

f) PROYECTO DE REFORMA DEL CODIGO PENAL

La Ponencia encargada por el Gobierno de preparar un Proyecto de nuevo Código penal, ha elaborado las siguientes "Líneas Generales de la Reforma":

I.—La *reforma del Código penal* que ahora se proyecta se plantea como una revisión profunda del vigente y no como la redacción de un nuevo Código. Redactar un nuevo Código penal es tarea que requiere largo tiempo de estudios preparatorios y de consultas a las Universidades, Tribunales, Colegios de Abogados y a otras Corporaciones y Asociaciones. La revisión que se propone será, sin embargo, tan profunda que en algunos aspectos fundamentales, como es el sistema de penas —por sólo citar un ejemplo— implicará auténticas innovaciones.

La reforma fija como objetivo principal acompañar el Código penal vigente, cuyas líneas maestras se remontan al año 1848, a las actuales exigencias político-criminales, derivadas de las profundas transformaciones sociales operadas desde entonces y del cambio político que se está produciendo en estos momentos en el país, que quedará culminado en la nueva Constitución. Procurará también corregir aquellos errores técnicos sobre cuya necesidad de revisión exista consenso, evitando, en todo caso, consagrar a nivel legislativo doctrinas o conceptos que desde el punto de vista dogmático resultan controvertibles y son, de hecho, en la actual literatura penal objeto de polémica.

II.—Se reconoce que todo sistema penal es la expresión de una determinada realidad político-social, de tal suerte que sin la comprensión del momento político en que una legislación nace y se desarrolla no se puede entender su íntimo valor. Desde este punto de vista, la revisión que se proyecta responderá a los principios propios de un Estado social y democrático de Derecho.

Esto comporta, por de pronto, respecto a la etapa política anterior, un cambio sustancial acerca de la función misma que debe atribuirse a la legislación penal. La reforma que ahora se inicia parte de la firme base de que el Derecho penal no es instrumento de opresión que sirva para imponer coactivamente determinadas ideas políticas o morales, sino, por el contrario, garantía de libertad política y moral, que precisamente hace posible, en una sociedad pluralista, el ejercicio pleno de todas las libertades reconocidas en las restantes ramas jurídicas. El Derecho penal debe estar al servicio de un marco mínimo de convivencia, lo que debe traer consigo una mayor tolerancia con el comportamiento desviado.

La nueva perspectiva política obliga a conseguir que las garantías penales, hoy ya proclamadas formalmente, lleguen a tener efectiva vigencia material. Por otra parte, hace necesario eliminar del Código los rasgos autoritarios propios del período político antecedente, mediante la dulcificación y humanización del sistema penal.

III.—La reforma se inspirará, entre otros, en los siguientes principios técnicos:

1.—*Legalidad*

La vigencia material de este principio hace preciso revisar todos aquellos preceptos del actual texto legal que quebrantan las exigencias de certeza y seguridad jurídica que derivan del principio de legalidad, que habrán de ser asimismo escrupulosamente respetadas en las disposiciones de nueva creación.

2.—*Dignidad de protección del bien jurídico e intervención mínima*

La reforma concibe al delito, desde el punto de vista sustancial, como lesión o efectivo peligro de bienes jurídicos. Por ello se evitarán en lo posible los delitos formales y los de mera desobediencia.

La reforma parte de la base de que el Derecho penal es esencialmente de naturaleza fragmentaria, porque reduce su contenido a los ataques más graves contra los bienes jurídicos más importantes. El Derecho penal debe cubrir únicamente aquellos bienes jurídicos que se muestren merecedores, necesitados y capaces de protección penal. Un bien jurídico es merecedor de protección penal cuando la generalidad, y no sólo una minoría o clase dominante, lo considera altamente valioso y digno, por tanto, de máxima protección. Un bien jurídico está necesitado de protección penal cuando fracasan los medios de que disponen las otras ramas jurídicas. El Derecho penal es la *última ratio legis* y sólo debe intervenir—principio de la intervención mínima— cuando las sanciones propias de otras ramas jurídicas se muestran ineficaces para desempeñar la función protectora del bien jurídico. Un bien jurídico es capaz de protección penal cuando, por su estructura y contenido, los ataques a él dirigidos pueden ser realmente reprimidos o evitados por medio de sanciones penales.

El principio de la dignidad de protección del bien jurídico obliga a despenalizar ciertos hechos, hoy previstos como delitos, que no suponen ataques a bienes que la generalidad sienta como merecedores de protección penal o que entrañan atentados contra bienes incapaces de protección penal, frente a los cuales la Ley penal fracasa sistemáticamente y resulta totalmente ineficaz. El mismo principio obliga a penalizar ciertos hechos, hoy no considerados delictivos, que la generalidad, al contrario que ciertas minorías interesadas, siente como merecedores de protección penal.

3.—*Culpabilidad*

La reforma procurará dotar de la máxima vigencia al principio “ninguna pena sin culpabilidad”. Para conseguirlo se propone suprimir o corregir todos aquellos preceptos tanto del Libro I como de los Libros II y III del vigente Código, que originan responsabilidad objetiva.

4.—Proporcionalidad y finalidad de la pena

La reforma se emprende con la firme convicción de que la gravedad de la pena conminada debe ser proporcional al hecho cometido y su ejecución deberá orientarse a finalidades preventivas, en particular la readaptación social del condenado.

El principio de proporcionalidad de la pena hace necesario revisar la penalidad que el Código establece hoy para numerosos delitos, por tratarse de penas notoriamente desproporcionadas y que quebrantan la jerarquía valorativa que el propio Código elige como punto de partida.

En cuanto a las finalidades preventivas de la pena, se parte de la idea de que ésta sólo puede aspirar a cumplir un fin de prevención general si se crea en la generalidad de los ciudadanos la conciencia de que la pena conminada en la ley para el hecho cometido se cumple efectivamente, sin perjuicio, en todo caso, de los correspondientes beneficios penitenciarios de que pueda gozar el condenado. La intimidación que la pena pueda producir no depende tanto, como es sabido, de la gravedad de la misma a nivel legal abstracto, como de su concreta imposición y efectivo cumplimiento. De ahí que la rebaja de penalidad a que conduce el principio de proporcionalidad deba ir acompañada de la corrección del actual desajuste entre lo que podríamos llamar valor nominal y valor efectivo de la pena.

La finalidad de prevención especial que la pena debe cumplir aconseja consolidar y ampliar las actuales instituciones individualizadoras, pero evitando la aplicación automática y mecanicista que de ellas se viene haciendo, que no sirve a la prevención especial y perturba la función de prevención general al crear la imagen de que determinadas infracciones gozan sistemáticamente de práctica impunidad. Se estudiará la conveniencia de introducir nuevas instituciones individualizadoras que permitan renunciar a la ejecución o incluso a la imposición de la pena si la ejecución o la imposición no es necesaria desde el punto de vista de la prevención general y resulta inconveniente desde la perspectiva de la prevención especial.

IV.—Fuentes

Las fuentes a utilizar entendemos deben ser:

a) El propio Código penal vigente, en su completa dimensión histórica, con consideración de las versiones precedentes y de los distintos proyectos que se han elaborado desde el siglo pasado. El vigente texto legal debe ser mantenido en cuanto corresponda a las normas culturales de la sociedad española y esté asimilado ya por el pueblo. En lo que sea congruente con las necesidades de la modernización técnica, deberán conservarse las definiciones, las formulaciones de las circunstancias eximentes y modificativas y las tipificaciones ya consagradas por el uso y aclaradas en sus límites por la jurisprudencia.

b) La legislación comparada, especialmente los modernos Códigos penales cuya mayor perfección técnica ha sido reconocida por la doctri-

na Código penal suizo, alemán e italiano) y los más próximos a nuestra área cultural (Proyecto de Código penal-tipo para Latinoamérica). Ha de rehuirse, sin embargo, toda tentación de importar soluciones técnicas, por brillantes que sean, que carezcan de arraigo en nuestro Derecho penal y choquen con las concepciones penales patrias.

c) Las construcciones jurisprudenciales tanto por vía de interpretación como de acomodación de nuevas corrientes doctrinales y de creación de conceptos.

d) Las memorias de la Fiscalía del Tribunal Supremo, en cuanto han venido exponiendo propuestas de reforma de la Ley penal, inspiradas en gran parte en la praxis y la experiencia nacida de la diaria aplicación del Derecho positivo.

e) Los trabajos previos de la Sección 4.^a de la Comisión General de Codificación y los estudios de nuestros especialistas en Derecho penal, publicados a lo largo de la vigencia del Código penal y sus sucesivas reformas parciales.

ESQUEMA DE LA REFORMA

LIBRO I

1) Se estudiará la conveniencia de introducir un Título Preliminar, que recoja las normas relativas a las garantías penales y reglas de aplicación de la ley penal.

2) Revisión de la definición legal del delito, a fin de dotar al principio de culpabilidad de una base legal firme y conseguir que la responsabilidad criminal quede limitada a la derivada de dolo o imprudencia.

3) Punibilidad de la conspiración, proposición y provocación para delinquir sólo en aquellos casos en que la ley expresamente lo determine.

4) Revisión técnica de las circunstancias eximentes y modificativas de la responsabilidad criminal.

5) Revisión del artículo 15, relativo a los responsables de delitos y faltas que se cometen por medio de la imprenta u otro procedimiento que facilite la publicidad, con observancia del principio de responsabilidad personal.

6) Revisión del encubrimiento-participación, llevando a los delitos contra la Administración de Justicia el favorecimiento real y personal.

7) Introducción de una cláusula general relativa a las actuaciones en nombre de otro, a fin de evitar la impunidad que se produce cuando las características típicas concurren en la persona representada, pero no en la que actúa en su nombre.

8) Modificación del sistema de penas:

A.—Abolición de la pena de muerte.

B.—a) Pena privativa de libertad única, con duración máxima efectiva de quince años. Posibilidad de duración superior, con carácter excepcional, para hechos de gravedad también excepcional.

b) Alternativa: Arresto para las faltas; prisión para los delitos menos graves; y reclusión para los graves.

C.—Sustitución de la actual pena de multa por la de días-multa.

D.—Introducción del arresto fin de semana en la escala de penas.

E.—Ampliación a otros supuestos de la pena privativa del derecho de conducir vehículos de motor.

9) Medidas de seguridad postdelictuales para los sujetos peligrosos.

10) Revisión de las reglas de aplicación de penas, para adaptarlas al nuevo sistema determinador y hacerlas más flexibles. Especial consideración de los supuestos de concurso de delitos.

11) La responsabilidad civil recibirá un tratamiento unitario, agrupándose en un solo capítulo los preceptos sobre personas civilmente responsables por los actos ilícitos penales y las reglas sobre la extensión, alcance y efectividad de aquélla. Se definirá mejor la responsabilidad civil derivada de los actos inculpables y la forma de hacerla efectiva a través del proceso penal. Se precisarán los límites de la responsabilidad civil subsidiaria, de acuerdo con las últimas orientaciones jurisprudenciales.

12) Rehabilitación automática y prescripción de la reincidencia.

LIBRO II

1) Se estudiará la conveniencia de introducir un primer Título referente a los delitos contra la Comunidad Internacional.

2) El actual Título de delitos contra la Seguridad interior del Estado será reestructurado, regulando separadamente los delitos contra las Instituciones, los relacionados con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y los delitos contra el Orden público y contra la Autoridad y sus agentes.

3) Se estudiará la conveniencia de suprimir el actual Título VII de los delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, reconviniendo sus distintas modalidades a aquellos grupos de delitos contra las Instituciones con los cuales guardan afinidad en atención a los bienes protegidos (Delitos contra las Cortes, Administración de Justicia y Administración Pública).

4) Reconsideración, desde un punto de vista de política criminal, y de la cooperación internacional, de la actual regulación de los delitos referentes a las drogas tóxicas y estupefacientes.

5) Revisión técnica de los supuestos de hecho y de la punición de los delitos contra la vida.

6) Nuevo tratamiento penal del aborto.

7) Introducción de criterios más modernos para la regulación de las lesiones y reconsideración de la eficacia del consentimiento en tales delitos.

8) Posible introducción de un nuevo Título de delitos contra la familia, para reagrupar en él los que afectan a la misma y se hallan actualmente dispersos en el Código.

9) Revisión de los delitos contra la honestidad, tomando como criterios rectores los ataques a la libertad de las personas adultas y a los menores.

- 10) Protección penal de la intimidad.
- 11) Revisión de los delitos contra la propiedad, con introducción de nuevos criterios para su punición y rebaja de las sanciones penales.
- 12) Posible introducción de un Título de delitos contra la Economía Pública o el Orden Económico, así como regulación de los delitos contra el medio ambiente y el legado histórico, cultural y artístico de los pueblos de España.
- 13) Revisión de la regulación de los delitos imprudentes.

LIBRO III

Despenalización de las Faltas que posean sustancialmente carácter gubernativo.

Para terminar, la Ponencia especial quiere señalar que es consciente de que las líneas generales de reforma que quedan expuestas, están sometidas a la eventualidad de modificaciones, tanto porque los trabajos de desarrollo pongan de manifiesto nuevos puntos necesitados de elaboración, como porque el resultado de esos mismos trabajos desaconseje llevar a cabo alguna de las revisiones propuestas o reducir su alcance.

