. A. Política Criminal y Justicia Constitucional, Particular consideración de los tribunales constitucionales colombiano y español. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- ZAPATERO, V. De la jurisprudencia a la legislación. Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho, No. 15-16, 1994.
- ZAPATERO, V. El arte de legislar. Pamplona: Aranzadi, 2009.

## PESQUISAS DO EDITORIAL

### Veja também Doutrina

- La pena y su ejecución: la integración del derecho penitenciario en el sistema penal, de Ricardo M. Mata y Martín – *RBCCrim* 145/367-394 (DTR\2018\17975); e
- Modificaciones jurídico-penales de la ley orgánica 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género, de Ricardo M. Mata Y Martín – *Ciências Penais* 7/61-92 (DTR\2007\384).