

«Que cuarenta años no es nada»: Derecho
Penitenciario español, antecedentes y Ley General
Penitenciaria

CARLOS GARCÍA VALDÉS

Catedrático Emérito de Derecho Penal UAH

*Al profesor, Enrique Gimbernat Ordeig, mi maestro,
sin cuyo consejo generoso y esperanzado no
hubiera desempeñado el cargo de mi vida.*

RESUMEN

La evolución histórica del Derecho Penitenciario español y la creación de la Ley General Penitenciaria, de la que se cumplen ahora 40 años, es narrada por el autor de la misma en este trabajo, Ley que fue pieza fundamental de la transición democrática en nuestro país.

Palabras clave: Derecho Penitenciario. Historia. Ley General Penitenciaria. Cuarenta años de vigencia.

ABSTRACT

This paper addresses the evolution of Spanish prison and the recent history of Prison Law. The main architect of General Penitentiary Law analyzing the history of penitentiary institutions and the genesis of Law still in force and the enactment penitentiary institution. This year is the forty anniversary of Prison Law and author makes is a trip to the past, stage known as the democratic transition.

Key words: Penitentiary Law. Spanish penitentiary history. Spanish Penitentiary Act. Forty anniversary.

I

El Consejo de Redacción del Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales (a partir de ahora, ADPCP) ha tenido la feliz idea, respaldada por su director, mi maestro, el Prof. Enrique Gimbernat Ordeig, de dedicar este núm. de 2019 a celebrar los cuarenta años de la vigencia de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (a partir de ahora, LOGP) (1). Algunos de los más destacados especialistas en la materia se han reunido en estas páginas y yo no podía, lógicamente, quedarme al margen. Ha sido mi obra científica más significativa. A ella he dedicado muchas intervenciones y artículos a lo largo de estos años que, ciertamente, pareciera que se me han pasado volando aunque, en verdad, todo es relativo. De mis lejanos 32 años a mis actuales 72 hay un severo trecho pero, sin embargo, el que el texto legal, que fundamentalmente redacté, siga en vigor me hace sentir la realidad del dicho del tango argentino multiplicado por dos: efectivamente, estos cuarenta años han ido transcurriendo rápido, casi sin sentir, completando mi vida, en todos los aspectos y, penalmente, mi referencia profesional ha sido esta norma inigualable.

He dividido la presente exposición en dos grandes partes, como señalo en el título. La mención de los antecedentes legislativos que fueron la base de la presente Ley (2) y el proceso de redacción de la misma. Este último asunto, el más relevante, fue insuperable. No hubo entonces –ni habido después– un acuerdo parlamentario igual para promulgar una disposición penal. Más adelante me detendré en este tema fundamental pues sin él nada hubiera sido posible. Los dos aspectos que voy a tratar son determinantes en el proceso de formación de la Ley Penitenciaria española. Sin los brillantes precedentes legales poco se hubiera construido y sin el acuerdo de las fuerzas parlamentarias nada se hubiera logrado. Historia y consenso se unieron para hacer un texto único con cuarenta años de vigencia. El estudio

(1) *BOE* núm. 239, de 5 de octubre de 1979.

(2) *Vid.*, por todos, FIGUEROA NAVARRO, M.^a C.: «Los Orígenes del Penitenciarismo Español». Edisofer. Madrid, 2000; SANZ DELGADO, E.: «El humanitarismo penitenciario español del siglo XIX». Edisofer. Madrid, 2003; GARCÍA VALDÉS, C.: «Los presos jóvenes (Apuntes de la España del XIX y principios del XX)», 1991, Ministerio de Justicia. Madrid, reimp. 2017; el mismo: «La ideología correccional de la reforma penitenciaria española del siglo XIX». Edisofer. Madrid, 2006; el mismo: «Del presidio a la prisión modular». 3.^a ed. Ópera Prima. Madrid, 2009; el mismo: «Apuntes históricos del Derecho penitenciario español». Edisofer. Madrid, 2014 y el mismo: «Las penas de prisión históricas: a propósito de un libro del Prof. Quintero Olivares», en *Libro-Homenaje al Prof. Gonzalo Quintero Olivares*. Thomson Reuters/Aranzadi. Pamplona, 2018, pp. 681 ss.

permanente y el protagonismo momentáneo se unen así en mí en esta modesta aportación.

II

Las formas históricas de la ejecución penal, en un principio, están lejos de la prisión. Penas como la de muerte y las corporales, además de las económicas, llenan el panorama sancionador español. La cárcel es instrumento de mera contención a la espera de la aplicación de los más graves entre los castigos mencionados. La Ley de Partidas se encarga de sentar la penalidad y el carácter del encierro (3) durante largo tiempo. El gran salto tiene lugar con la pena de galeras es decir «servir a remo y sin sueldo en los barcos del Rey», como significa la primitiva Cédula de los Reyes Católicos de 1502 (4) y la primera de las Pragmáticas al respecto de Carlos V de 1530 (5), suprimidas en 1803 (6). Su naturaleza es la de retención en un lugar determinado pero que no es edificio carcelario. Sí lo serán las galeras de mujeres, a partir del siglo XVII, y la condena a servir en las minas de mercurio de Almadén, pues cercana a la explotación existía la Real Cárcel de esclavos (7), comunicada con aquella por pasadizo subterráneo, que aún hoy existe parcialmente, pues se encuentra derruido el tramo final que enlazaba con la citada cárcel de la que únicamente pueden apreciarse ahora algunas celdas semiderruidas en los bajos de la actual Escuela de minas. De igual manera, en el Hospital de mineros, pueden reconocerse las celdas que todavía subsisten y que se empleaban para los presos enfermos.

Siendo el Derecho penitenciario español fundacional de carácter militar (8), los primeros reglamentos son los referentes a los arsenales

(3) *Partidas* 7, 31, 4; en el mismo sentido, *Libro de las Costumbres de Tortosa* 1, 3, 5 y *Novísima Recopilación* 12, 40, 7.

(4) *Real Cédula* de 14 de noviembre de 1502.

(5) *Pragmática* de 31 de enero de 1530.

(6) *Real Orden* de 30 de diciembre de 1803.

(7) *Vid.* SALILLAS, R.: «La Cárcel Real de esclavos y forzados de las minas de Almadén y las características legales de la penalidad utilitaria», en *Asociación Española para el Progreso de las Ciencias*, IV. Madrid, 1914, pp. 31 ss.

(8) *Vid.* GARCÍA VALDÉS, C.: «El Derecho penitenciario militar: una aproximación histórica», en *ADPCP*, III, 1986, pp. 771 ss.; el mismo: «El Derecho penitenciario militar: sus orígenes», en *ADPCP*, 2012, pp. 5 ss.; SERRANO PATIÑO, J.V.: «El Derecho penitenciario militar español». Edisofer. Madrid, 2016 y el mismo: «Del sistema de aglomeración al sistema de individualización científica», en *Revista de Estudios Penitenciarios* (a partir de ahora, *REP*), núm. 259, 2016, pp. 254 ss.

marineros (1804) (9) y a los presidios peninsulares o industriales (1807) (10). Los primeros decaen en 1805, con la derrota de nuestra escuadra en Trafalgar. Los segundos, tienen el importante precedente del de Cádiz. Paralelamente a los citados, África es destino también de nuestros presidiarios. Primero Orán (11) y después, perdida esta plaza, definitivamente Ceuta, Melilla, Alhucemas, Peñón de Vélez de la Gomera y Chafarinas (12). Serán desafectados en 1906 (13), por efecto del Tratado de Algeciras y situados sus internos en las prisiones continentales de El Dueso y Ocaña.

A diferencia de los hombres, las reclusas no serán destinadas a presidios sino que cumplirán su pena en prisiones y casas de corrección exclusivamente peninsulares (14). Las galeras de mujeres fueron, como ya he dicho, el enérgico precedente (15). Su denominación se extendió hasta el pasado siglo.

El reseñado presidio gaditano tiene una extrema importancia en esta brevísima introducción que estoy efectuando acerca del devenir de nuestro Derecho penitenciario. Y ello por dos causas fundamentales: por sus sucesivos Reglamentos de funcionamiento interno y por los ilustres soldados que los inspiraron. Antes de su regulación legal, el presidio situado en el Baluarte de los Mártires, ya había llevado a cabo la separación y división de los reclusos atendiendo al sexo, la edad, el delito cometido y su condición social. El trabajo carcelario en talleres y determinados incentivos también se habían introducido.

(9) Real Ordenanza de los arsenales de Marina, de 20 de marzo de 1804.

(10) Reglamento General de los presidios peninsulares, de 12 de septiembre de 1807.

(11) Vid. LLORENTE DE PEDRO, P.: «El penitenciarismo español del antiguo régimen aplicado a su presidio más significativo: Orán-Mazalquivir». Ministerio del Interior. Madrid, 2005.

(12) Vid. PEZZI, R.: «Los presidios menores de África y la influencia española en el Rif». Fortanet. Madrid, 1893; LLORENTE DE PEDRO, P.: «La ciencia penitenciaria del antiguo régimen aplicada al presidio de Ceuta». *Instituto de Estudios Ceutís*. Ceuta, 2007 y el mismo: «La pena de presidio en las plazas menores africanas hasta la Codificación Española de 1812», en *ADPCP*, 2008, pp. 265 ss.

(13) Vid. SALILLAS, R.: «La traslación de los presidiarios de África y la Reforma penitenciaria (historia palpitante)». Eduardo Arias. Madrid, 1906.

(14) Vid. Reglamento de 9 de junio de 1847. Todavía el Código Penal (a partir de ahora CP) de 1973, art. 77, recogía una reminiscencia de este principio al señalar que a las mujeres no se aplicarán penas de presidio sino de prisión.

(15) Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: «Las casas de corrección de mujeres: Un apunte histórico», en *Libro-Homenaje al profesor doctor Ángel Torío López*. Comares. Granada, 1999, pp. 587 ss. y MARTÍNEZ GALINDO, G.: «Galerianas, corrigendas y presas. Nacimiento y consolidación de las Cárceles de mujeres en España (1608-1913)». Edisofer. Madrid, 2002.

Los Reglamentos internos del mencionado establecimiento fueron pues dos, el de 1802 (16) y el de 1805 (17). Morla y Abadía, ambos jefes militares, pusieron en ellos, respectivamente, su inteligencia y dedicación al extravagante servicio que prestaban. El primero de ellos está dividido en cuatro partes: del presidido, que contenía las referencias a la localización o emplazamiento y a las exigencias para el funcionamiento del mismo; de los comandantes, título y denominación que se tomaba de la regulación de los arsenales y, después, se consagra en el de Ceuta; de los capataces o cabos de brigada y, en fin, de los presidiarios, en todo lo atinente a su alimentación, uniformidad, disciplina y trabajos de fortificación o en el interior del establecimiento.

El Reglamento del centro gaditano de 1805 es una gran obra. Junto a la pura organización interna y los detalles sobre la administración, este texto se nos muestra, respecto al anterior, más perfeccionado. Distingue entre las diversas categorías de reclusos, separándolos y clasificándolos. Diferencia así entre corregibles e incorregibles, destinando a los presidios africanos a los más contumaces y problemáticos, autores de «delitos feos y denigrativos», decía la nomenclatura original (18). El término de «incorregibles» se mantiene un siglo después, en el Real Decreto de 1902 (19), de catálogo general de establecimientos, y llega hasta el Decreto de 1932 (20), dedicado al mismo tema, cuando la prisión de Chinchilla, promontorio en la llanura albaceteña, elevada sobre las ruinas del castillo medieval, es el destino peninsular de los inadaptados. Asimismo, se ocupa la presente norma de 1805 de la educación de los jóvenes ingresados y, asunto muy trascendente, introduce las primeras medidas de cierta compensación en cuanto al tiempo de estancia carcelaria al equilibrar la posible y dura recarga de condena y las rebajas de penas. Será la Ordenanza de 1834 (arts. 303 ss.) la que selle definitivamente este último aspecto generoso de nuestro penitenciarismo decimonónico que dejará su huella en el futuro.

Si cada siglo tiene su personaje en cuanto a inspirador de las normas penitenciarias, en el XIX ha de figurar, en lugar prominente, el coronel Manuel Montesinos (21). Pagador y director después de las Torres de Cuarte, de San Agustín y del destacamento de las Cabrillas,

(16) Reglamento de 4 de agosto de 1802.

(17) Reglamento de 26 de marzo de 1805.

(18) *Novísima Recopilación* 7, 40, 12.

(19) Real Decreto de 10 de marzo de 1902.

(20) Decreto de 11 de noviembre de 1932.

(21) *Vid.* RICO DE ESTASEN, J.: «El Coronel Montesinos. Un español de prestigio europeo». Imprenta de los Talleres Penitenciarios. Alcalá de Henares, 1948.

de Valencia, desde 1835 a 1854 y desde 1841, «con retención de esta comisión», visitador de los «establecimientos presidiales de la Península» (22), su impronta es determinante en el devenir de la pena privativa de libertad nacional. Fue Montesinos un militar de carrera, como todos los mandos carcelarios del momento, destinado a ese cometido extraño a su genuina función, como muchos otros de sus compañeros de armas, y lo desempeñó con entrega y vocación sobrevenidas. No solo cumplió con su deber sino que transformó el sistema de ejecución penal. Se le antojó difícil mandar a los hombres sin ofrecerles la esperanza de una más pronta liberación, ganada a pulso por su trabajo y comportamiento, acortamiento de condena no previsto en la legislación penal sustantiva. Ese fue, además, su mérito sobreañadido.

Tres especiales características vienen a configurar el orden penitenciario impuesto por el director de los mencionados presidios y destacamentos valencianos: la dignificación e individualización de los penados, el espíritu rehabilitador y de formación laboral de los reos y, la buena y lógica consecuencia: los bajos índices de reincidencia. Pero, sobre todas las cosas, Montesinos se distingue por la puesta en práctica del primer modelo de régimen progresivo de cumplimiento de penas. El recorrido por los diferentes grados iba introduciendo en el alma y en el historial del interno la garantía de la salida anticipada. De todas las etapas previstas (las dos primeras, hierros y trabajo) la tercera, denominada libertad intermedia, iba a ser fundamental para un Reglamento, el de Ceuta de 1889, que inmediatamente antes del siguiente siglo, sentará tal sistema progresivo en una disposición carcelaria. Habrá que esperar doce años, hasta 1901, para que tal régimen de cumplimiento sea artículo de fe duradero de nuestro penitenciarismo.

Si hiciéramos un sucinto repaso a la legislación del periodo, la influencia del teniente general Abadía y del coronel Montesinos es fácil detectarlas en la misma (23). Fueron los dos penitenciarios más relevantes de la etapa que nos ocupa. No únicamente mandaron establecimientos sino que, de una u otra manera, inspiraron la valiosa normativa de la época.

Ordenanzas, Reglamentos, Órdenes y Leyes se conjugaron para hacer grande nuestro Derecho penitenciario. Hasta lo que podría

(22) *Vid.* Real Orden, de 11 de enero de 1841, ratificada por Circular del 25 de julio siguiente y por Real Orden de 21 de marzo de 1848; *vid.* GARCÍA VALDÉS, C.: «Del presidio...», *ob. cit.* pp. 38 ss.

(23) *Vid.* SANZ DELGADO, E.: «Los orígenes del sistema penitenciario español: Abadía y Montesinos», en VVAA: «Marginalidad, cárcel, las otras creencias: primeros desarrollos jurídicos de la Pepa». Servicio de Publicaciones. Diputación de Cádiz, 2008, pp. 126 ss.

denominarse como periodo moderno, nada tiene comparación en Europa, muy atrasada al respecto. La bondad del sistema se va imponiendo de una forma clara. El respeto al interno, el trato adecuado al principio de humanidad, el desarrollo de una labor ocupacional –y en ocasiones utilitaria, objetivo característico de la época–, la compensación razonable entre premios y castigos y el inicio de los aspectos correccionales, inundan el articulado de cada disposición.

La enumeración es conocida. Desde la ordenación de los arsenales marineros, de 1804, a la de los presidios peninsulares, de 1807, todo viene a desembocar en la Ordenanza General de los Presidios del Reino, de 1834 (24), norma señera y fundamental donde las haya. Completa en extremo y recopiladora de la legislación del momento, su vigencia se prolonga hasta el Reglamento de 1913 cuando el penitenciarismo español ya era otro. Pero han pasado muchos años. No es lo mismo nuestro Derecho penitenciario con Montesinos, tal válido y necesario, que el después llevado a cabo con Cadalso, cuyas ideas perduraron durante décadas. La Ordenanza tuvo, además, cuatro Reglamentos de desarrollo de los diversos aspectos de funcionamiento interior, todos de 1844 (25). Conformaron así la regulación más total, precisa y conveniente de nuestro sistema de ejecución de penas privativas de libertad.

Si la disposición de la Reina Gobernadora es trascendental (26), la Ley de prisiones de 1849 (27) también lo es en lo referente a la competencia ministerial de los centros (28). Legislación breve, de carácter eminentemente administrativo, establece la definitiva separación del Derecho penitenciario civil del militar, ya apuntado en 1834 y aún antes, en 1830 (29) y dos años después, en 1832 (30). A partir de aquí y con el complemento, en 1881 (31), de la creación de cuerpo de

(24) Ordenanza General de 14 de abril de 1834.

(25) Real Orden de 5 de septiembre de 1844.

(26) Firmada por Dña. Cristina de Borbón, fue Inspirada por Javier de Burgos, ministro de Fomento en el gobierno de Francisco Martínez de la Rosa; sobre este gran administrativista, *vid.* MAESTRE ROCA, R: «Javier de Burgos, liberal doctrinario», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 181, 1972, pp. 133 ss. y GAY ARMENTEROS, J.: «De Burgos, el reformista ilustrado». Faes. Madrid, 2014.

(27) Ley de Prisiones de 26 de julio de 1849.

(28) Fomento, cuyo titular es Javier de Burgos, es el competente para la regulación de los presidios. El citado ministerio había sido creado, en el reinado de Fernando VII, por Real Decreto de 9 de noviembre de 1832 con la denominación de Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento General del Reino.

(29) Real Orden de 13 de marzo de 1830.

(30) Real Decreto de 9 de noviembre de 1832.

(31) Real Decreto de 23 de julio de 1881. El impulso de este paso trascendental se debe al ministro de Hacienda y de Gobernación, Venancio González, en el gobierno presidido por Práxedes Mateo Sagasta, reinando Alfonso XII; *vid.* GARCÍA

empleados de establecimientos penales, el sistema ordinario sobrevuela a una distancia y altura más que considerable del castrense en reglamentaciones, locales, medios y personal especializado. Las prisiones militares tendrán un curso de desarrollo lento en comparación con las civiles. El legislador y la mejor doctrina nacional de estas últimas se ocupan, dejando prácticamente al margen de su dedicación a las primeras. Quienes adelantaron el Derecho penitenciario español en un sentido global en competencia, regulación, establecimientos y mandos, van a ser relegados progresivamente a unos términos de huerfanismo incomparables con el ordenamiento que nace de la Ordenanza. Y fueron precisamente los militares, disciplinados y quitándose de encima, como una losa, lo que nunca les correspondía en pura lógica, quienes aceptaron disciplinadamente la dejación de estas funciones un tanto espurias pero correctamente desempeñadas.

Todavía dos importantes disposiciones van a conocer el espíritu reformador de Abadía y de Montesinos. Se trata de la Ley de Bases de 1869 (32) y el Reglamento de la prisión de Ceuta, de 1889 (33). En referencia a la primera, hay que destacar que el debate en cuanto al sistema de cumplimiento no estaba solucionado en España. Sí por el contrario en Europa, más proclive al celular, en vez del auburniano, ambos norteamericanos. El duro encierro solitario y silencioso en la celda, patrimonio del primero, no es del agrado de nuestro penitenciarismo. El régimen ideado en la penitenciaría neoyorquina, asilamiento nocturno y trabajo diurno, parece complacer más. Si a ello añadimos el progresivo de Montesinos es fácil deducir por cual se inclinó la Ley de Bases: impulsa el de Auburn y acepta las propuestas del coronel-director de Valencia. Y del mismo modo, pero ya volcado en la realidad ceutí, la colonia penitenciaria y el presidio se atienen claramente al sistema progresivo, antecedente de lo por venir a principios del nuevo siglo.

III

El Derecho penitenciario moderno tiene tres figuras señeras y tres reglamentaciones superiores. Como continuación de finales del siglo XIX, el XX comienza con la consagración de autores como Concepción

VALDÉS, C.: «La ideología...», ob. cit. pp. 58 ss. y ahora, FIGUEROA NAVARRO, C.: «Del soldado al empleado de establecimientos penales y al funcionario: historia del personal penitenciario», en este mismo *ADPCP*.

(32) Ley de 21 de octubre de 1869.

(33) Real Decreto de 23 de diciembre de 1889.

Arenal, que desarrolla su gran actividad reformadora desde mediados del anterior, Rafael Salillas y Fernando Cadalso.

Visitadora de prisiones de Galicia, su tierra natal, e inspectora de las casas de corrección de mujeres, la primera; y funcionarios los otros dos grandes maestros de nuestro penitenciarismo, el panorama carcelario nacional se transforma con la obra de los tres citados.

Arenal (34) tiene publicadas sus obras completas, en variados tomos, desde 1894, siendo su impresor Victoriano Suárez (35). No todas se refieren al tema penitenciario pero las que así lo hacen tienen el sello de la magnanimidad y la piedad hacia los reclusos, por ejemplo la referida al visitador del preso, sin dejar de ser una persona pragmática y, por lo tanto, concededora de la realidad de los centros y de la peligrosidad de algunos de los internos. Su fe en la rehabilitación y en la corrección de los mismos se extiende por su literatura, así como la necesidad de preparación del personal de vigilancia. Restrictiva respecto a la pena de muerte, su campaña contra la publicidad de la misma inspira la Ley Pulido, de 1900 (36), posterior en siete años al fallecimiento de la prócer, que encierra las ejecuciones en el interior de las prisiones, y contraria al régimen celular; el cumplimiento penitenciario era para ella un conjunto de obligaciones y deberes tanto de los presos cuanto de la propia Administración. La después denominada relación especial de sujeción, más elaborada, no queda lejos, en mi opinión, de estos planteamientos señeros. Que sus escritos tuvieron influencia en el mundo carcelario no ofrece duda. Si intentaron concebir una situación mejor para los encarcelados, en verdad que lo consiguieron. Su crítica equilibrada logró atraer la atención del atento administrador del ramo.

(34) Vid. CABALLÉ, A.: «Concepción Arenal. La caminante y su sombra». Taurus. Barcelona, 2018 y MATA Y MARTÍN, R.: «Aproximación de Concepción Arenal y sistema penitenciario», en este mismo *ADPCP*.

(35) Madrid, 1894-1902; hay reimpresión de la misma editorial, librería de Victoriano Suárez, a partir de 1946.

(36) Ley de 9 de abril de 1900. Con inmediata anterioridad, y en el mismo sentido, se habían manifestado el art. 104 del Reglamento de la prisión celular de Madrid, de 23 de febrero de 1894 y la Real Orden de 24 de noviembre del mismo año. La mencionada norma de principios de siglo modifica el art. 102 del CP de 1870 diciendo, en este sentido: «La pena de muerte se ejecutará en garrote, de día, en sitio adecuado de la prisión en que se hallare el reo...»; el garrote como método de ejecución se había establecido por Real Decreto de 24 de abril de 1828 y Real Cédula del 28 de ese mismo mes. El verdugo, en un sentido moderno, había sido creado por Real Orden de 16 de diciembre de 1896. Para cuanto antecede, vid. GARCÍA VALDÉS, C.: «No a la pena de muerte». *Cuadernos para el Diálogo*. Madrid, 1975, pp. 64 ss.

Salillas es un penitenciario crítico y un reformador de alta escuela (37). Ha escrito sobre casi todo lo relacionado con la delincuencia y su etiología, así como, especialmente, con el mundo carcelario. Alguno de sus textos son modélicos y de lectura obligada. Médico de carrera y funcionario de prisiones de vocación su impronta en este campo ha sido determinante. Todavía hoy su figura se recuerda como uno de los grandes. Sus estudios llenan un periodo clave para entender nuestro Derecho penitenciario. Bien sean los puramente criminológicos referidos a los delincuentes (el hampa, su lenguaje, el tatuaje o la trata de blancas), los concretos referidos a una cárcel clásica (Sevilla) o a una penalidad específica (las minas de Almadén), los dedicados a Concepción Arenal y a Montesinos, a la defensa de la prioridad española del sistema progresivo o al traslado de los prisioneros africanos a la Península, la recopilación de sensaciones y recuerdos –lo que denomina la «vida penal»– acerca del mundo carcelario o, en fin, los generales sobre de la evolución histórica, lo imprescindible de los mismos se deja sentir en la mejor ciencia y más adecuada legislación patria.

Cadalso es el típico funcionario de escalafón (38). Pasó con éxito por muchos de los mandos y terminó como Inspector General (equivalente después a Director General y hoy a Secretario General) de Prisiones. Preparado e inteligente, también su obra científica es más que relevante. Bien se trate de un Diccionario completo de la materia, de la información acerca del sistema norteamericano y del nuestro, las reflexiones acerca de la pena de deportación, las modalidades de la gracia y las recompensas o de la dedicación a un determinado periodo (el Directorio militar), su determinante influencia no acaba aquí. Dos visiones esenciales de aplicación práctica le marcan. La consolidación del sistema progresivo de cumplimiento y la libertad condicional. Sin las dos antedichas creaciones nuestro régimen penitenciario no hubiera evolucionado como efectivamente lo hizo. Los primeros quince años del siglo xx reflejan legislativamente su pensamiento y,

(37) Vid. SANZ DELGADO, E.: «Rafael Salillas y Panzano penitenciarista», en *ADPCP*, 2012, pp. 155 ss.; el mismo: «Dos modelos penitenciarios paralelos y divergentes: Cadalso y Salillas», en *REP, Homenaje al profesor Francisco Bueno Arús*, extra. 2006, pp. 191 ss.; TÉLLEZ AGUILERA, A.: «Criminología». Edisofer. Madrid, 2009, pp. 214 ss.; VELÁZQUEZ MARTÍN, S.: «Historia del Derecho penitenciario español», en *ADPCP*, 2017, pp. 433 ss. y SERRANO MAÍLLO, A.: «Un estudio sobre la formación de la Criminología española (1903-1978)». Thomson Reuters/Aranzadi. Pamplona, 2018, pp. 82 ss.

(38) Vid. NÚÑEZ, J. A.: «Fernando Cadalso y la reforma penitenciaria en España (1883-1939)». Universidad Carlos III. Madrid, 2014.

sentado el sistema, duró los largos años que tardó en llegar la Ley General Penitenciaria que, no obstante, no lo olvidó del todo.

Desde el punto de vista legal, Cadalso inspira tres importantes normativas: los Reales Decretos de 1901 (39) y de 1913 (40) y la Ley de 1914 (41). El primero establece el régimen progresivo de cumplimiento. A modo del Reglamento ceutí, introduce el avance y la regresión de grados, esencia del sistema, y la libertad intermedia, origen y base del tercer grado o régimen abierto. Todo se viene a recoger y desarrollar en la siguiente gran normativa a su inspiración debida. El Real Decreto de 1913 es un auténtico código penitenciario que tuvo un periodo de vigencia extenso, hasta 1930. La guerra civil trastocó la ejecución de la pena de prisión. En efecto, como veremos, el Reglamento de 1948 todo lo cambia.

Pero Cadalso sabía que así, como reseñaban las normas por él inspiradas, el sistema progresivo no estaba completo. Faltaba el cuarto y último grado penitenciario: la puesta en libertad, con condiciones, de los reclusos, partiendo del periodo en régimen abierto. La Libertad Condicional es la institución que cierra el ciclo de ejecución de la pena privativa de libertad. Y, además, el gran penitenciarista y penitenciario madrileño pensó en una prisión para jóvenes-adultos para dar por acabado su pensamiento: Ocaña fue la elegida a tal efecto ese mismo año (42).

La obra legislativa de Rafael Salillas es novedosa aunque, en su momento, de escasa continuidad. Basado en la ideología tutelar, el Real Decreto de 1903 (43) introduce una primera individualización tratamental, arrumbada en 1913. Pero su hallazgo fue un erial entonces, al ser arrastrado nuestro Derecho penitenciario por el rígido sistema progresivo de Fernando Cadalso, sin duda tan necesario cuando fue desarrollado. Código penal tras Código penal y Reglamento tras Reglamento de prisiones inundó el sentido de la ejecución de la pena de prisión durante muchos años. Como veremos, será la Ley Penitenciaria la que modernice esta aportación y la refunda con la individualización científica. No menor trascendencia, de presente y de futuro, tuvo la creación, también en 1903, de la Escuela de Criminología (44), por su anhelo lograda.

(39) Real Decreto de 3 de junio de 1901, del sistema progresivo.

(40) Real Decreto de 5 de mayo de 1913, de los servicios de Prisiones.

(41) Ley de libertad condicional, de 23 de julio de 1914.

(42) Real Decreto de 30 de octubre de 1914.

(43) Real Decreto de 18 de mayo de 1903.

(44) Real Decreto de 12 de marzo de 1903.

La dictadura de Primo de Rivera nos trajo, además de un nuevo Código penal, un Reglamento penitenciario, en 1928 (45), de escasa vigencia y otro, ya citado, de los Servicios de Prisiones, de 1930 (46), que, sorprendente, mantuvo la II República, que vino a legislar mediante Órdenes Circulares, y también el franquismo hasta la fecha indicada en párrafos anteriores.

El Reglamento de 1948 (47) es una norma militarista, dura y pensada, en líneas generales, para el interno como un enemigo. El franquismo se topó con una realidad que afectó al funcionariado y al increíblemente elevado número de reclusos en la posguerra civil. Respecto a los primeros, depurados la mayoría de simpatía republicana, fueron algunos de los excombatientes del ejército nacional quienes ocuparon los cargos de relevancia en los centros, sin especial preparación ni competencia. En cuanto a la cifra desmesurada de internos, ya con anterioridad una Orden de 1938 (48) había creado, previsoriamente, la redención de penas por el trabajo de gran uso en la etapa que se avecinaba. Los 270.000 presos en 1940 tenían que empezar a salir de nuestras cárceles, campos de concentración y prisiones centrales (49), de ahí la institución mencionada ciertamente útil, a estos efectos, durante décadas.

El siguiente Reglamento, de 1956 (50), se atiene formalmente a las indicaciones de la Reglas ginebrinas de 1955, aunque sigue siendo un texto estrictamente regimental. Será la reforma de 1968 (51) la que introduzca un atisbo de tratamiento lo que se reafirma, paso a paso, en la reforma de 1977 (52). Por ambas disposiciones habían pasado antes el Gabinete Psicológico de la prisión de Carabanchel (53), la Central

(45) Reglamento de 14 de noviembre de 1928.

(46) Reglamento de 28 de mayo de 1930.

(47) Reglamento de 5 de marzo de 1948.

(48) Orden de 7 de octubre de 1938 y otra posterior de 14 de marzo de 1939.

(49) Para los establecimientos de esta clase, regulados por la «Jefatura de la Inspección de Campos de Concentración (Prisioneros de Guerra)», *vid.* ahora HERNÁNDEZ DE MIGUEL, C.: «Los campos de concentración de Franco». Penguin Random House. Barcelona, 2019. En el mismo sentido, sobre esta regulación extrareglamentaria de centros carcelarios, *vid.* SIERRA, F/ALFORJA, I: «Fuerte de San Cristóbal, 1938». Pamplona, 2015 y ARNAL TORRES, R. (Coord.): «El campo de concentración de Portaceli (1939–1942)». L'Exiam. Valencia, 2017.

(50) Reglamento de los servicios de Prisiones, de 2 de febrero de 1965.

(51) Real Decreto de 25 de enero de 1968.

(52) Real Decreto de 29 de junio de 1977.

(53) *vid.* ALARCÓN BRAVO, J.: «El Gabinete Psicológico de la prisión Provincial de Hombres de Madrid», en *REP*, enero-marzo, 1965, pp. 51 ss.

de Observación (54) y la creación del Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias (55). Y ello se notó y mucho.

IV

Finaliza aquí la mención de cuantos antecedentes se tuvieron en cuenta relativos a nuestro Derecho penitenciario histórico para la elaboración de la Ley Penitenciaria. Unos, los más, para contar indudablemente con ellos, otros para no caer en el mismo error. Los primeros, hasta el franquismo, fueron un modelo; los generados durante la dictadura de poco servían, a excepción de los que clasificaban establecimientos, seguían separando internos en grados y procuraban beneficios carcelarios.

El Derecho penitenciario democrático español nace con la Ley General Penitenciaria. Esta norma y su desarrollo reglamentario posterior, de 1981 (56), deroga la legislación anterior en cuanto se opusiera a ella y sienta unos principios, constitucionales y humanitarios, hoy inmutables (57).

El contexto político en que se elaboró esta disposición, clave en la transición, tuvo unas características especiales. El gobierno de la UCD y a la cabeza su presidente, Adolfo Suárez, mantuvo con enorme coraje e intensidad un programa de transformaciones sociales como no se conocía, por su elevado número y velocidad en hacerlas, en democracia alguna. El método para alcanzarlas fue denominado como «el consenso», es decir la participación acordada de todas las fuerzas políticas en la elaboración de la normativa necesaria para poner en marcha el nuevo principio democrático, implicándose sin egoísmos ni personalismos, en el cambio y haciéndolo suyo. Así se redactó la

(54) Real Decreto de 22 de septiembre de 1967; *vid.* ahora TÉLLEZ AGUILERA, A.: «La Central penitenciaria de Observación: cincuenta años de historia palpitante», en este mismo *ADPCP*.

(55) Ley de 22 de diciembre de 1970.

(56) Hoy sustituido por el de 9 de febrero de 1996.

(57) *Vid.* GARCÍA VALDÉS, C.: «Comentarios a la legislación penitenciaria». 2.^a ed. 1982, Civitas. Madrid, reimp. 1995; MAPELLI CAFFARENA, B.: «Principios fundamentales del sistema penitenciario español». Bosch. Barcelona, 1983; ANDRÉS LASO, A.: «La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria: origen, evolución y futuro». Ministerio del Interior. Madrid, 2016 y FERNÁNDEZ BERMEJO, D.: «Del sistema progresivo a la individualización científica. La elaboración de la Ley General Penitenciaria y la relevancia del bienio 1978–1979 en el Derecho penitenciario», en este mismo *ADPCP*.

Constitución de 1978 (58) y también la Ley General Penitenciaria, no en balde esta lleva el primer numeral de cuantas orgánicas desarrollaron la Norma fundamental. A partir de ella todo cambió.

Instituciones Penitenciarias pertenecía entonces al Ministerio de Justicia, como lo venía haciendo desde 1887 (59). Tenía como ministro un ser excepcional, Landelino Lavilla Alsina. Su subsecretario era Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona. O sea, dos de los más preclaros juristas de la transición. La idea de la reforma de nuestras prisiones y la redacción de un texto con forma de Ley, contenida en el programa electoral del gobierno, se reforzó claramente con ellos. Pero las buenas ideas tuvieron, en principio, muchas dificultades para llevarse a buen puerto. La oleada de motines y destrozos, especialmente del año 1977, en la mayoría de nuestras prisiones, impulsados por el deseo ferviente de cambio y por la posibilidad –falsa y, en consecuencia, manipulada– de una inminente amnistía (60) para los presos comunes, sembró de incertidumbre la reforma que se pretendía. El asesinato del Director General, Jesús Haddad Blanco, en marzo de 1978, en nada contribuyó en serenar el panorama.

Yo ya estaba trabajando con el Ministerio en la elaboración de la nueva Ley Penitenciaria. Cuando se produjo el mencionado asesinato de Haddad fui elegido nuevo Director General y, a finales del citado mes, tomé posesión del que fue el cargo de mi vida. Lo he narrado muchas veces y no es ocasión de repetir la peripecia completa (61). Pero sí hay que recordar algunas situaciones.

(58) Para una actual reivindicación del consenso, *vid.* ARNALDO ALCUBILLA, E.: «Una defensa apasionada de la Constitución de 1978 y de los valores y compromisos de los que nace y que expresa», en *Libro-Homenaje a José Manuel Maza Martín*, II. Thomson Reuters/ Aranzadi. Pamplona, 2018, pp. 107 ss., voluntad pactista brillantemente defendida por uno de los artífices de nuestra Constitución, GUERRA, A.: «La España en la que creo. En defensa de la Constitución». La Esfera de los Libros. Madrid, 2019, donde define el consenso, del que fue uno de sus claros valedores, como «el catálogo de renunciaciones que todos han de hacer para alcanzar un acuerdo general» (p. 99).

(59) Ley de Presupuestos, de 29 de junio de 1887 (art. 6).

(60) *Vid.* acerca de su exclusiva motivación política, MANJÓN-CABEZA, A.: «Ley de Amnistía. Cuarenta años después», en *Liber Amicorum en homenaje al Prof. Juan Terradillos Basoco*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2018, pp. 509 ss.

(61) Entre mis últimos artículos al respecto, *Vid.* GARCÍA VALDÉS, C.: «Orígenes y evolución del Derecho penitenciario español», en *Libro-Homenaje al profesor Santiago Mir Puig*. BdeF. Montevideo-Buenos Aires, 2017, pp. 987 ss.; el mismo: «Hacia los cuarenta años de la Ley Orgánica General Penitenciaria: memoria de su elaboración», en *Libro-Homenaje al profesor Lorenzo Morillas Cueva*, II. Dykinson. Madrid, 2018, pp. 2015 ss. y el mismo: «Recuerdos de memoria: como se elaboró la Ley General Penitenciaria», en *REP*, 2019 (en prensa).

¿Cuál era, con 31 años, mi bagaje para tan importante nombramiento? (62). Voy a ser muy breve. En primer lugar, desde mi juventud, un trato con el mundo carcelario. Mi querido padre era facultativo de prisiones (médico biopatólogo) y, a veces, yo le acompañaba a su trabajo en la prisión de Yeserías y, mientras pasaba consulta en la clínica, le esperaba en el jardín del establecimiento madrileño contemplando los uniformes verdes de los funcionarios, uniformes que luego llevé dentro. Cuando se inauguró, por su voluntariosa insistencia, el laboratorio del Hospital penitenciario de Carabanchel, también iba con él. Nada me decía entonces que, años después, mandaría esos dos centros y todos los demás y que, lógicamente, encontrara al efecto el ánimo de mi familia pues este mundo les era querido y no les resultaba extraño.

En segundo lugar, desde una óptica científica, mi tesis doctoral (63), dedicada al régimen penitenciario español donde estudié su historia y su necesidad de reforma; paralelamente, en tercer término, mi conocimiento de algunos de los centros penitenciarios, pues en ellos visitaba a mis clientes durante los pocos años en que ejercí de abogado, esencialmente en causas penales y ante el Tribunal de Orden Público (el TOP), y esa experiencia me sirvió de choque con la realidad pues una cosa era escribir y otra inmiscuirse en la verdad; finalmente, el ya ser ponente principal y director de los trabajos redactores del Proyecto de Ley Penitenciaria, desde hacía unos tres meses.

Desde el punto de vista personal, tuve también en mi haber, desde el primer momento, el consejo favorable y el apoyo entusiasta de mi querido maestro, el Prof. Enrique Gimbernat Ordeig, a quien dedico este artículo, cuando estábamos en la Universidad de Salamanca, él como catedrático de Derecho penal y yo como profesor adjunto, tanto para aceptar previamente la tarea prelegisladora, cuanto, después, el cargo; y, claro es, la propuesta favorable de Landelino Lavilla a los miembros del Consejo de ministros, sorprendidos algunos de los mismos por mis antecedentes (procesado por el TOP y suspendido en la docencia) y juventud, sin entender nada, menos Suárez y el vicepresidente, Gutiérrez Mellado, que entendieron todo.

(62) Vid. las generosas referencias biográficas de mi persona en TÉLLEZ AGUILERA, A.: «Vidas paralelas en el penitenciarismo europeo. De la unificación italiana a la transición española a través de sus figuras señeras». Edisofer. Madrid, 2017, pp. 73 ss.

(63) Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: «Régimen penitenciario de España (Investigación histórica y sistemática)». *Publicaciones del Instituto de Criminología*. Madrid, 1975, con Prólogo y dirección de mi maestro, el prof. Enrique Gimbernat.

El pasado también desembocaba en algo tremendamente positivo para la ocasión. Gran parte de la oposición –algunos de los parlamentarios habían sido mis clientes y otros me conocían de Cuadernos para el Diálogo– apoyó mi nombramiento y, desde luego, la reforma que se pretendía, bien y lealmente explicada por mí en Ponencia y Comisión parlamentarias, partiendo de la base de dos premisas allí expuestas: el previo conocimiento de la situación verdadera de los centros, prometiendo recorrer el mayor número posible de los mismos (treinta fueron los visitados, algunos con reiteración), escuchando a todos los implicados en el tema, funcionarios y presos. Únicamente entonces, en posesión de cuantos datos fueran posibles, conociendo la materialidad de los establecimientos y de los medios de que se disponían, es decir el marco real donde se iba a llevar a cabo la transformación deseada, acometer con arrojo el cambio del sistema; y luego, pugnar por la judicialización de las cárceles, verdadero caballo de batalla de la reforma, pues hasta entonces la Administración era, como Derecho disciplinario aplicable a los reclusos que, cual pescadilla se mordía la cola, juez y parte.

Se trataba así de culminar la labor prelegislativa verdaderamente muy adelantada. Mi equipo de trabajo en la Dirección General no pudo ser mejor: Francisco Bueno Arús, Jesús Alarcón Bravo y Emilio Tavera Benito fueron mis hombres, todos hoy tristemente desaparecidos. Con ellos todo fue más fácil desde sus respectivas competencias, a saber el Servicio Técnico Jurídico y la Inspección y la Subinspección General Penitenciaria. Tal tarea tenía dos objetivos de gran calado: pacificar las prisiones, muy convulsionadas como se ha dicho, e ir articulando los cimientos legales de un sistema penitenciario avanzado.

¿Qué me encontré en mis visitas a los centros? Unos establecimientos dañados en extremo, quemados por los incendios y parcialmente destruidos por los motines, en verdad inservibles como sedes de recuperación para la sociedad de las personas condenadas e incompatibles con la reforma que se pretendía. Su arquitectura y distribución interior en nada contribuían a la misma. Prisiones radiales o de poste telegráfico, la inmensa mayoría con más de un siglo de servicio (64), edificadas muchas de ellas en el centro de las ciudades, situados los internos en brigadas o galerías de aglomeración y dormitorios colectivos, con comedores hacinados y patios abigarrados, sin cabida

(64) Sobre arquitectura penitenciaria española clásica, *vid.* TÉLLEZ AGUILERA, A.: «Los sistemas Penitenciarios y sus prisiones. Derecho y realidad». Edisofer. Madrid, 1998, pp. 97 ss. y acerca de la influencia de la LOGP en la concepción de los nuevos establecimientos, *vid.* LUENGO BORRERO, I.: «Ley Orgánica General Penitenciaria catalizadora de la arquitectura penitenciaria», en *REP*, 2019 (en prensa).

en las modernas concepciones que se imponían. Centros, además, imbuidos de una gran subcultura carcelaria, territorio conquistado por los reclusos más violentos y agresivos. De hecho, cuando tomé posesión, tales internos estaban concentrados en El Dueso, primera de mis visitas. Una compañía de la reserva de la policía nacional vigilaba el interior del centro. Después, la Ley General Penitenciaria (Disposición Final 1.^a) consagró esta posibilidad en supuestos de grave alteración del orden en los establecimientos o por razones de seguridad pública, cosa que no admitió discusión.

Las soluciones adoptadas fueron rápidas y urgentes. Acometer las obras indispensables para tratar de recuperar la habitabilidad de los locales, articular un sistema de «vida mixta» o de régimen cerrado para los internos más irreductibles, potenciar el abierto (reconvirtiendo las prisiones de Valencia-mujeres y Alcázar de San Juan), legislar acerca de los primeros permisos de salida, admitir las visitas *vis a vis*, regular la educación en los centros, acometer una política de traslados acorde con la actitud de los reclusos y dejar morir al Patronato de Nuestra S.^a de la Merced, asumiendo sus importantes competencias sobre beneficios penitenciarios el Centro Directivo. La Ley penitenciaria que se estaba redactando consagró todos estos principios e iniciativas.

En cuanto a los funcionarios penitenciarios, imprescindibles para la reforma, se contrataron interinos, para paliar la escasez de los mismos en los centros (65); se equiparó el diploma superior en Criminología al diplomado universitario (66), para poder opositar al Cuerpo Especial y en orden a la necesaria preparación científica; se les subió el sueldo y se autorizaron sus primeras asociaciones profesionales (67). Todo, y especialmente su gran vocación de servicio, contribuyó al éxito de aquella.

V

Convergentemente al trabajo desempeñado a ese respecto, el Proyecto de Ley Penitenciaria avanzaba en su tramitación. Redactada la norma al completo ya, estas fueron sus singulares características: tomó como inspiración las Reglas Mínimas para el tratamiento de los

(65) Real Decreto-ley, de 21 de agosto de 1978.

(66) Orden de 24 de noviembre de 1978 (Ministerio de educación y Ciencia, a propuesta de la Dirección General de IIPP).

(67) Artículo 3 del Real Decreto, de 20 de julio de 1979.

reclusos del Consejo de Europa, de 1973, actualizado remedo de las ginebrinas; tuvo como criterio, no por estricto modelo, las recientes legislaciones penitenciarias de Suecia (68), Italia (69) y Alemania (70), que yo conocía bien por haber estudiado el Derecho comparado y escrito sobre él; en discrepancia con las citadas, extensas y detallistas al extremo, nuestra norma es un texto breve, de 80 artículos, que componen seis Títulos, más disposiciones transitorias, finales y derogatoria, que establecen los principios básicos de nuestro penitenciarismo, con necesidad de desarrollo reglamentario; y, si hubiera que destacar dos notas fundamentales del texto, diría que es la primera el acoger en el mismo e instaurar estos principios: la orientación de las penas privativas de libertad a la reeducación y reinserción de los condenados (arts. 1 y 59 LOGP) (71), es decir un fin de prevención especial positiva, sin perjuicio de mantener el objetivo subsidiario de la retención y custodia de los detenidos, presos y penados. La adecuación al precepto constitucional, entonces también en Proyecto, era evidente; y la segunda, la introducción del sistema de individualización científica (art. 72 LOGP), dejando atrás el tradicional sistema progresivo, rígido, de tiempos tasados y cambios de establecimiento, de cumplimiento de penas, aunque se mantuvo la clásica y beneficiosa referencia a los diversos y sucesivos grados de tratamiento.

Cuando escribí el articulado de la Ley otros criterios fueron también proclamados. La relación especial de sujeción, es decir la reciprocidad de derechos y deberes entre Administración y reclusos, se encuentra descrita y su contenido especificado en los primeros preceptos del texto, en unión del principio de legalidad ejecutiva hasta entonces mencionado en el Código penal. El respeto a la integridad de los internos y la mención de la situación procesal del preventivo, completan el cuadro genérico del *status* del preso (arts. 2 ss. LOGP) (72).

Novedad y de las mayores es la separación del régimen del tratamiento penitenciario, constituyendo así Títulos distintos de la Ley (el II y el III). Y ello, en unión de la aparición del juez de vigilancia en nuestro Derecho, que configura, en mi criterio y en el de muchos,

(68) Ley de 19 de abril de 1974.

(69) Ley de 26 de julio de 1975.

(70) Ley de 26 de marzo de 1976.

(71) Ahora, el Prof. BLANCO CORDERO, I., habla de «La resocialización como obligación positiva del Estado en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en Juanatey, C./Sánchez-Moraleda, N. (Dirs.): «Derechos del condenado y necesidad de pena». Thomson Reuters/Aranzadi. Pamplona, 2018, pp. 261 ss., como prueba de la actualidad del concepto.

(72) *Vid.* LÓPEZ MELERO, M.: «Los Derechos Fundamentales de los reclusos». Edisofer. Madrid, 2015.

la máxima aportación legal del texto, resultado de la judicialización prometida desde mi toma de posesión.

La arquitectura penitenciaria sufre una transformación radical, un giro copernicano. De los viejos establecimientos de estrella o de poste telefónico, ya citados, las modernas construcciones derivadas de la Ley penitenciaria adoptan el modelo modular o de unidad (art. 12 LOGP). Las primeras así son concebidas (Herrera, Las Palmas, Nancloares, Meco, Ocaña II, Puerto II...) y a ellas siguieron las demás. El coste elevado de las trece comprometidas (10.500 millones ptas., de entonces) se compensó con la obligación estatal de adecuar las prisiones a un naciente Estado de Derecho que había también de atender a este aspecto del encierro. Ahora no existirán pues prisiones de primer o segundo grado, sino módulos distintos en los propios centros, edificados acordes con la orientación dicha. Los Centros de Inserción Social (CIS), que yo no conocí, aunque generosamente, por mor de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (73), el de Córdoba lleva mi nombre, son los abiertos o de tercer grado de mi época. Sí fueron mencionadas las denominadas prisiones mixtas, creación anticipada (art. 16 LOGP), impensable para muchos entonces.

Precisamente por no disponer de prisiones modulares, los terroristas fueron concentrados en Soria (ETA) y en Zamora (Grapo), entre otros grupos de menor relevancia y número. Será después, con el gobierno socialista, cuando se acometa la política de dispersión de tales elementos en diversos establecimientos de la península (74).

El régimen penitenciario ordena elementos clásicos y otros nuevos comenzando por el trabajo carcelario *intra* muros, de larga historia en nuestros centros (arts. 26 ss. LOGP). Se seguían cosiendo balones de fútbol, haciendo pinzas para la ropa, flores de plástico o montando elementos eléctricos para lavadoras y otros electrodomésticos –¡es lo que había!– pero lo que cambia, de manera tajante, es la exigencia de la equiparación de los salarios al libre, el modelo de cogestión en determinados aspectos y la institución de la prestación de desempleo.

Las relaciones con el exterior son otras de las materias afrontadas con visos de actualidad. La visita íntima aparece con fuerza en la teoría y la práctica (art. 53 LOGP). Los permisos de salida se establecen ampliamente como uno de los aspectos, cuando es merecido, que han de relajar la tensión de la continuada estancia en prisión y, sobre todo, servir para anticipar la libertad, preparándola. Ordinarios y extraordi-

(73) Orden de 28 de octubre de 2004.

(74) Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: «Los presos terroristas en España: concentración vs. dispersión. Historia y presente», en *Libro-Homenaje a Bernd Schünemann*, II. Gaceta Jurídica. Lima, 2014, pp. 457 ss.

narios (arts. 47 y 48 LOGP), sin antecedentes nacionales, los puse en marcha antes de la vigencia del texto orgánico mediante Órdenes Circulares, como ya he dicho, y recoge ahora el Prof. Felipe Renart (75), con su cariño y reconocimiento acostumbrados hacia mi persona, en este mismo volumen.

El garantismo y el respeto a la condición de persona de los internos se extienden por la norma. Muestra de la plasmación del primero es, por ejemplo, las raciones alimentarias suficientes y elaboradas, el ser llamados los internos por su nombre (art. 3 LOGP) o la supresión de la tradicional uniformidad (pañó para los hombres y bata en las mujeres), sirviendo de vestimenta las propias prendas del preso (art. 20 LOGP). La igualdad en el vestir –como la antigua decalvación en las mujeres– es signo de atentado a la personalidad de los reclusos al asimilarlos a todos como idénticos, sin distingo alguno. De ahí, su radical supresión. El mismo principio se busca en materia de registros, cacheos y requisas de internos y celdas. Hablando de éstas, se eliminan las de castigo, cumpliéndose la sanción disciplinaria en una de las mismas características que el resto de las ordinarias (art. 43 LOGP), se someten a vigilancia médica diaria y se acorta sustancialmente el tiempo de permanencia en las mismas (14 días, salvo concurso real de infracciones, frente a los 100 a los que se podía llegar antes) (76). De semejante importancia es la adecuación del horario diurno en las prisiones a las ocho horas de previo descanso nocturno, o la asistencia educacional y religiosa. La sanitaria u hospitalaria, en su caso, también se regula. La externa, en centros de la Seguridad Social o privados, con vigilancia policial, asimismo se acepta.

No tuvo la Ley General penitenciaria cuestiones regimentales polémicas cuando su tramitación. No hubo enmienda a la totalidad alguna y las parciales, en el pleno del Congreso, fueron testimoniales. Nada se discutió. Menos aún en el Senado. Ni la intervención de las comunicaciones con los internos terroristas o su traslado a los centros elegidos por el Centro Directivo, ni la alimentación forzada en supuestos de huelgas de hambre (77), ni la aplicación excepcional del desnudo integral, ni el régimen cerrado o los departamentos especiales o,

(75) RENART GARCÍA, F.: «Las Circulares de 1978 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias: los decisivos eslabones de la reforma penitenciaria», en este mismo *ADPCP*.

(76) *Vid.* GARCÍA VALDÉS, C.: «Régimen...», ob. cit. p. 169.

(77) Cosa que ya defendí desde mi mencionada tesis doctoral «Régimen...», ob. cit. p. 197 y después en mis «Comentarios...», ob. cit. p. 127 y que apliqué en la práctica en los contados supuestos que tuve que afrontar. Con anterioridad, por Orden Circular de 13 de abril de 1978, había destipificado la huelga de hambre como motivo de sanción disciplinaria.

en fin, ni la utilización de los medios defensivos o coercitivos, en caso necesario, canceladas las armas de fuego a los funcionarios en el servicio de vigilancia interior (art. 45 LOGP). Todas estas materias fueron ratificadas, en cuanto a su procedencia legal, con posterioridad, por las correspondientes sentencias del Tribunal Constitucional.

El tratamiento penitenciario está tratado en la Ley de forma apartada del régimen, marchamo de su independencia. Alarcón Bravo, mi Inspector General, y psicólogo del Cuerpo Técnico, pionero en la introducción del Gabinete Psicológico en la prisión de Madrid y personaje fundamental en la puesta en marcha de la Central de Observación, redactó el Título a aquél dedicado (78). Aquí decliné, en líneas generales, menos en la redacción propuesta y pactada con los grupos parlamentarios del art. 72 LOGP, el encargo, razonable concesión que hice a uno de los más grandes especialistas en la materia que fue mi entrañable amigo y leal colaborador.

Dos criterios sobre el tratamiento penitenciario dibujó el mencionado y meritorio autor: atender a los aspectos clínicos y a la intervención en el mismo de las ciencias de la conducta, asumidas por especialistas. Y en cuanto a sus características definitorias, el articulado establece una serie de orientaciones, plasmadas en la Ley, verdaderamente llenas de interés (arts. 59 ss. LOGP): su esencia es un contenido que la ciencia criminalística denomina «mínimo», es decir que su objetivo es el procurar obtener del recluso la modesta capacidad de llevar en el futuro una vida sin delito y subvenir a sus necesidades (79), no tratando de lograr en aquel una adaptación íntima a los vigentes valores sociales, que puede rechazar; supeditación del régimen al tratamiento, en virtud del principio resocializador que inspira toda la norma; y participación voluntaria de los condenados en el mismo, configurándose a lo sumo, como proclamé, como un deber jurídico sin sanción. Si la prisión mixta fue una previsión de futuro, como ya ha quedado reseñado, la previsión en este Título III de la intervención de instituciones o asociaciones extrapenitenciarias no gubernamentales (art. 69 LOGP), también lo fue. De hecho, hoy se encuentra absolutamente generalizada su participación en los establecimientos.

(78) Vid. ALARCÓN BRAVO, J.: «El tratamiento penitenciario», en *Estudios Penales II. La reforma penitenciaria*. Santiago de Compostela, 1978, pp. 15 ss. y 28 ss.

(79) En este sentido, se había ya manifestado con anterioridad el Proyecto Alternativo de Ley Penitenciaria alemana, de 1973, &4, que expresaba sin ambages que la resocialización solo podía considerarse si el condenado «está dispuesto a asumir su propia responsabilidad y a trabajar sobre sí mismo», principio recordado ahora por ROXIN, C: «La asequibilidad normativa como criterio de culpabilidad», en *ADPCP*, 2017, p. 12.

Si la separación del tratamiento del régimen ha sido digna de la anterior elevada mención, la creación de la figura del juez de vigilancia penitenciaria puede calificarse como uno de los hallazgos más celebrados de la norma penitenciaria (arts. 76 ss. LOGP) (80). Solicitada por la mejor doctrina científica (81), se constituye en el garante de la función de ejecución de las penas y medidas privativas de libertad, permitiendo así el hacer real la separación de poderes en este específico campo tan necesitado pues la Administración era, al respecto, ya lo he dicho, juez y parte, hasta llegar al recurso contencioso-administrativo, lo que sin duda se hacía, como Don Rodrigo llegando a Guadalete, tarde y mal.

La principal base legislativa comparada fueron los modelos francés e italiano, aunque otros países también poseían este magistrado en sus disposiciones procesales o penitenciarias. Ahora bien, una cosa es el ejemplo y otra la mera copia. Nuestra Ley Penitenciaria otorgó a este magistrado poderes más completos que los que ostentan los mencionados jueces en los vigentes ordenamientos extranjeros. De hecho, tiene competencias propiamente penitenciarias y otras penológicas, no abordadas en los otros Derechos continentales. Y así, el juez de vigilancia español atiende tanto a la aprobación de permisos de salida, beneficios y acortamiento de condenas o conocimiento de traslados excepcionales, cuanto a la resolución de quejas y recursos interpuestos por los reclusos o supervisión de los criterios disciplinarios y de clasificación, establecidos en instancia por la Administración. Aprobada la Ley General Penitenciaria, fueron los reiterados Acuerdos del Consejo General del Poder Judicial los que desarrollaron procesalmente la figura.

Finaliza la Ley con la breve referencia, pues el texto no es especialmente para ellos, a los funcionarios penitenciarios (arts. 79 y 80 LOGP). Sin embargo, algunas de las menciones tienen consecuencias. Por ejemplo, el sentar que corresponde a la Dirección General (hoy Secretaría General) del ramo la dirección, inspección y organización de las Instituciones Penitenciarias, salvo las trasferidas a las Comuni-

(80) *Vid.* GARCÍA VALDÉS, C.: «Los orígenes y puesta en marcha del juez de vigilancia en la legislación penitenciaria española», en *La Ley Penal*, núm. 107, marzo-abril, 2014, pp. 110 ss.

(81) *Vid.*, por todos, ALONSO DE ESCAMILLA, A.: «El juez de Vigilancia penitenciaria». Civitas. Madrid, 1985; para sus antecedentes, MATA Y MARTÍN, R.: «Aproximación a la evolución histórica de la intervención judicial en la ejecución de la pena privativa de libertad», en *Libro-Homenaje a José Manuel Maza...*, II, ob. cit. pp. 255 ss. y para la creación y eficacia del nuevo Juzgado Central, de competencia territorial nacional, *vid.* el artículo de su titular, DE CASTRO, JL: «Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria: una visión reivindicativa», en *REP*, 2019 (en prensa).

dades Autónomas (hoy únicamente, a Cataluña). El precepto elimina cualquier veleidad del funcionamiento de las denominadas «prisiones privadas». Sobre las mismas y su inconstitucionalidad escribirá después mi querido discípulo Sanz Delgado (82). En cuanto al personal, se especifica el necesario paso previo al desempeño de sus tareas por el Centro de formación correspondiente, antes Escuela de Estudios Penitenciarios, heredera lejana de la que creó Salillas.

La Ley ha mantenido su vigencia cuarenta años. Es verdad que ha experimentado algunas modificaciones, en su conjunto poco relevantes eso sí, aunque no todas respetuosas con su espíritu, como se han encargado de escribir, primero, el prof. de Alicante, Renart García (83), y muy recientemente, la jurista del Cuerpo Técnico de IIPP, Puerto Solar, en su excelente tesis doctoral (84) y la Prof.^a Cristina Guisasola (85). Pero el cuerpo principal de sus instituciones, progresistas y humanitarias, permanece incólume, interpretado por las sentencias del Tribunal Constitucional y complementado por los mencionados y necesarios Acuerdos de los jueces de vigilancia y las Instrucciones y Circulares de la Dirección (ahora Secretaría) General de Instituciones Penitenciarias.

Que fue mi obra, por mi defendida personalmente en Ponencia y Comisión del Congreso de los Diputados, es algo que hoy tiene el reconocimiento generalizado, aunque el mérito fue de muchos. Un equipo ministerial que entendió el asunto, lo impulsó y apoyó; unos colaboradores excepcionales en el Centro Directivo y en la dirección de los establecimientos, unos funcionarios que aceptaron el cambio que se operaba y unos parlamentarios que, por unanimidad en el Congreso y aclamación en el Senado (86), aprobaron el texto que hoy campea como base de nuestro Derecho penitenciario.

(82) *Vid.* SANZ DELGADO, E.: «Las prisiones privadas. La participación Privada en la Ejecución Penitenciaria». Edisofer. Madrid, 2000.

(83) RENART GARCÍA, F.: «La libertad condicional: nuevo régimen jurídico». Edisofer. Madrid, 2003 y el mismo: «La libertad condicional en el Anteproyecto de 2012 de reforma del Código Penal», en *REP*, «In Memoriam del profesor Francisco Bueno Arús», extra 2013, pp. 219 ss.; ni el Proyecto ni la Ley Orgánica 1/2015, atendieron las razonables sugerencias sentadas en este gran trabajo.

(84) SOLAR CALVO, P.: «El sistema penitenciario español en la encrucijada: estado actual y propuestas de futuro tras las últimas reformas». Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid, 2018 (inérita).

(85) GUIASOLA LERMA, C.: «La libertad condicional. Nuevo régimen jurídico conforme a la LO 1/2015 CP». Tirant lo Blanch. Valencia, 2017.

(86) *Vid.* SAINZ MORENO, F. (Ed.): «Ley General Penitenciaria. Trabajos parlamentarios». Cortes Generales. Madrid, 1980. En el Congreso, la votación dio el siguiente resultado: votos emitidos, 286; a favor, 284; abstenciones, dos (p. 138); en el Senado la LOGP se aprobó por asentimiento, añadiéndose de seguido en el Diario de

No creo sinceramente que vuelva a darse un momento igual. Aunque las Cortes están ahora disueltas y, sin perjuicio del nuevo gobierno que salga de las urnas el 28 de abril de 2019, la situación es ahora otra. Nadie es tan generoso ni va a renunciar, como entonces, a sus veleidades, pactos internos y protagonismos en favor del bien general. Aquello, esencia del cambio democrático que tuvo lugar, único en nuestra historia, pactado por todos entonces y seguro que rechazado hoy por los más sectarios, pasó para siempre y es el partidismo más acendrado el que se impone. Como ello es, sin paliativos, ciertamente así, la Ley Orgánica General Penitenciaria seguirá su andadura y su vigencia por mucho más tiempo que el que celebramos en esta publicación. Cosa que personalmente no me importa.

Sesiones: «Los señores Senadores aplauden al Director General de Instituciones Penitenciarias, señor GARCÍA VALDÉS, que se encuentra en el palco de invitados» (p. 190).