

LA MEDICIÓN DE LA DELINCUENCIA: Análisis comparativo sobre la producción de estadísticas delictivas en Inglaterra y España

Diego Torrente, Dr MSc
(Universidad de Barcelona)

Versión post-print del artículo publicado en *Cuadernos de Política Criminal* 65 (1998)
pp. 495-520.

Las estadísticas oficiales sobre delincuencia se han criticado tradicionalmente por sus limitaciones como medida fiable del delito real. Sin embargo, recientemente están recibiendo una atención renovada por parte de los criminólogos y sociólogos de los países avanzados. Existen líneas nuevas de investigación que tratan de comprender mejor su proceso de elaboración y evaluar con más precisión sus limitaciones y ventajas. Este artículo se suma a esa corriente. El objetivo es analizar comparativamente los principios, reglas y procedimientos que se utilizan para estandarizar la producción de datos delictivos oficiales de la Policía en España e Inglaterra y Gales. Ambos sistemas estadísticos encaran problemas técnicos similares pero algunos se resuelven de forma diferente. Se analizan estas similitudes y diferencias. Se analizan también los factores que influyen en la construcción estadística: la discrecionalidad inevitable en la construcción de estadísticas delictivas, factores políticos, la estructura policial del país, el sistema de justicia penal, organizacionales, tecnológicos, valores policiales, y valores sociales generales. Finalmente se aboga por la necesidad de desarrollar una encuesta regular de ámbito nacional sobre delincuencia dirigida a las víctimas como un instrumento sobre el que contrastar mejor la evolución delictiva.*

(Palabras claves: delito, estadísticas, Policía)

The official criminal statistics has been traditionally criticized because of their limitations in giving a reliable picture of crime. Most recently they are receiving a renewed attention by criminologist. The aim of this line of research is to understand better their elaboration process to assess more accurately their limitation and advantages. The present article analyses comparatively the principles, rules and procedures used to standardize the production of criminal figures in Spain and England and Wales. Both statistical systems face similar technical problems but the way they solve them are different. These differences can be explained partially because of the unavoidable discretion in the construction of criminal statistics, but it must be considered also the influence of other factors like the political dynamic, police structure, criminal justice principles, organizational constrains, technology and general social values. Finally, the article advocates for a national crime survey based on victims' experiences as a way of contrasting information about crime in Spain.

(Key words: crime, statistics, police)

* Quiero expresar mi gratitud a los profesores Robert Reiner, del Law Department de la London School of Economics, y Manuel Martín de la Universidad de Barcelona por sus sugerencias y valiosos comentarios. Agradezco a la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior y al Home Office británico las facilidades recibidas. Mi agradecimiento es también para el Department of Social Policy and Administration de la London School donde pasé un productivo año académico 1995-6 realizando investigación bajo su estimulante techo intelectual.

Las estadísticas de delincuencia presentan la cantidad de comportamiento desviado reconocido oficialmente por las agencias oficiales de control social (Black 1970: 734). Frecuentemente se presentan como indicadores válidos de la delincuencia en los medios de comunicación, o en el debate político. Sin embargo, los criminólogos habían planteado tradicionalmente que las estadísticas delictivas son más fiables como indicadores de control más que como indicadores del volumen real de delincuencia. El aumento del delito registrado en los países avanzados en los últimos años ha convertido a la delincuencia en un tema político de primer orden y ha impulsado el desarrollo de medidas de la delincuencia más válidas y fiables. Coincidiendo con el auge de la trascendencia política de la delincuencia, los criminólogos y sociólogos de la desviación están prestando una atención renovada a los datos oficiales. Tratan de evaluar mejor su capacidad y limitaciones en la medición del delito. La investigación más reciente se centra sobre los procesos de elaboración estadística y el análisis cruzado de datos estadísticos y de encuestas a víctimas y delincuentes. El resultado es que las estadísticas delictivas oficiales tienen ahora más influencia que nunca antes.

Las estadísticas de más impacto son las de la Policía. Sin embargo, las estadísticas delictivas de la Policía son incompletas y sesgadas (Reiner 1996: 6). Primero, son incompletas porque reflejan sólo los crímenes que la Policía conoce. Por varias razones, la Policía desconoce una cantidad importante de delitos. Además, algunos de los crímenes que sí conoce no llegan a ser registrados oficialmente. Segundo, son sesgadas por dos razones. Una es porque algunos delitos se informan o son detectados más fácilmente que otros, por tanto es más probable que aparezcan en las estadísticas. La segunda razón es la dificultad técnica de traducir situaciones sociales a categorías estadísticas y las inconsistencias en el proceso grabador que se producen. Las Policías editan reglas y procedimientos para tratar de estandarizar el proceso de conteo lo más posible. Sin embargo, las normas más precisas dejan un espacio inevitable de discreción.

Esta investigación trata sobre las dificultades del proceso de conteo. Como Bottomley y Coleman señalan, cualquier intento de comprender las estadísticas de Policía debe partir de conocer el proceso de su registro (Bottomley y Coleman 1981: 18). El presente artículo analiza comparativamente los principios, normas y procedimientos utilizados en la estandarización de la producción de estadísticas delictivas en España e Inglaterra y Gales. Se centra principalmente en el análisis de delitos cometidos, delitos esclarecidos, y sobre cómo se cuentan y definen las víctimas. El estudio encuentra que los dos países presentan diferencias importantes en el proceso de registro. Estas diferencias hacen que un análisis verdaderamente comparativo sea difícil aun cuando se obvian las diferencias en las categorías de delitos y el diferente sistema de justicia penal. La metodología seguida se basa principalmente en el análisis textual de las normas oficiales que gobiernan el registro y estandarización de datos. También se han mantenido varias entrevistas con agentes de Policía de esos países con el fin de complementar esa información y conocer mejor la aplicación de las reglas en la práctica. Las entrevistas se mantuvieron con funcionarios experimentados a cargo de recoger y procesar la información estadística.

El interés en comparar España, Inglaterra y Gales está precisamente en sus diferencias en los sistemas de Policía y Justicia. Este contraste permite evaluar hasta qué punto las necesidades de información delictivas son dependientes o independientes de los sistemas penales. La investigación también tiene dos otros puntos de interés. El primero es que no se ha realizado ningún estudio sociológico en España sobre la producción de estadísticas delictivas. El proceso de elaboración de los datos estadísticos, tanto policiales como judiciales y penitenciarios, es bastante desconocido. El segundo foco de interés es que es la primera vez que se realiza un análisis comparativo de este tipo entre España e Inglaterra y Gales.

El artículo se organiza en tres de puntos. El primero presenta la estructura del sistema policial y las normas y el proceso de grabación que se utiliza para normalizar la producción de datos en España. En segundo punto recoge el caso de Inglaterra y

Gales. El tercero es un análisis comparado; identifica las incertidumbres y dificultades del proceso y compara cómo se resuelven en los dos países. Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.

España

En los últimos 20 años España ha experimentado cambios importantes en su estructura política. Hay dos logros principales. El primero es la consolidación de la democracia desde la reforma social, legal y política. Segundo, la descentralización del poder en Comunidades Autónomas con gobierno propio. Esos dos procesos se han traducido en transformaciones importantes en la estructura, políticas y funcionamiento de las Policías. El sistema Español de Policía está formado por tres niveles: central, autonómico, y local. En el nivel central existen dos organizaciones de Policía: la Guardia Civil y la Policía Nacional. La Guardia Civil tiene 63.500 miembros. Tiene una estructura militar y se despliega en las ciudades con menos de 20.000 habitantes. Sus funciones principales son: la vigilancia de áreas rurales, puertos, aeropuertos, fronteras y caminos, control de las armas de fuego, vigilancia de recursos naturales, y control fiscal. La Policía Nacional tiene una orientación urbana. Hay unos 50.000 agentes de Policía (Martín 1990). Patrullan las áreas urbanas y tienen responsabilidad, entre otras, en el control de inmigración, documentos de identidad, y colaboración con instituciones internacionales de Policía. Ambos cuerpos centralizan la información policial en lo que concierne a vehículos, antecedentes de delincuentes, y tienen acceso a las bases de datos internacionales de Policía.

A nivel de Comunidades Autónomas hay, de momento, dos gobiernos que tienen fuerzas propias de Policía: el país Vasco (Ertzaintza) y Cataluña (Mossos d'Esquadra). Ambas fuerzas de Policía tienen funciones propias como aplicar las leyes de sus Parlamentos y proteger los edificios oficiales de la Comunidad Autónoma. También aplican las leyes nacionales, luchan contra la delincuencia, y mantienen del orden. El

nivel local se compone de millares de cuerpos municipales de Policía. Cada uno vinculado a un Ayuntamiento. Su forma, estructura y tamaño varía en función del tamaño de la población y su recursos, pero la mayoría son cuerpos muy pequeños. Tienen la misión de proteger los edificios y autoridades locales, hacer cumplir las regulaciones municipales, regular el tránsito local, mantener la paz, y aplicar la legislación nacional y autónoma.

El sistema aparentemente presenta muchas oportunidades de solapamiento entre fuerzas de Policía, pero en la práctica opera en una manera bastante especializada.¹ La Policía local centra más su trabajo en la resolución de los conflictos cotidianos, el tráfico local, y la lucha contra la pequeña delincuencia. Ello les hace tener una imagen ligeramente más positiva entre la población (Centro de Investigaciones Sociológicas 1995). En contraste, las fuerzas nacionales se han especializado en la aplicación de ley y mantenimiento público de orden en casos más serios. La policía local no ve a las nacionales en términos de competencia sino más bien de complementariedad (Torrente 1996). El conflicto puede ser algo mayor con las fuerzas locales de mayor tamaño ya que cuentan con mayores recursos en su lucha contra la delincuencia. La introducción en el 1980 de las Policías Autonómicas crea un panorama más complejo. Con plantillas de nueva creación, sin experiencia previa, las Policías Autónomas han tenido inicialmente que luchar por crearse un espacio de trabajo propio entre el nivel local y nacional. Sin embargo, posteriormente, la decisión política de replegar poco a poco los cuerpos nacionales en esas Comunidades les ha facilitado la consolidación de un espacio claro.

El sistema penal español es inquisitorial en la fase de instrucción y adversarial en la fase de juicio oral. Ambas fases son conducidas por dos jueces diferentes: el de Instrucción y el de enjuiciamiento. Robert Reiner sostiene que lo que define a la

¹ En su estudio de una policía local del área metropolitana de Barcelona en 1991, Diego Torrente muestra cómo sólo en el 3% de las actuaciones observadas coinciden las patrullas de la policía municipal con unidades de otros cuerpos policiales (Torrente 1994).

Policía no son sus funciones sino sus poderes (Reiner 1992). En España, todas las fuerzas de Policía tienen poderes para incautar mercancías, identificar, detener y arrestar a personas cuando hay evidencia razonable que un delito se ha cometido o puede ser cometido. Las Policías pueden iniciar investigaciones previas y escribir atestados (informes sobre un caso) pero éstos únicamente tienen un valor informativo (y estadístico). Las Policías deben comunicar obligatoriamente cualquier detención de personas o decomisos de mercaderías al Juez y entregar el atestado antes de 24 horas de haberse producido. Es el Juez de Instrucción quien aprecia las evidencias y decide si procede continuar con el caso o no. Si se acepta el procesamiento, la Policía puede continuar investigando más detalles del caso pero siempre bajo la supervisión del Juez. Además de la Policía, fiscales y jueces pueden recibir información sobre delitos directamente de los denunciantes. Los fiscales pueden ordenar que la Policía efectúe investigaciones, pero ellos tienen la misma obligación de mantener informado al Juez.

Las fuentes más importantes de información oficial sobre delincuencia en España son la Policía, la Fiscalía de General del Estado, los Tribunales, y la Dirección General de Instituciones Penitenciarias. La información que ofrecen aparece clasificada según las categorías delictivas del Código Penal. Con el nuevo Código Penal de 1995, esas categorías se han retocado lo que dificulta la comparación de series temporales. Un inconveniente de las estadísticas oficiales en España es que cada fuente de datos delictivos se basa en principios de conteo diferentes y es muy difícil relacionar datos de procedencias diferentes. Por ejemplo, los datos de delincuencia de la Fiscalía de General del Estado son varias veces mayores que los datos de Policía. Hay dos explicaciones: la Policía cuenta delitos mientras que la fiscalía cuenta diligencias, es decir el número de actos formales que lleva un caso y que es variable. Además esas cifras incluyen los delitos denunciados por acusaciones particulares, públicas y populares. Esas inconsistencias hacen difícil a la Policía conocer cómo acaban sus detenciones en los Tribunales dificultando así la evaluación de su propio trabajo.

Además, el sistema de tres niveles policiales que opera en España hace difícil obtener datos completos y fiables sobre el número de delitos conocidos y registrados por las Policías. No hay un sistema que centralice la información de las diferentes fuerzas. Lo que se presenta como estadísticas oficiales son en realidad los datos de los cuerpos nacionales de Policía más los datos que recogen cuando otros cuerpos se dirigen a ellas para tramitar los atestados. Pero muchas Policías Autónomas y Locales llevan sus propios atestados y realizan diligencias de prevención. Además llevan estadísticas propias que no comunican a las fuerzas nacionales. Además sus criterios y normas de conteo (cuando la hay) son diferentes los usados por éstas. En general son las Policías Locales pequeñas y medianas las que más tienden a recurrir a las Comisarías o Comandancias para realizar allí los atestados dado que ellas carecen de los recursos o la preparación jurídica necesarias para realizarlos.² De esa manera muchos casos se traspasan en la práctica a las policías nacionales. El problema reside en que las estadísticas nacionales de Policía no reflejan un número indeterminado de delitos que han sido tramitados por algunas policías locales y las autónomas. Tampoco recogen los casos denunciados directamente ante el juez o el fiscal.

El proceso de estandarización de **las estadísticas de Policía está regulado desde 1985 por** el Programa de Estadísticas de Seguridad del Ministerio del Interior. El programa se diseñó para mejorar la estandarización, la cantidad y calidad de datos delictivos. Este programa está coordinado y dirigido por la Dirección de General de Seguridad del Estado (DGSE), órgano que agrupa las dos Direcciones Generales de la Policía Nacional y Guardia Civil. El programa se desarrolla en dos pasos: primero, las Comisarías y Comandancias rellenan unos impresos estadísticos a partir de los

² Hasta hace poco las Policía Locales tenían vetada la posibilidad de realizar diligencias (excepto en actuaciones de accidentes de tráfico con heridos y casos menores). La razón dada por el legislador era la necesidad de aumentar la eficiencia al centralizar la información delictiva en manos de los cuerpos nacionales con más capacidad investigadora.

atestados; después, los envían a la DGSE que centraliza, controla, purga, registra, y divulga internamente y externamente la información. Existe un manual con directrices para cumplimentar esos impresos con vistas a asegurar su estandarización.³

Existen dos tipos de impresos: de intervenciones y de detenidos. La estadística de intervenciones incluye 25 tipos de datos. Incluye, entre otros, el número de atestado policial, fecha, lugar y hora del delito, tipo de delito, número de autores, las drogas, armas u otras mercancías confiscadas e información sobre las víctimas, incluyendo su relación con los autores. La estadística de detenidos recoge 20 tipos de información. Algunos son el número de diligencias, algunos datos personales del detenido como condición marital, situación de trabajo, nivel educativo, tipo de residencia, toxicomanías, lesiones detectadas, o referencias a antecedentes anteriores. No aparecen sus nombres, dirección o número de DNI debido a las leyes que protegen la privacidad.

La responsabilidad de cumplimentar las estadísticas recae sobre los funcionarios al cargo de escribir los atestados de la Policía. En general suelen ser policías con el rango de inspector. Si una actuación la inicia una Comisaría y después el caso pasa a otra en otra provincia, las estadísticas las realiza la que pasa el atestado al juez. Se trata así de evitar datos duplicados sobre un mismo caso. Cada Comisaría o Comandancia adjudica un número de atestado que es válido tanto para la Policía como para los Tribunales. Cada Comisaría lleva un libro de registro con sus casos. Este número se hace constar también en los impresos estadísticos. En éstos también aparecen los números de diligencias previas si existen imputaciones anteriores en relación con la investigación actual. En este caso, aparecen el número original, así como el actual en el impreso estadístico.

Los impresos estadísticos únicamente se rellenan cuando existen diligencias. Si

³ Ministerio del el Interior (Plan de Estadística del Ministerio), *Normas de aplicación para la cumplimentación de los impresos de delincuencia común* (Madrid: Ministerio del Interior, 1992), 31 pp.

ante un delito no se inician diligencias, no se registra estadísticamente y, por tanto, no existe ningún delito oficialmente. Es necesaria la firma de un denunciante o un agente, actuando de oficio, para poder iniciar legalmente unas diligencias. Es decir, debe abrirse un proceso formal. Cada caso o atestado se refleja *por lo menos* en un impreso de intervención. Cada impreso puede recoger únicamente un delito o falta (artículo II.1). Si un suceso único conlleva varios delitos (por ejemplo el robo de un banco en el que se mata a un cajero), se rellenan tantos impresos de intervención como delitos distintos puedan distinguirse; no importa su grado de consumación, todos se consideran delitos a efectos estadísticos. Si un delito se esclarece, o si hay nueva información, después de haber cerrado la estadística del caso, se rellena un nuevo impreso con la información nueva y manteniendo el número de atestado original. Cuando un hecho delictivo se conoce y se esclarece al tiempo sólo se rellena un único impreso.

Los delitos se consideran esclarecidos cuando hay una detención "in fraganti" (aun cuando el delincuente niegue el delito), cuando el autor es "totalmente identificado", aun cuando no sea cogido o esté muerto, cuando hay una confesión comprobada, pruebas consistentes o cuando la investigación revela que, de hecho, no hubo ningún delito. No se consideran esclarecimientos la recuperación de mercancías robadas, aprehensiones de droga, o de dinero procedente de delitos (Ministerio del Interior 1992: Artículo J1; p. 11).

Las estadísticas españolas consideran como víctimas únicamente a las de algunos delitos y bajo ciertas condiciones. Los delitos con víctimas oficiales son los de robos con violencia o intimidación, delitos contra las personas, contra la libertad sexual, contra la libertad y seguridad, o delitos de atentado. Estadísticamente se consideran víctimas: (1) la personas contra quienes se dirijan los delitos de la lista anterior, aun cuando no sufran ninguno daño; (2) las personas muertas o las que sufran daño físico a causa de los delitos anteriores, incluyendo agentes de policía. También son consideradas víctimas: los desaparecidos, menores fugados, prófugos,

suicidas, muertos por sobredosis y personas encontradas muertas. Los "autores" no son considerados víctimas. Existe también información estadística sobre la cantidad de pérdidas materiales, daños y recuperaciones. Para que un delito sea considerado como tal estadísticamente, no se requiere una cantidad mínima de daños o pérdidas.

Se cumplimenta un impreso de detenidos por cada persona, aun cuando se detenga inicialmente y luego sea puesta en libertad. A efectos estadísticos, un detenido es alguien en esa situación legal y cuyos derechos se le han leído. No importa si la persona se detiene como autor, cómplice, o encubridor. También se rellena para los menores de edad. Lo normal es que cada hoja de detenidos vaya acompañada por una de intervención. La excepción son detenciones de personas buscadas por Interpol o por la Justicia española. En estos casos, habría también un impreso de intervención si, a consecuencia del interrogatorio, se esclareciese algún delito previamente registrado. Los delitos confesados no cuentan a efectos estadísticos si no hay previamente un atestado o un cargo formal. Para que exista ese cargo debe haber una investigación que arroje evidencias sobre las que apoyarlo.

Si alguien es detenido por un hecho único y confiesa varios delitos adicionales y es encausado por ellos, habrá un impreso detención y tantos de intervención como delitos se le imputen. En la hoja de detenidos hay casilla donde hacer constar los delitos específicos que motivaron la detención (casilla X del impreso). Si el detenido es cargado con varios delitos cometidos en momentos o lugares diferentes o en un acto único, solamente el más serio aparece en la hoja de detenidos. Sin embargo, todos ellos aparecen en las hojas de intervención a efectos estadísticos.

La categorización estadística del delito realizada por la Policía es una decisión inalterable. La posterior recalificación o descargo realizada por los jueces no altera las estadísticas de la Policía. Para la elaboración de estadísticas de delincuencia, la Policía española cuenta el número de impresos de "intervención" para cada categoría de delito. Para calcular la tasa de esclarecimientos pone en el denominador

la cantidad total de delitos registrados y en el numerador el número de los casos esclarecidos. Las cifras de detenidos salen del número de detenciones. Si una persona se arresta dos veces en un año aparecerá como dos en las estadísticas.

Inglaterra y Gales

A diferencia del sistema penal español, el de Inglaterra y Gales está marcado por una tradición localista, por el uso de la jurisprudencia tradicional (Common Law) juntamente con las Leyes emanadas del Estado (Statute Law), y por un modelo adversarial de justicia. Históricamente las dos figuras centrales en el sistema de justicia penal eran el Constable (jefe de Policía) y el Magistrates (un juez local no profesional escogido ente la comunidad). Detrás de todo ello está la filosofía de mantener la justicia cercana a la comunidad. Pero también el sistema inglés se caracteriza, particularmente en los años recientes, por un creciente proceso de centralización. Muestras de ello son la creación de la Crown Court en 1972, la introducción del Prosecution Service (una Fiscalía central) en 1985, los cambios hechos en las autoridades policiales, y un creciente uso de las leyes estatales (Statute Law).

El sistema policial en Inglaterra y Gales se compone de 43 cuerpos de policía repartidos geográficamente que emplean a 127.500 agentes y 55.000 civiles. Hay también 20.566 Special Constables que son voluntarios a tiempo parcial que colaboran con la Policía en algunas tareas (Gordon 1995). El cuerpo más antiguo es la Metropolitan Police de Londres fundada en 1829. Además existen otras fuerzas policiales sectoriales como la British Transport Police, Ministry of Defense Police o la Royal Parks Police. Cada cuerpo de Policía está gobernado por una Autoridad Policial (Police Authority). Excepto en Londres, la Autoridad Policial es un órgano compuesto por consejeros locales (Local Councillors), jueces locales legos (Magistrates) y desde 1994, se incluyen también representantes nombrados por el gobierno central. En

Londres, la Autoridad Policial para la Metropolitan Police es el Ministro del Interior (Home Secretary). Las Autoridades Policiales nombran el Chief Constable (el jefe de cada cuerpo policial). Las 43 Policías y sus Autoridades se financian a través del Estado central en un 51% de su presupuesto y por un porcentaje de los impuestos locales (Council tax). Todos los Cuerpos Policiales están sujetos a la inspección de Her Majesty's Inspectors of Constabulary (un órgano central de inspección que informa al Ministerio del Interior).

La Policía inglesa ha ejercido tradicionalmente las funciones de fiscal. Sin embargo, desde 1985, se crea el Crown Prosecution Service, una fiscalía central, que procesa todos los casos iniciados por la Policía. La Fiscalía se divide en 13 áreas y cuenta con 111 fiscales locales. Su poder principal consiste en decidir cuándo continuar o discontinuar el procesamiento de un caso particular en función de las evidencias recogidas y del interés público del caso. Pero en la práctica casi todos los casos que inicia la Policía son aceptados para su procesamiento por lo que la Policía inglesa mantiene mucha iniciativa y poder en el proceso penal.

En Inglaterra y Gales existen dos tipos de tribunales de justicia. Las Magistrates Courts están formadas por magistrados legos llamados Justices aunque también existen los Stipendiaries que son magistrados profesionales con calificación académica. Este tipo de tribunales de carácter local lleva el 96% de todos los casos penales. Existe un servicio central (Central Magistrates' Courts Service Inspectorate) desde 1993 para inspeccionar la administración y gestión de estos tribunales. El segundo tipo de tribuna son las Crown Courts que forman parte de la Supreme Court. Esta incluye también la Court of Appeal y la High Court. La más alta instancia del país es la High Court of Parliament (House of Lords). Las Crown Court tienen jurisdicción sobre los delitos más serios (Trials on indictment) y escucha las apelaciones procedentes de las Magistrates' Courts. Hay 90 sedes judiciales repartidas entre Inglaterra y Gales divididas en 6 regiones o Circuits. Los casos más graves los juzga un juez de la High Court y el resto los llamados Circuit Judges.

En Inglaterra y Gales hay dos tipos de delitos clasificados según su seriedad: los graves (indictable offenses) y los leves (summary offenses). Los tribunales que los juzgan son distintos. Los graves (indictable offenses) son juzgado por juez y jurado en la Crown Court. Los delitos leves se juzgan en las Magistrates Courts. Hay un pequeño grupo de delitos que pueden ser juzgados tanto por un tipo de tribunales como por otros. Las estadísticas delictivas en Inglaterra y Gales recogen los delitos notificables de los que tiene noticia la Policía. Son notificables (Notifiable offenses) los delitos que se juzgan en las Crown Courts (excepto los juveniles) y algunos de los que se juzgan en las Magistrates Courts. Los delitos que recogen las policías privadas y las sectoriales no aparecen en las estadísticas. Los datos estadísticos recogen los delitos tal y como han sido categorizados por la Policía, no cómo se procesan finalmente.

De acuerdo con la sección 54 de la Ley de Policía (Police Act 1964), el Jefe de Policía de cada Cuerpo es el responsable de remitir las estadísticas de su Cuerpo al Home Office. Para estandarizar el proceso de conteo el Home Office promulga una serie de normas. Esas normas están publicadas bajo el título *Counting Rules of Recorded Offenses, Home Office Requirements*. Constan de unos principios generales que se aplican a todos los delitos (por ejemplo sobre como contar delitos continuados). Además, existen unas reglas específicas para determinados grupos delictivos como delitos de violencia contra la persona, o delitos sexuales, y también para delitos concretos como robo de viviendas, sustracciones, comercio de objetos robados, defraudación, falsificación, y daños. Las *Reglas* dan ejemplos sobre como considerar determinadas situaciones particulares e información sobre las penas máximas vigentes para ayudar a estimar la seriedad de un delito en relación a otros.

Existen cuatro principios generales de conteo: (1) si se cometen varios delitos en un sólo incidente, únicamente se cuenta el delito más serio. No obstante, hay algunas excepciones. (2) Los delitos comunicados de forma separada por el público se

cuentan separadamente. Este principio se mantiene aunque las investigaciones revelen que se trataba en realidad de un único delito continuado que produjo varias víctimas. (3) Los delitos admitidos por un detenido y desconocidos anteriormente por la Policía, deben contarse como un delito continuado a no ser que existan evidencias suficientes para pensar que fueron delitos distintos. (4) Cuando un delito afecta a los distritos de dos o más Cuerpos de Policía (o cuando ocurre en la frontera), todos registrarán el hecho.

Las Reglas inglesas definen un delito continuo como una serie de delitos repetidos en circunstancias especiales. Estas circunstancias se producen cuando existe alguna relación especial, conocimiento o posición entre el delincuente y la/s víctima/s (o las propiedades de la víctima) de forma tal que permite al delincuente repetir el delito (Home Office 1996: vol. 1, 7). Una serie de delitos continuos cuenta como un único delito a efectos estadísticos. Si las investigaciones posteriores muestran que un delito registrado anteriormente como continuo es en realidad una serie de delitos diferentes, debe corregirse el registro agregando los crímenes adicionales. Si sucede lo contrario, no se hace ningún cambio. Un delito continuo termina cuando la Policía realiza alguna acción contra el delincuente. También cuando cambian las circunstancias de forma que hacen imposible para el delincuente continuar con los delitos. Si después de considerar finalizada un delito continuado éste es reemprendido, la Policía lo registra como uno diferente.

Una de las reglas más difíciles de establecer es cuando hubo en realidad delito. En el caso inglés se da mucho poder de definición a la Policía. Se establece que puede registrarse un delito cuando existe una confesión o cuando la Policía tiene suficientes evidencias de que se cometió un delito. Lo que las reglas no pueden aclarar es cuando se consideran "suficientes" las evidencias. Las mismas reglas reconoce que "en algunas circunstancias es imposible dar definiciones precisas y, en estos casos, la grabación se basará, en parte, en el criterio policial considerando las circunstancias particulares del hecho y su propia experiencia" (Home Office 1996: vol.

1, 8).

Por tanto los criterios estadísticos ingleses y galeses pueden resumirse en siete puntos: (1) El delito se registra en el momento de la denuncia y se altera su clasificación posteriormente; (2) los delitos se registran en los términos del denunciante cuando la Policía no posee otra información propia; (3) se registran tantos delitos como denunciante existen; (4) los delitos continuos cuentan como uno; (5) Se cuenta únicamente el delito más serio si varios delitos se cometen en un incidente único; (6) en caso de duda, es preferible contar varios delitos como un delito continuado; y (7) en el supuesto de la superposición geográfica, el mismo delito se cuenta tantas veces como fuerzas diferentes de Policía intervienen. Las reglas generales no pueden resolver los problemas que surgen para todos los casos. Debido a ello, existen unas reglas específicas para delitos particulares. Se dan reglas detalladas a la violencia contra la persona, delitos sexuales, robo de viviendas, robos, comercio con mercaderías robadas, defraudación, falsificación, y daños.

Existen varias razones que justifican esta complejidad reguladora. Frecuentemente, el número de víctimas no puede establecerse como criterio importante de conteo ya sea porque resulta difícil de establecer (por ejemplo en los casos de falsificación, fraude, o comercio de mercaderías robadas), o porque se trata de víctimas colectivas (vandalismo). En otros casos, simplemente, el número de víctimas es menos pertinente que el acto sí mismo (robo en vivienda, robo por un empleado) la ocasión, o el lugar cuando sucede (robo de tienda). Finalmente hay casos en que la única manera de contar delitos es contar delincuentes (la impresión falsa de sellos o moneda, o las defraudaciones de prestamistas).

En los casos de violencia contra la persona, las reglas 1 y 2 establecen que debería registrarse un delito para cada víctima (o víctima intencional) y ocasión. Pero cuando es imposible determinar el número de víctimas o cuando existe una víctima específica, sólo se cuenta un delito continuado (regla 3). Un ejemplo es cuando existe

una amenaza para matar un número indeterminado de personas. Cuando el principio de contar víctimas (o víctimas intencionales) entra en conflicto con el principio de contar el delito más serio (valorado en términos de pena máxima), debe aplicarse éste último principio con preferencia. Por ejemplo, cuando salen personas heridas en el curso de un robo, debe contarse a efectos estadísticos como un robo.

Existen algunos delitos sin víctima en los que el criterio pertinente de contabilidad es el número de "ocasiones" que sucede (regla 4) o el número de veces en que se descubren (regla 5). Una ocasión se considera un período de 24 horas. La posesión de armas, por ejemplo, se cuenta bajo el criterio de un delito por cada ocasión; no importa el número de armas o de delincuentes que las porten. Igualmente, cuando una bomba prepara para estallar se descubre, se cuenta un de delito por cada vez que se descubre (Home Office 1996: 33). Una dificultad final es cuando una persona herida y registrada previamente muere a consecuencia de las heridas. En este caso, las reglas permiten que se haga un corrección desde un delito de lesiones a otro de asesinato siempre y cuando la muerte se produzca en el mismo año en que se registra la herida, pero no si el año es distinto. El asesinato es la única excepción en que se permiten correcciones en los datos.

Los delitos sexuales plantean problemas específicos. El principio principal de conteo que los rige es contabilizar un delito por cada víctima y ocasión. Pero hay algunas distinciones según si la víctima deseaba la relación o no. En el supuesto de una víctima que consiente, la regla 6 establece que debe contarse un delito por cada relación agresor/víctima. En el supuesto de la víctima forzada, manda la regla 7, contar un delito por cada víctima y ocasión. Esta diferencia conduce a que una sodomización cometida en dos ocasiones separadas cuenta como un delito o dos, dependiendo del deseo de la víctima. También, en el caso de una "indecencia con un niño", se cuenta diferente si el niño consiente o no. Cuando el mismo agresor actúa en contra la misma víctima en ocasiones diferentes, debe registrarse un delito cada vez que se informa a la Policía.

Finalmente, el grupo de "otros delitos" tiene también reglas específicas. La mayoría de estos delitos se relacionan más o menos directamente con la propiedad (desvalijo de viviendas, robos, sustracciones de vehículos, comercio de objetos robados, fraude, falsificación, declaraciones falsas, contabilidad falsa, daños), aunque también hay delitos como raptos, secuestro, retención ilegal de personas, u muertes ocasionadas por un vehículo robado. En estos casos se aplican cuatro de manera diferente según el caso. La regla principal (regla 1) consiste en contar un delito por cada víctima y ocasión (e informe policial). Se aplica en algunos casos de obtención de propiedad por defraudación. La regla 6 establece contar un delito por cada relación delincuente/víctima. Se usa, por ejemplo, en casos de comercio de mercaderías robadas. La regla 8 establece considera un delito por cada lugar, ocasión y delincuente o grupo de delincuentes. Esta regla aplica para la mayoría de casos de robo de vivienda, robos, incendios, disturbios, y casos específicos de defraudación. Finalmente, la regla 9 establece imputar un delito por cada delincuente o grupo de ellos. Afecta los crímenes de falsificación, traición, perjurio, poner bombas, daños, arriesgar la vida, ir equipado para robar, o algunos casos de defraudación.

Algunos delitos particulares tienen reglas específicas para afrontar sus características. *Los asaltos con la intención de robar* tienen un tratamiento distintivo a causa de que conllevan el uso de violencia. La regla es contar un delito por cada persona herida pero descontando uno, que es cambiado por la categoría "robo con violencia" o "asalto con intención de robar". La excepción es que si todas las víctimas resultan muertas, se debe contar el incidente como asesinato y no como robo con violencia. Regulaciones idénticas se aplican a los casos de *raptos, secuestro y retención ilegal de personas*. *Las sustracciones del interior de un vehículo a motor* tienen también un tratamiento especial. Si alguien roba artículos de tres automóviles en la carretera en una misma ocasión, se cuentan tres delitos. Pero si estaban bajo protección (por ejemplo en un parking), solamente se registra un delito. Para el robo de automóviles o la toma no autorizada de ellos, se cuenta tantos delitos vehículos se

han sustraído o tomado. En el caso de alteración de las lecturas de contadores y máquinas automáticas de medida se cuentan tantos delitos como dispositivos se fuerzan.

Las normas establecen que un delito debe considerarse esclarecido cuando existen evidencias suficientes para procesarlo formalmente. En el caso inglés eso significa un cargo formal, una amonestación formal de la Policía, o una citación para una comparecencia judicial. Si el delito es inicialmente tomado en consideración por los tribunales y luego resulta absuelto o procesado por otro, ello no altera las estadísticas policiales. Cuando existen evidencias suficientes para procesar a una persona pero finalmente no llega a ninguna acción formal, el caso puede considerarse esclarecido en estas dos situaciones: cuando la evidencia se obtiene a través de una entrevista en prisión, o cuando a causa de circunstancias prácticas resulta imposible encausarlo (Home Office 1995: El Vol. 3, 220).

Análisis comparativo

Las estadísticas delictivas de la Policía son un producto complejo determinado por: (1) factores políticos, (2) el acceso limitado de la Policía a la información delictiva, (3) las definiciones legales de delincuencia, (4) la estructura del sistema judicial, (5) el proceso administrativo de registro, (6) las dificultades técnicas para traducir actos sociales en categorías estadísticas (7) y las dificultades técnicas para cuantificar el número de delitos presentes en un acto. Los factores políticos influyen porque la Policía realiza una actividad política, porque la delincuencia tiene implicaciones morales y políticas, y porque las prioridades políticas acaban por trasladarse a la actividad de Policía. La policía tiene un acceso limitado a la información delictiva. La investigación de Bottomley y Coleman sobre un cuerpo de policía inglés muestra como la Policía es muy dependiente (hasta 80%) de la información de víctimas para "descubrir" los delitos. El 80% de la delincuencia conocida por los Policía es

"descubierta" y comunicada por las víctimas, y el 3% por testigos. La Policía "descubre" un 13% del total de los delitos. La mitad de ellos se desvelan como consecuencia de interrogatorios a detenidos y sospechosos y en relación a delitos previos. El resto se descubren a través de la patrulla ordinaria (Bottomley y Coleman 1981).

Según el British Crime Survey de 1982, la encuesta Británica sobre delincuencia, las víctimas sólo denuncian el 41% de los delitos que sufren y no aleatoriamente. Delitos como los robos en viviendas o robos de automóviles tienen cuotas altas de denuncia mientras que el vandalismo, o los robos personales se denuncian poco. Esa misma fuente muestra que la razón principal alegada por las víctimas para no informar de los delitos sufridos a la Policía es porque los consideran triviales (38%), porque creen que son casos impropios para los Policía y prefieren solucionar el problema por sí mismos (33%), o porque sienten que la Policía no puede hacer nada (16%) (Bottomley y Pease 1986).

Estos datos conducen a Bottomley y Coleman a pensar que los sesgos en los datos de la Policía se introducen principalmente a través de las víctimas (Bottomley y Coleman 1981: 53). Aunque muestran también que la Policía tiene un gran margen de discrecionalidad al no incluir en sus datos, es decir no reconocer como delitos, el 11% de los comunicados. Según estos autores, existen cinco factores al decidir no incluir un delito en las estadísticas: la sospecha de que existen errores o denuncias falsas, la falta de adecuación de un suceso a las categorías estadísticas, si no existe expectativa de que el caso prospere en el proceso penal, el deseo del denunciante, y la discrecionalidad de la Policía (Bottomley y Coleman 1981: 90). Donald Black cita como factores principales: la seriedad del delito, las preferencias del denunciante, y la relación ente el delincuente y la víctima (Black 1970).

Las diferencias entre ambos **sistemas judiciales se plasman en** diferencias importantes en el proceso de producción estadística. A diferencia del caso inglés, la

Policía en España carece de autonomía para decidir si procesar o no a persona. Es el Juez instructor quien toma la decisión. También en la fase de investigación, la Policía actúa bajo las órdenes del juez. Ello convierte la decisión de abrir diligencias en la más importante (con lo que ello representa a efectos estadísticos). No existen estudios en España sobre cuántos delitos no llegan a plasmarse en diligencias de prevención, ni sobre el papel informal de la Policía influenciando la decisión de las víctimas. También desconocemos en parte el número de atestados que no prosperan judicialmente. En Inglaterra y Gales las fuerzas de Policía tienen un papel más decisivo, en colaboración con el Fiscal, en la decisión de encausar a una persona y en la preparación del juicio. El Ministerio Fiscal apoya en la práctica la mayoría de las decisiones policiales de iniciar una causa. Además la Policía inglesa tiene un poder de amonestación formal extrajudicial, con repercusión estadística, que no tiene la española. Cabe esperar que el margen mayor de decisión de la policía inglesa se plasma en una mayor autonomía también para iniciar diligencias. Prueba de ello es que, en la investigación de Bottomley y Coleman, un 11% de los atestados estudiados son archivados como "no delitos" tras una inicial investigación (Bottomley y Coleman 1981).

Los factores políticos no son ajenos a las estadísticas. La estructural policial a tres niveles con dependencias políticas distintas, y sobrepuestos geográficamente agudiza el conflicto entre cuerpos y ha hecho que en España no haya sido posible desarrollar un sistema integrado de recogida de datos. El resultado práctico es que una cantidad indeterminada de información sobre delincuencia queda sin registrar. En Inglaterra, a pesar de la autonomía tradicional que gozan sus Policías, sí ha sido posible desarrollar un programa coordinado de recogida de información entre los 43 Cuerpos.

Existen muchas formas de clasificar los delitos. No existe ninguna clasificación ni tipología de delitos enteramente satisfactoria. Todo depende de las necesidades de una análisis o información que se tengan. Las estadísticas policiales tienden a

reproducir las categorías del Código Penal más o menos reelaboradas. La clasificación legal tiene la ventaja de que respeta las categorías que definen el delito, es decir las del Código Penal, pero tiene también serios inconvenientes analíticos. Uno de ellos es que no dicen nada de los delincuentes, ni del contexto en que ocurre la acción, de su gravedad, de su complejidad técnica, del extracto social del delincuente, o de su carrera delictiva, entre otros. Además, crea la falsa impresión de que el delincuente se especializa en ese delito, o que todos los delitos bajo una misma etiqueta son producto de procesos semejantes.

No existe una estandarización de las categorías delictivas a nivel internacional. Ello dificulta la comparación de datos entre países. Por ejemplo las categorías españolas son más genéricas que las inglesas. Ello supone una ventaja en cuanto a simplificación pero un inconveniente en cuanto que se mezclan situaciones socialmente muy dispares bajo una misma categoría estadística. En cada una se incluyen además todas las situaciones delictivas con independencia de las formas de ejecución o grados de consumación. Sin embargo las categorías inglesas son más numerosas y específicas. Cada una ofrece una descripción más detallada del tipo de delito, su objeto y de su grado de ejecución. A pesar de las dificultades en comparar categorías a nivel internacional hay unas cuantas que son más comparables que otras (homicidios, robos de vehículos, violaciones).

La producción de estadísticas es un proceso complejo determinado por la misma organización administrativa. Ese proceso administrativo no es inocuo sino que en la producción estadística se redefine la delincuencia. Finalmente, la creación estadística tiene que resolver el problema de cómo traducir eventos delictivos a números. En el área de organización administrativa las dificultades principales a resolver son: (1) Cómo organizar el proceso de recogida y registro de información, (2) y cómo coordinar esa información desde diferentes Policías.

¿Como organizar el proceso de registro de información? Las diferencias en el

proceso administrativo pueden conducir a diferencias en los datos estadísticos. El proceso administrativo es ligeramente diferente en España e Inglaterra y Gales. La diferencia más importante es el grado de centralización. En Inglaterra y Gales las estadísticas se producen des centralizadamente. Cada jefe de policía (Chief Constable) realiza el conteo de su demarcación siguiendo las reglas. La centralización del Home Office es sólo a efectos de agregar la información y dar directrices generales. En España la producción estadística está totalmente centralizada y controlada. El Ministerio del Interior recoge la información caso a y realiza el conteo. De esa manera las autoridades españolas tienen un mayor control sobre el proceso.

Un problema administrativo importante es cómo coordinar la información estadística desde varios departamentos y fuerzas de Policía, es decir, cómo estar seguro de que un delito no cuenta dos veces por dos fuerzas diferentes de Policía. Esto es particularmente probable en casos que ocurren en la frontera entre dos áreas policiales. También, sucede cuando el varias fuerzas de Policía colaboran en la investigación de un caso particular. Las reglas en ambos países son opuestas entre sí. En Inglaterra y Gales, las reglas permiten que se dupliquen los registros de delitos. En España, únicamente unidad que envía las diligencias al Juzgado tiene que reflejarlas estadísticamente.

Aparte de una definición legal de delito existe también una **definición estadística**. Hay seis problemas importantes al definir delitos con propósitos estadísticos: (1) qué delitos deberían contarse, (2) quién define el delito, (3) Cómo adaptar el mecanismo de producción de estadísticas a los cambios legales, (4) quién es el delincuente, (5) quién es la víctima, (6) y cuándo un delito puede considerarse esclarecido.

¿Qué delitos deben incluirse en las estadísticas? No todos los delitos entran en las estadísticas. Las reglas pueden establecer criterios para dejar fuera ciertos delitos. Estos pueden ser función de la Fuerza Policial que los detecta, su grado de ejecución, su seriedad, o pueden excluir ciertos tipos de delitos. Aquí existen diferencias

importantes entre países. En Inglaterra y Gales, las estadísticas no incluyen los delitos detectados por las policías privadas, British Transport Police, Ministry of Defense Police, United Kingdom Atomic Energy Authority Police, Inland Revenue, Customs and Excise Police, o Department of Social Security, a menos que un Departamento de Policía también participe. Igualmente, en España, existe una cantidad considerable, y difícil de estimar, de delincuencia no registrada. Las estadísticas oficiales reflejan sólo los delitos conocidos por las fuerzas nacionales de Policía. Estos datos no incluyen los datos de diligencias abiertas desde las Policías Autónomas, desde algunos Cuerpos de Policía Local o desde instancias judiciales.

En Inglaterra y Gales, las estadísticas incluyen los delitos encausables (indictable offenses) únicamente. Como Robert Reiner señala, esto deja fuera, a algunos delitos importantes y extendidos como las agresiones a agentes de Policía, crueldades con niños o conducción bajo los efectos del alcohol (Reiner 1996: 8). En España, todos los delitos y faltas se incluyen en las estadísticas. Incluso se contabilizan tanto si fueron delitos consumados como frustrados o intentos. Ambos países comparten el hecho que existe una cantidad mínima de daños o pérdidas materiales para registrar un hecho como delictivo. Esto no era así en Inglaterra antes de 1977 cuando se requería un valor mínimo de £20 para poderse registrar un delito.

¿Quién define delincuencia? Las víctimas, los policías, los jueces, los delincuentes, o los testigos pueden mantener versiones diferentes de un suceso delictivo. En ambos países, y a efectos estadísticos, los delitos se definen en el momento de escribir los atestados. Lo cual quiere decir que la versión de la víctima tendrá una gran importancia en la categorización del delito, en particular si no ha sido presenciado por ningún agente. Esa definición no se alterará si el juez redefine el delito o resuelve que no hubo tal delito. La mayoría de los delitos llegan a conocimiento de la Policía mediante la queja o denuncia de una víctima. Una minoría de delitos se detecta a través del patrullaje. Este hecho da la víctima una capacidad considerable para la definición de delincuencia.

Otra cuestión distinta es la flexibilidad del proceso para agregar nueva información o modificar un registro previo. En el sistema español se cuentan todos los delitos diferenciados que se cometen en un único acto único, mientras el sistema Inglés cuenta únicamente el más serio. Por ello, a la Policía en España le resulta más fácil añadir delitos adicionales referentes a un suceso particular, aunque el registro esté cerrado. En Inglaterra y Gales, antes eventos continuos que envuelven varios delitos, únicamente el más serio se registra. Los crímenes confesados por un detenido, desconocidos o registrados anteriormente como "continuos" por la Policía (ven más adelante), pueden agregarse también a las estadísticas sólo si hay evidencia suficiente para pensar que son delitos separados. Las correcciones son admitidas sólo en los casos de asesinato para modificar un registro previo dentro del mismo año.

¿Como adaptar el mecanismo de producción de estadísticas a los cambios legales? En ambos países este es principalmente un problema técnico que se resuelve modificando las normas estadísticas. Los cambios en normas estadísticas pueden producirse a causa de cambios legales, o políticos, o factores técnicos. Los cambios Legales pueden resultar a consecuencia de nuevas penalizaciones o de despenalizaciones, cambios en la severidad de los castigos, o cambios en la tipificación legal de un delito. Estos cambios afectan a las estadísticas. En el caso de los cambios en la severidad de castigo, éstos afectan a las estadísticas Inglesas y Galesas pero no a las españolas. Esto se debe a que en Inglaterra se usan unas escalas de seriedad del delito (expresadas en años de condena) para calcular, en el caso de delitos múltiples, cuál de ellos es más grave y, por tanto, cuál registrar (ver más adelante). Como consecuencia de ello, las enmiendas en las normas estadísticas son más frecuentes en el caso inglés que en el sistema español.

¿Quién es el delincuente? Las estadísticas de Policía recogen información sobre cuántos delincuentes se detectan y quiénes son. Pero estas informaciones se basan

en una definición policial, no en una definición judicial. Tanto en España como en Inglaterra y Gales, la definición estadística es a priori y no se alterada con ninguna decisión posterior de los tribunales. Sin embargo donde sí existen diferencias entre ambos países es en las definiciones estadísticas. Las cifras españolas presentan como delincuentes a cualquier persona detenida legalmente con independencia de la decisión judicial de ponerlo o no en libertad. Las estadísticas sobre delincuentes en Inglaterra y Gales incluyen tanto a detenidos como a personas formalmente amonestadas por la Policía. En general, las amonestaciones policiales se realizan ante pequeños delitos en los que no se llega a la decisión de detener a la persona. Ello hace difícil realizar comparaciones entre países sobre la cantidad y perfil de los delincuentes.

Las estadísticas de Policía no son muy útiles para saber cuántos delincuentes hay. En realidad dan información sobre los delincuentes que "fracasan", no de los que tienen "éxito". Pero además hay un número de ellos detectado por la Policía que no parecen en las estadísticas porque la Policía no tiene bases para una detención o amonestación formal. Además los datos de los dos países se refieren en realidad a detenciones y a amonestaciones, no a personas. Por todas estas razones los datos estadísticos de que disponemos sobre los delincuentes son limitados y sesgados.

¿Quién es la víctima? A pesar de una creciente sensibilización por las víctimas del delito, los sistemas policiales y penales giran todavía en torno al agresor. Quizás por ello las estadísticas tienden a dejar en un segundo plano la información sobre las víctimas. La definición estadística de víctima está abierta a una gran arbitrariedad y su importancia a la hora de contabilizar un delito varía enormemente. Existen varias dificultades técnicas para definir y contar víctimas. Algunos hechos producen un número indefinido (y probablemente nunca conocido) de víctimas, en otros, existen dificultades para distinguir entre víctimas directas e indirectas o entre grados de victimización o daños, y en otros hay una víctima colectiva. Otra dificultad consiste en determinar el grado en que una acción delictiva se dirige directamente contra una

persona. Finalmente, otra dificultad es cómo tratar a las víctimas voluntarias.

Las reglas inglesas no dan una definición precisa sobre quien debe considerarse "víctima". En el contraste a esta indefinición, el sistema inglés otorga a las víctimas de algunos delitos un papel determinante para contabilizar el número de crímenes que se han cometido. Por el contrario, las reglas españolas ofrecen una definición más detallada y restringida de las víctimas estadísticas, pero éstas no influyen a efectos contadores.

¿Cuándo un delito puede considerarse esclarecido? Hay similitud en los criterios de esclarecimiento que se utilizan en España e Inglaterra y Gales. Ambos países consideran que un delito se resuelve cuando existen evidencias "suficientes" para encausar, ya sea porque hay pruebas sólidas o porque el delincuente confiesa su delito. La Policía española contabiliza como delitos resueltos incluso aquellos en los que, tras investigarse, se concluye que no hubo tal delito. Las reglas inglesas no dejan claro cómo se computan estos casos. En todo caso, una diferencia importante es que la Policía inglesa cuenta como esclarecido cualquier caso en el que haya evidencias de culpabilidad aunque no se lleve a cabo una acción formal posterior. Algo impensable en el caso español ya que todos los delitos registrados se envían al Juez.

La delincuencia abarca una gran variedad de situaciones sociales. Unas son claramente identificables como delitos, pero otras son ambiguas, ambivalentes y equívocas, otras son complejas de definir técnicamente y otras, sencillamente, escapan al control policial. En todo caso todas son situaciones sociales dinámicas mientras estadísticas son registros estáticos. Las estadísticas tienen que dividir estos hechos continuos en unidades delictivas y traducirlos a números. Hay tres problemas técnicos importantes en **la contabilización de delitos**: (1) qué aspecto del suceso delictivo se toma como unidad para propósitos contables, (2) cuántos delitos hay en un suceso delictivo, y (3) cómo delimitar un suceso o hecho delictivo.

¿Qué aspecto del suceso delictivo se toma como unidad? Hay varios aspectos que pueden ser utilizados como unidad de medida: número de delincuentes, de delitos distintos, de víctimas, de denuncias, o de ocasiones delictivas, entre otros. En ambos países la condición necesaria para registrar estadísticamente un delito es la existencia de diligencias. Un mismo incidente denunciado por dos personas, se cuenta dos veces. La dificultad consiste en que, en un hecho diligenciado, pueden existir varios delitos y que el tiempo que transcurre entre ellos, las víctimas que producen, u otras circunstancias, varían enormemente. Es en éstos detalles donde existe disparidad sobre qué información, y bajo qué criterios, debe utilizarse como unidad de contabilización. En Inglaterra y Gales estadísticas de Policía adoptan, para algunos delitos, el principio de contar tantos delitos como víctimas existen (aunque no denuncien). Sin embargo este criterio no está exento de problemas ya que en muchos casos no hay víctimas, hay una víctima colectiva, o no puede especificarse el número exacto de víctimas. Entonces se opta por imponer criterios diferentes en función del delito. Cada delito tiene sus propios criterios de contabilización (ocasiones, delincuentes, etc.). Las estadísticas españolas usan siempre el criterio de número de delitos, no el de víctimas.

¿Cuántos delitos hay en un suceso? Se pueden presentar dos situaciones diferentes y confusas. La primera es que se cometan varios delitos diferentes en un mismo suceso. Aquí existe una diferencia importante en la forma de contabilización entre España e Inglaterra y Gales. España cuenta separadamente cada delito. Contrariamente, Inglaterra contabiliza únicamente el delito más serio desde el punto de vista del castigo penal. Excepcionalmente y para algunos delitos específicos cuenta varios. La segunda situación es cuando se dan una serie de delitos idénticos o similares en una serie de sucesos conexos (lo que en términos técnicos se llaman delitos continuados). La dificultad aquí consiste en establecer cuando esos delitos pueden considerarse continuo y contabilizarse como un suceso único. Las reglas inglesas definen el delito continuado de forma bastante ambigua: "un delito continuo

sucede si hay alguna relación especial, conocimiento o posición entre el agresor y la víctima de forma que permite al primero repetir el delito". Las estadísticas de ese país cuentan este tipo de delitos como únicos. Las reglas españolas no hacen ninguna distinción entre crímenes continuos y discretos. Este es un punto ambiguo aunque el criterio más utilizado es el de contar un solo delito. Un problema relacionado es el de establecer los límites temporales de una "ocasión" o "suceso" delictivo: *Cuándo comienza y termina un delito a efectos de su contabilización?* Las reglas inglesas consideran que 24 horas es el límite. Las reglas españolas no fijan límites precisos.

Conclusiones

El estudio de las normas estadísticas permite entender mejor las cifras delictivas. El propósito principal de esas reglas es asegurar su consistencia y limitar la discrecionalidad en la producción estadística. A pesar de ello, la traducción de sucesos delictivos a cifras es un proceso complejo que deja lugar a un margen de discrecionalidad. Esa discrecionalidad es muy grande cuando se comparan países. La falta de estandarización internacional de los datos delictivos hace que existan importantes disparidades en sus normas estadísticas. En el caso de España e Inglaterra y Gales esas diferencias conducen a disparidades importantes en las cifras estadísticas. Los problemas técnicos encarados en esos países son similares pero las soluciones son, en muchos casos, distintas. Del análisis de las normas estadísticas de esos países se puede concluir que existen seis factores que explican esas disparidades: la inevitable discrecionalidad ante la falta de estandarización internacional de los datos delictivos, los sistemas de justicia penal, las estructuras policiales, la organización de la producción estadística, los límites tecnológicos, y los valores sociales.

Contar delitos es principalmente una actividad discrecional. En ambos países las reglas oficiales no hacen sino recoger una tradición forjada con el tiempo y las

experiencias prácticas. Esa experiencia está formada por muchos factores de cultura organizativa, intereses corporativos, medios disponibles, o valor atribuido a las estadísticas, entre otros. Esas reglas nacionales intentan controlar la coherencia y calidad de los datos pero hasta las más detalladas no pueden resolver completamente el problema de traducir en cifras el comportamiento humano. Las decisiones a tomar en esa traducción son muchas. Hay que decidir qué situaciones incluir y cuáles excluir. Hay que fijar la unidad de medida (víctimas, delincuentes, ocasiones), y hay que descomponer sucesos complejos en esas unidades. También hay que solucionar las brechas existentes entre las definiciones legales de delito y las estadísticas.

El estudio comparado de España e Inglaterra y Gales revela algunas coincidencias, pero también muchas diferencias. Entre las primeras está el papel central que tiene el denunciante en abrir un registro estadístico y en definir la categorización del hecho. Las diferencias más importantes se dan en los criterios de contabilización de delitos. Las reglas inglesas son más complejas y el criterio de conteo varía entre delitos. Las españolas son más homogeneizantes. Las normas inglesas, por ejemplo, son sensibles hacia considerar el número de víctimas como un criterio relevante de computación de ciertos delitos. Inglaterra, a través del principio de contar el delito más grave, tiende a contar incidentes delictivos. En España, a través del criterio de contabilizar todos los delitos de un mismo incidente, tiende a contar actos ilegales más que incidentes.

La estructura de los sistemas de penales afecta la producción estadística. Un factor importante son los poderes que la Ley atribuye a la Policía. La policía inglesa mantiene un control fundamental sobre cuándo iniciar un proceso penal y cuenta además con el recurso sancionador de imponer una amonestación formal que se contabiliza a efectos estadísticos. En el sistema Español la policía se limita a canalizar denuncias y la decisión de iniciar el proceso penal o imponer una sanción se deja enteramente en el Juez. Es difícil concretar en qué manera esto afecta las cifras

delictivas, pero parece razonable pensar que, en el primer caso, se facilita a la Policía mantener mayor control sobre las estadísticas.

La estructura de la Policía es también un factor importante. En el supuesto de una estructura de Cuerpos independientes, como es el caso inglés y galés, el conteo se realiza también independientemente. Ello implica la necesidad de unas reglas más complejas y detalladas, y más problemas de estandarización. Por el contrario, un sistema policial altamente centralizados como los Cuerpos de ámbito nacional españoles facilitan la coordinación estadística. Pero un sistema de varios niveles de Policía, dependiendo de gobiernos políticos diferentes, frena el intercambio de información y dificulta la estandarización de los datos. Las

estadísticas también son productos políticos realizados por organizaciones y condicionados por sus objetivos e intereses. El proceso de producción estadística deja espacios suficientes de discreción para que los intereses de organizaciones y personas acaben por reflejarse en los datos. Las estadísticas se pueden manipular redefiniendo categorías, evitando registrar delitos irresolubles, y de otras muchas maneras que permiten "cerrar los palotes del mes bien". Sin embargo existen evidencias de que estas prácticas están disminuyendo en Inglaterra y Gales (Bottomley y Coleman 1981), y posiblemente también en España. Las estadísticas son instrumentos que ayudan a presentar una imagen socialmente favorable, a justificar la demanda de más recursos, o a crear sensación de eficacia. En ese sentido las estadísticas están influidas por la cultura de las organizaciones. Dentro de la organización de Policía la visión de las estadísticas varía entre rangos. En general los policías suelen mostrarse escépticos sobre los datos que ellos mismos producen. Los niveles inferiores ven a las estadísticas como un elemento de control, como una carga de papeleo adicional, o como un instrumento para los políticos. En general dudan de su utilidad para medir la delincuencia. En los niveles medios y superiores, las estadísticas se ven en términos instrumentales. Son cifras que se presentan e interpretan de manera diferente en función de la ocasión y el auditorio.

Otro factor importante es la tecnología. Las estadísticas se apoyan en sistemas de información con diferentes capacidad para procesar, depurar, controlar y supervisar la calidad de los datos. También la tecnología influye en la flexibilidad a la hora de poder corregirlos o modificarlos. Finalmente está el factor de los valores sociales. El creciente impacto social y político de las estadísticas también afecta su producción técnica. Existe una creciente demanda de información sobre delincuencia y también son crecientes los analistas que las utilizan. Los valores sociales determinan las necesidades de información. En algunos países, por ejemplo, el movimiento social en favor de las víctima del delito ha presionado para ampliar los datos que se tienen de ellas.

Las estadísticas son armas de múltiples filos. Sirven para justificar un trabajo, para justificar necesidades y legitimar demandas, para la gestión, como instrumento de control, como base para la investigación, para presentar imágenes favorables al exterior. Pero las estadísticas policiales son problemáticas en lo más importante, como instrumento de medida de la desviación y de evaluación de la labor policial. Sin embargo, su utilidad se revaloriza cuando sus datos se contrastan con otras fuentes como encuestas de victimización, datos de compañías de seguros, de otras agencias estatales, encuestas de autoinculpación delictiva, y cuando, además, se conoce a fondo el proceso de su registro. Uno de los elementos de contraste de los datos policiales más importante son las encuestas de victimización. En muchos países desarrollados (Estados Unidos, Inglaterra) se realizan encuestas periódicas y de ámbito nacional. En España es ya una necesidad institucionalizar instrumentos de este tipo que permitan entender mejor el delito y pensar cómo aumentar la seguridad colectiva. Las sociedades democráticas tienen el derecho de tener información pública, transparente, y fiable sobre sus problemas. También tienen el derecho de utilizarla para evaluar el funcionamiento de las instituciones en términos de transparencia, eficacia, control democrático, y no discriminación.

Bibliografía

- Gimeno, Vicente, Moreno, Víctor, y Cortés, Valentín, *Derecho procesal* (Barcelona: Tirant lo Blanch, 1993), 799 pp.
- Barclay, Gordon C., *The Criminal Justice System in England and Wales* (Londres: Home Office, 1995), 48 pp.
- Ballbé, Manuel, *Orden público y militarismo en la España constitucional* (Madrid: Alianza Editorial, 1983), 488 pp.
- Black, Donald, "Production of crime rates", *American Sociological Review* 35 (1970): 733-748.
- Bottomley, A. K., *Decissions in the Penal Process* (Oxford: Martin Robertson, 1978).
- Bottomley, A. K. y Pease, Ken, *Crime and Punishment: Interpreting the Data* (Philadelphia: Open University Press, 1986), 185 pp.
- Bottomley, A. K., y Coleman, C. A., *Understanding crime rates: Police and Public Roles in the Production of Criminal Statistics* (Fornborough: Gower, 1981).
- Black, Donald, "Production of crime rates", *American Sociological Review* 35 (1970): 733-748.
- Cardona, Gabriel, "Els Mossos d'Esquadra durant els anys del franquisme", Nuria Sales (coord.), *Els Mossos d'Esquadra* (Barcelona: L'Avenç, 1981): 120-138.
- Centro de Investigaciones Sociológicas, *Estudio sobre seguridad ciudadana y victimizacion, estudio número 2.154* (Madrid: Banco de datos del CIS, 1995).
- Downes, David, y Rock, Paul, *Understanding Deviance: A Guide to the Sociology of Crime and Rule Breaking* (New York: Clarendon Press, 1995), 415 pp.
- Field, S., *Trend in Crime and their Interpretation* (Londres: Home Office, 1990), 83 pp. Home Office Research Study number 119.
- Home Office, *Criminal statistics in England and Wales 1993* (Londres: Her Majesty Stationery Office, 1994), vol. 1-3.
- Home Office, *Criminal statistics in England and Wales 1994* (Londres: Her Majesty Stationery Office, 1995a), vol. 1-3.
- Home Office, *Home Office Statistical Bulletin* 19 (Londres: Her Majesty Stationery Office, 1995b)
- Home Office, *Home Office Statistical Bulletin* 14 (Londres: Her Majesty Stationery Office, 1995c)
- Home Office, *Criminal Statistics. Counting Rules for Recorded Offences. Home Office Requeriments* (Londres: Her Majesty Stationery Office, 1996), vol. 1.
- Home Office, "Notifiable Offences in England and Wales 1995" *Home Office Statistical Bulletin* 3 (1996).
- Lustgarten, Laurence, *The Governance of Police* (Londres: Sweet & Maxwell), 197 pp.

- Maguire, Mike, "Crime statistics, Patterns and Trends: Changing Perceptions and Their Interpretations", *The Oxford Handbook of Criminology* (Cambridge: Oxford, 1994), 1258 pp.
- Martín, Manuel, *La profesión de policía* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI, 1990).
- Martín, Manuel, "Policía, profesión y organización: hacia un modelo integral de la Policía en España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 59, (julio-septiembre 1992): 205-222.
- Mayhew, P. Maung, N., y Mirrlees-Black, The 1992 British Crime Survey (Londres: Home Office, 1993), 195 pp.
- Mayhew, P. Cirrlees-Black, C., y Maung, N., Trends in crime: Findings from the 1994 British Crime Survey (Londres: Home Office Research and Statistics Department, 1995), Research findings 14.
- McCabe, Sarah y Sutcliffe, Frank, *Defining crime: a study of police decisions* (Londres: Oxford Centre for Criminological Research, 1978), 87pp.
- McLintock y Avison, *Crime in England and Wales* (Londres: Heinemann, 1968).
- Ministerio del Interior, *Estadísticas policiales españolas 1994* (Madrid: Ministerio del Interior, 1996).
- Ministerio del Interior (Plan de Estadística del Ministerio), *Normas de aplicacion para la cumplimentacion de los impresos de delincuencia común* (Madrid: Ministerio del Interior, 1992), 31 pp.
- Ministerio de la Presidencia, *Anuario Estadístico de España* (Madrid: Ministerio de la Presidencia, 1994).
- Reiner, Robert, *The politics of the police* (Brighton: Wheatsheaf, 1992), 334 pp.
- Reiner, Robert, "The Case of the Missing Crimes" en W. Guy y R. Levitas, *Official Statistics* (Londres: Routledge, 1996).
- Rico, José María (ed.), *Policía y sociedad democrática* (Madrid: Alianza Editorial, 1983), 297 pp.
- Torrente, Diego, "Investigando a la Policía", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 59, (Julio-Septiembre, 1992): 289-300.
- Torrente, Diego, *El poder azul: Estructura y funcionamiento del control policial* (Barcelona: Universidad de Barcelona, 1994), tesis doctoral.
- Torrente, Diego, *El poder azul: Análisis sociológico de la Policía* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Universidad de Barcelona, 1997).