

# 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

DANIEL FERNÁNDEZ BERMEJO

Doctor en Derecho  
Profesor de la UDIMA

## RESUMEN

*El presente trabajo rinde homenaje a la Ley General Penitenciaria, a sus cuarenta años de vigencia. Para ello se realiza un breve recorrido histórico relativo a la formación del sistema penitenciario en España, pasando por el sistema de ejecución de condenas progresivo hasta llegar al evolucionado sistema de individualización científica. Una especial atención merece el bienio 1978-1979 y la figura de don Carlos García Valdés, quien fuera Director General.*

*Palabras clave: sistema penitenciario; sistema progresivo; individualización científica; reforma penitenciaria.*

## ABSTRACT

*This work pays tribute to the General Penitentiary Law, to its forty-year life. It shows a brief historical overview on the formation of the penitentiary system in Spain, through the progressive system until you get to the evolved system of individuation the scientific. A special attention deserves the biennium 1978-1979, and the figure of don Carlos García Valdés, who was Director-General.*

*Key words: prison system; progressive system; scientific individualization; prison reform.*

SUMARIO: 1. Introducción.–2. La normativa penitenciaria decimonónica y la formación del sistema progresivo. 2.1 La Ordenanza de Presidios Navales de 1804. 2.2 La Ordenanza General de los Presidios del Reino. 2.3 El experimental sistema progresivo del Coronel Montesinos en el presidio correccional de Valencia. 2.4 El modelo progresivo español en la Colonia de Ceuta.–3. El siglo xx, la consolidación del sistema progresivo en España y su posterior transición hacia la individualización científica. 3.1 El Real Decreto de 3 de junio de 1901. 3.2 El Decreto de 18 de mayo de 1903. El sistema tutelar correccional. 3.3 El Real Decreto de 5 de mayo de 1913. 3.4 La normativa posterior. El Decreto de 1968 y la introducción del sistema de individualización científica.–4. La reforma penitenciaria en el período preconstitucional. 4.1 La elaboración de la Ley General Penitenciaria de 1979 y la figura de don Carlos García Valdés. 4.2 La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria.

## 1. INTRODUCCIÓN

Han transcurrido ciento dieciocho años desde que se instauró en España, de forma generalizada y con reconocimiento legal, el sistema progresivo de cumplimiento de condenas. Y se han consumido cuarenta años desde que se promulgó la primera Ley Orgánica del período constitucional, General Penitenciaria (en adelante LOGP), aprobada por aclamación, de la mano de don Carlos García Valdés, suponiendo la norma penitenciaria el punto de inflexión por excelencia del siglo xx. Es por ello que nos detendremos, como no podría ser de otra manera, en lo acaecido durante el bienio 1978 y 1979 en el espacio intramuros.

La historia resulta necesaria, por cuanto nos muestra los antecedentes valiosos y los modelos fallidos. Así, el estudio de los principales cuerpos normativos del siglo xix, desde una mirada de avance cronológico, nos muestra elementos y disposiciones eminentes en relación con el presente. La clasificación de los reclusos respondía entonces esencialmente a criterios organizativos, habida cuenta del carácter utilitarista y militar de la ejecución penal del momento. Pero la atención al comportamiento individual y a la progresión personal de los penados en aquellos emplazamientos, en orden a la consecución de su reforma y corrección, quedaría patente en aquellas normas que irían formando el clásico sistema progresivo con períodos rígidos de cumplimiento.

El concepto de clasificación de condenados que hoy manejamos deviene de un criterio organizativo intramuros relativamente moderno; y supone, efectivamente, uno de los principales avances en la moderna

penología. Anteriormente, como afirma Sanz Delgado, «rige la separación interior» (...), «especialmente a partir de los criterios informadores de la reclusión preventiva, transferidos a la penitenciaria» (1). Tal diferenciación *ad intra*, o ubicación espacial de los presos, es el resultado de una práctica histórica de carácter procesal y de fundamento, en multitud de ocasiones, profiláctico. Y tal concepto diferenciador, es el que se transmitiría, más tarde, al ámbito de la ejecución penal, bajo similares propósitos pero atendiendo a fines preventivo-especiales. Una separación interior necesaria y previa, básica para poder implementar «cualquier labor individualizadora» (2), para finalmente llegar a los modos de individualización hacia afuera, con la prisión abierta y sus posibilidades reinsertadoras, hasta la libertad condicional.

El binomio que integra el término *individualización científica*, término nuclear del sistema penitenciario español actual, se construye atendiendo a la historia y a la modernidad: sistema «separado en grados», pero dotado de flexibilidad. El estudio científico individualizado y su plasmación en un programa tratamental, es el resultado último del desarrollo y la evolución en la aplicación del clásico y decimonónico sistema progresivo de cumplimiento de condenas privativas de la libertad, y su perfeccionamiento, siguiendo las corrientes criminológicas que, desde fundamentos preventivo-especial positivos, planteados a comienzos del xx, llegan hasta nuestros días.

Y es que, como sagazmente indicara De la Morena, «el día que se inició la búsqueda de caminos hacia la sociedad del hombre privado de libertad, la individualización se completó con la resocialización» (3).

## 2. LA NORMATIVA PENITENCIARIA DECIMONÓNICA Y LA FORMACIÓN DEL SISTEMA PROGRESIVO

### 2.1 La ordenanza de presidios navales de 1804

De entre las normativas específicas de carácter penitenciario, sería la otorgada en Aranjuez, el 20 de marzo de 1804, Ordenanza de presi-

---

(1) Cfr. SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo penitenciario español del siglo XIX*. Madrid, 2003, p. 132.

(2) Cfr. SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo... op. cit.*, p. 133.

(3) Cfr. DE LA MORENA, E.: Discurso pronunciado por el autor en el acto de clausura del II Curso de Funcionarios Auxiliares de 1972, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 199, 1972, p. 793. pp. 2006-2011.

dios navales de 1804 (4), la que introdujera ya criterios individualizadores en la clasificación (5) penitenciaria, tras las semillas que depositaron los principios inspiradores de la Real Pragmática de 12 de marzo de 1771 (6), y las demás ideas y normas del último cuarto del siglo XVIII.

La Ordenanza supuso «la primera formación sistemática en nuestra reforma penitenciaria» (7), como advirtiera Salillas, o como recuerda García Valdés, «la unificación normativa de todos los esta-

---

(4) Acerca de este cuerpo normativo, *Vid.* entre otros, SALILLAS R.: *La vida penal en España*. Madrid, 1888, pp. 238 ss.; el mismo: «Prioridad de España en las determinantes del sistema penitenciario progresivo y penetración de las ideas correccionales en nuestro país á fines del siglo XVIII y comienzos del XIX», en *Asociación Española para el Progreso de las Ciencias*, tomo VI, sesión del 18 de junio de 1913. Madrid, 1914, pp. 74 ss.; el mismo: *Evolución penitenciaria en España*, t. II. Madrid, 1918, pp. 219 ss.; CADALSO, F.: *Estudios penitenciarios. Presidios españoles, escuela clásica y positiva y colonias penales*. Madrid, 1893, pp. 176-178; el mismo: *Instituciones Penitenciarias y similares en España*. Madrid, 1922, pp. 319 ss.; CASTEJÓN, F.: *La legislación penitenciaria española*. Madrid, 1914, pp. 5, 313 ss.; CUELLO CALÓN, E.: *Penología. Las penas y las medidas de seguridad. Su ejecución*. Madrid, 1920, p. 142; el mismo: *La moderna penología (Represión del delito y tratamiento de los delincuentes. Penas y medidas. Su ejecución)*. Tomo I y único. Barcelona, 1958 (reimpresión, Barcelona, 1974), p. 366; GARCÍA VALDÉS, C.: *Régimen penitenciario de España (investigación histórica y sistemática)*. Madrid, 1975, p. 29; el mismo: «Derecho penitenciario militar: una aproximación histórica», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, núm. 39, septiembre-diciembre, Madrid, 1986, pp. 780-787; el mismo: *Los presos jóvenes (Apuntes de la España del XIX y principios del XX)*. Madrid, 1991, p. 27; el mismo: *Del presidio a la prisión modular*. Madrid, 1996. Reimpresión, 2008, p. 12; el mismo: *La ideología correccional de la reforma penitenciaria española del siglo XIX*. Madrid, 2006, pp. 34-36; el mismo: «La Codificación penal y las primeras recopilaciones legislativas complementarias», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 2012, p. 60; HERRERO HERRERO, C.: *España penal y penitenciaria (historia y actualidad)*. Madrid, 1985, pp. 191 ss.; TÉLLEZ AGUILERA, A.: *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones. Derecho y realidad*. Madrid, 1998, pp. 45 ss., 103; SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo op. cit.*, pp. 189-197; el mismo: «Disciplina y reclusión en el siglo XIX: criterios humanizadores y control de la custodia», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, núm. 54, enero-abril, Madrid, 2004, pp. 112 ss.; CÁMARA ARROYO, S.: *Internamiento de menores y Sistema Penitenciario*. Madrid, 2011, pp. 147-150; FERNÁNDEZ BERMEJO, D.: *Individualización científica y Tratamiento en prisión*. Madrid, 2014, pp. 83 ss.; MILLA VÁSQUEZ, D.: *Los beneficios penitenciarios en Iberoamérica. Historia, teoría y praxis*. Lima, 2016, pp. 142-145.

(5) En el Título III y del artículo 5.º del Título IV.

(6) *Vid. Novísima Recopilación*. Libro XII, Tít. XL, ley 7.ª Se afirmaba la necesidad de evitar la contagiosa mezcla de personas menos viciadas, con los reos más abandonados cuyo promiscuo trato los reduce á una absoluta incorregibilidad. Acerca de la misma, *Vid.*, por todos, SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo... op. cit.*, pp. 118 ss.

(7) Cfr. SALILLAS R.: *Evolución II, op. cit.*, p. 837.

blecimientos penitenciarios, militares y civiles» (8), y generó todo un sistema, el germen del derecho penitenciario actual, el antecedente del sistema progresivo (9) de cumplimiento de condenas, siendo incluso catalogada como «la primera ley penitenciaria española» (10). Esta norma exteriorizaba el gran sentir militar, «inequívocamente utilitario (11)» (12), en palabras de Sanz Delgado.

El artículo 5.º del Título IV de la Ordenanza establecía un sistema progresivo de cumplimiento de condenas, de modo que «los presidiarios estarán divididos en tres clases: primera y segunda de peonaje, y tercera de marineros y operarios; en la primera estarán todos hasta cumplir la tercera parte de la condena, y en la segunda, hasta las otras dos terceras partes; de la segunda clase se sacarán para aprendices de talleres y obradores los que tengan buena disposición, y para la tercera, los marineros y operarios, si los hubiera».

Finalmente, la derrota en Trafalgar el 25 de octubre de 1805 supuso un punto de inflexión por cuanto comenzó el desplome (13) de los Presidios Arsenales de la Marina.

---

(8) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Del presidio op. cit.*, p. 12. El autor además calificaba a la misma como «el primer sistema penitenciario progresivo-correccional». Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Derecho penitenciario militar op. cit.*, p. 781.

(9) A este respecto, Vid. SALILLAS R.: *La vida penal op. cit.*, pp. 239 ss., 396; el mismo: *Prioridad de España op. cit.*, p. 75; el mismo: *Evolución II, op. cit.*, p. 229. También, CADALSO, F.: *Diccionario de legislación penal, procesal y de prisiones*, I. Madrid, 1896, p. 70; el mismo: *Estudios penitenciarios op. cit.*, p. 176; el mismo: *Instituciones op. cit.*, pp. 319 y 324; CASTEJÓN, F.: *La legislación op. cit.*, pp. 5 y 86; CUELLO CALÓN, E.: *Penología op. cit.*, p. 142; el mismo: *La moderna penología op. cit.*, p. 366; LASALA NAVARRO, G.: «Los cinco Códigos fundamentales del ramo de prisiones», en *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, núm. 31, octubre 1947, p. 28; el mismo: «Condena a obras públicas», en *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, núm. 136, septiembre-octubre, 1959, pp. 21, 23 y 24; GARCÍA VALDÉS, C.: *Régimen penitenciario op. cit.*, p. 29; el mismo: *Derecho penitenciario militar op. cit.*, pp. 781 y 785; el mismo: *Teoría de la pena*, 3.ª ed., 1.ª reimpresión, Madrid, 1987, p. 90; GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual de Ciencia Penitenciaria*. Madrid, 1983, p. 162; BUENO ARÚS, F.: «Historia del Derecho Penitenciario español», en VV.AA.: *Lecciones de Derecho Penitenciario*. Alcalá de Henares. 1985. 2.º ed. 1989, p. 19; FIGUEROA NAVARRO, M. C.: *Los orígenes del Penitenciarismo Español*. Madrid, 2000, pp. 75-77; SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo op. cit.*, pp. 190 ss.; el mismo: *Disciplina y Reclusión op. cit.*, p. 113; CÁMARA ARROYO, S.: *Internamiento de menores op. cit.*, pp. 149 y 150.

(10) Cfr. GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual op. cit.*, p. 161.

(11) El término se recogió en la parte preambular de la norma, y por SALILLAS R.: *Evolución... II, op. cit.*, pp. 226 y 227.

(12) Cfr. SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo... op. cit.*, p. 194.

(13) Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: *Derecho penitenciario militar op. cit.*, pp. 786 y 787.

## 2.2 La ordenanza general de los presidios del Reino

El Código Penal de 1822, el primero publicado en España tras la liberal Constitución de 1812, introdujo nuevas penas privativas de libertad añadidas a las ya existentes, aun por breve plazo temporal, mediante la Ordenanza de los Presidios de los arsenales de Marina de 1804 y el Reglamento de presidios peninsulares de 1807, implicando la necesidad de disponer de más lugares adecuados al efecto; y, de llevar a cabo, en los existentes, las reformas pertinentes.

Era necesaria una Ordenanza de presidios para todos ellos, esto es, evolucionar desde la forma presidial a la prisión. El Gobierno pretendía así transformar los presidios militares en civiles, hecho que implicaba introducir una corriente más humanitaria y moralizadora al mismo tiempo.

Don Javier de Burgos y Olmo, Ministro de Fomento, plasmó su nombre en el Real Decreto de 14 de abril de 1834, dado en Aranjuez, aprobando la Ordenanza General de los Presidios del Reino (14).

---

(14) Entre los estudios más trascendentes en relación a esta norma, Vid. ROMERO Y GIRÓN, V.: «Introducción», en ROEDER, C.D.A.: *Estudios sobre Derecho penal y sistemas penitenciarios. (Fundamento jurídico de la pena correccional. Mejora del sistema de prisiones por medio del aislamiento. El ramo de prisiones a la luz de nuestra época)*. (Traducido por Vicente Romero y Girón). Madrid, 1875, pp. 75 ss.; SALILLAS R.: «Informe del negociado de Sanidad Penitenciaria», en *Dirección General de Prisiones: Expediente para la Reforma Penitenciaria*. Madrid, 1904, pp. 110 y 111; el mismo: «La Ordenanza general de los presidios y las aberraciones penitenciarias reinantes», en *Revista Penitenciaria*, Tomo IV. Madrid, 1907, pp. 705 ss.; el mismo: *Evolución II, op. cit.*, pp. 574 ss.; CADALSO, F.: *Instituciones op. cit.*, pp. 365 ss.; CASTEJÓN, F.: *La Legislación op. cit.*, pp. 2 ss.; CUELLO CALÓN, E.: *Penología op. cit.*, p. 144; el mismo: *La moderna penología op. cit.*, pp. 368 y 369; LASALA NAVARRO, G.: «Los presidios civiles», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 72, enero-marzo, 1966, pp. 103 ss.; el mismo: «El teniente General Don Francisco Javier Abadía», en *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, núms. 32 y 33, noviembre-diciembre, 1947, pp. 99 ss.; GARCÍA VALDÉS, C.: *Régimen penitenciario op. cit.*, p. 30; el mismo: *Derecho penitenciario militar op. cit.*, pp. 791 ss.; el mismo: *Teoría de la pena op. cit.*, pp. 96 y 97; el mismo: *Los presos jóvenes op. cit.*, pp. 37 ss.; el mismo: *Del presidio op. cit.*, pp. 15 ss.; GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual op. cit.*, pp. 165 ss.; BUENO ARÚS, F.: *Historia del Derecho op. cit.*, pp. 19 y 35; MAPELLI CAFFARENA, B.: Voz «Pena privativa de libertad», en VV.AA: *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo XIX. Barcelona, 1989, p. 445; TÉLLEZ AGUILERA, A.: *Los sistemas penitenciarios op. cit.*, pp. 104 y 105; FIGUEROA NAVARRO, M. C.: *Los orígenes op. cit.*, pp. 19, 22 y 32; SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo op. cit.*, pp. 202 ss.; CÁMARA ARROYO, S.: INTERNAMIENTO DE MENORES *op. cit.*, pp. 179 ss.; FERNÁNDEZ BERMEJO, D.: *Individualización científica... op. cit.*, pp. 98 ss.; MILLA VÁSQUEZ, D.: *Los beneficios penitenciarios... op. cit.*, pp. 149 ss.

Las circunstancias que motivaron esta novedad normativa fueron, como apunta Sanz Delgado, «la urgencia de una regulación integral de prisiones, que se unía al elemento renovador vislumbrado en la intención gubernamental de llevar a cabo la transformación de los presidios militares en civiles» (15), y poner término al estado de desorden en que, por lo general, se hallaban los presidios del Reino.

La Ordenanza, tal y como la ha visualizado García Valdés, «puede considerarse como la primera norma no militar de envergadura, por su carácter general, sobre el cumplimiento de las penas privativas de libertad que se publica en España. No se trató únicamente de una ley, fue un estandarte» (16). Este texto «uniforme y completo» (17), constituyó, para García Valdés, «el primer Reglamento penitenciario de España» (18).

Ciertamente, poco a poco, muy pausadamente, la competencia militar iría cediendo en favor de la civil, hasta que esta pudiera apoderarse de las instituciones penitenciarias, lo cual a priori fue más teórico que práctico.

La Ordenanza se desglosaba en cuatro partes diferenciadas. Recogía la transformación de los presidios militares en civiles así como la división (arts. 1 y 2) de los mismos en depósitos correccionales, presidios peninsulares y presidios de África, en función de la duración de la pena privativa de libertad. La clasificación de los presidios que introduce y el envío de los reclusos a alguno de ellos, se lleva a cabo exclusivamente teniendo en cuenta la pena que lleven aparejada los delitos (Depósitos correccionales para sentenciados a dos años por vía de corrección; Presidios peninsulares, para condenados a más de dos años y hasta ocho; y, Presidios Africanos, para los condenados a más de ocho años, con o sin retención).

No obstante, la norma pronto precisó de actualización. Al poco tiempo de entrar en funcionamiento, esta sembró su necesaria reforma.

### **2.3 El experimental sistema progresivo del Coronel Montesinos en el Presidio Correccional de Valencia**

En el año de 1834, aprobaba la Ordenanza General de los Presidios del Reino, llevaría consigo la inminente práctica de un sistema

---

(15) Cfr. SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo op. cit.*, p. 203. Asimismo, con anterioridad, Vid. GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual de op. cit.*, p. 165.

(16) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional op. cit.*, p. 28.

(17) Cfr. SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo... op. cit.*, p. 207.

(18) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Régimen penitenciario op. cit.*, p. 29.

experimental ideado por D. Manuel Montesinos y Molina, conocido como el «Coronel Montesinos (19)», por entonces Comandante.

(19) Acerca de la figura y obra de este gran protagonista, *Vid.*, entre otros, BOIX, V.: *Sistema penitenciario del Presidio Correccional de Valencia*. Valencia, 1850, *passim*; SALILLAS R.: *La traslación de los presidios de África y la reforma penitenciaria (historia palpitante)*. Madrid, 1906, p. 7; el mismo: «Montesinos y el sistema progresivo», en *Revista Penitenciaria*, tomo III, Madrid, 1906, pp. 5-15, 145 ss.; el mismo: «Un gran penólogo español: El coronel Montesinos». Madrid, 1906, reproducido en *Revista de Estudios Penitenciarios* (Homenaje al Coronel Montesinos), núm. 159, octubre-diciembre, 1962, pp. 307-315; RICO DE ESTASEN, J.: *El Coronel Montesinos. Un español de prestigio europeo*. Alcalá de Henares, 1948, *passim*; el mismo: «El Sistema penitenciario del Coronel Montesinos», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, n.º 135, julio-agosto, 1958, pp. 537-554; BUENO ARÚS, F.: «Ideas y realizaciones de Montesinos en materia de trabajo penitenciario»; reproducido en *Revista de Estudios Penitenciarios* (Homenaje al Coronel Montesinos), núm. 159, octubre-diciembre, 1962, pp. 123-179; CUELLO CALÓN, E.: «Montesinos precursor de la nueva Penología», en *Revista de Estudios Penitenciarios* (Homenaje al Coronel Montesinos), núm. 159, octubre-diciembre, 1962, pp. 43-73; DEL ROSAL, J.: «Sentido reformador del sistema penitenciario del Coronel Montesinos», en *Revista de Estudios Penitenciarios* (Homenaje al Coronel Montesinos), núm. 159, octubre-diciembre, 1962, pp. 67-73 FRANCO DE BLAS, F.: «Formación penitenciaria del Coronel Montesinos y su célebre sistema», en *Revista de Estudios Penitenciarios* (Homenaje al Coronel Montesinos), núm. 159, octubre-diciembre, 1962, pp. 97-122; GARCÍA BASALO, J. C.: «La celebridad internacional de Montesinos», en *Revista de Estudios Penitenciarios* (Homenaje al Coronel Montesinos), núm. 159, octubre-diciembre, 1962, pp. 180-200; LASALA NAVARRO, G.: «La obra de Montesinos y su influencia en la legislación de su época», en *Revista de Estudios Penitenciarios* (Homenaje al Coronel Montesinos), núm. 159, octubre-diciembre, 1962, pp. 74-96; MONTESINOS Y MOLINA, M.: «Bases en que se apoya mi sistema penal sin las que serán no solo inútiles sino perjudiciales cuantos medios se intenten para morigerar á nuestros criminales; obtenidas por el estudio de sus costumbres en el dilatado tiempo de veinte años que he desempeñado el destino de primer jefe del establecimiento penal de Valencia é Inspector General de los demás del Reyno; circunstancia que me ha facilitado observar el carácter, índole y tendencias de los delinquentes de todas las provincias de España en las que he planteado mi método y conseguido iguales resultados; sin necesidad de apelar á la fuerza ni á duros castigos, valiéndome únicamente de las máximas siguientes: Inspirar al hombre en el alma del delincuente sentimientos de lenidad y afición al trabajo, encaminándolos á útiles ocupaciones, debe ser objeto moral de las penitenciarías públicas, para que desde ellas no salgan á precipitarse de nuevo en la carrera interminable de los delitos», en *Revista de Estudios Penitenciarios* (Homenaje al Coronel Montesinos), núm. 159, octubre-diciembre, 1962, pp. 290-291; el mismo: «Reflexiones sobre la organización del Presidio de Valencia. Reforma de la Dirección General del Ramo, y sistema económico del mismo». Valencia, 1846, reproducido por la *Revista de Estudios Penitenciarios* (Homenaje al Coronel Montesinos), núm. 159, octubre-diciembre, 1962, pp. 249-272; GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual... op. cit.*, pp. 110-116; TÉLLEZ AGUILERA, A.: *Los sistemas penitenciarios... op. cit.*, pp. 83 y 84; FIGUEROA NAVARRO, M. C.: *Los orígenes... op. cit.*, pp. 73 ss.; SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo... op. cit.*, pp. 168-186; el mismo: «Los orígenes del sistema penitenciario español: Abadía y Montesinos», en *Marginalidad, cárceles, las «otras» creencias: primeros desarrollos jurídicos de la «Pepa»*. Cádiz, 2008, pp. 128-134; GARCÍA VALDÉS, C.: *Del presidio op. cit.*, p. 40; CÁMARA

Nombrado interinamente pagador del Presidio de la Plaza de Valencia (20) el 6 de septiembre del mismo año, se revalidaría en propiedad el 25 de julio de 1837, asumiendo la dirección de dicho establecimiento en 1835.

Montesinos pronto dejaría su huella con una labor loable e influyente en la normativa venidera, siendo nombrado incluso Visitador General de los Presidios del Reino y, por encima de todo, como bien apunta el profesor Sanz Delgado, «vino a ser la solvencia improvisadora, la inteligencia resuelta en la aplicación de la norma de 1834, el trato personal e individualizador, que afianzaba un sistema de próspera ideología» (21). Fue, en definitiva, el padre del sistema progresivo (22), la gallina que puso los huevos (23).

Una de las frases célebres del Coronel Montesinos fue la de «Perfeccionar al hombre es hacerlo más sociable: todo lo que tienda a destruir ó entorpecer su sociabilidad, impedirá su mejoramiento. Por esto las penas, lejos de atacar deben favorecer este principio, fomentando

---

ARROYO, S.: *Internamiento de menores... op. cit.*, pp. 197-207; RAMOS VÁZQUEZ, I.: *La corrección del delincuente. Orígenes del sistema penitenciario español (siglos XIX-XX)*. Madrid, 2012, pp. 212 ss.; FERNÁNDEZ BERMEJO, D.: *Individualización científica... op. cit.*, pp. 108-127; el mismo: «La experimentación del sistema del Coronel Montesinos. Precursor del régimen abierto actual», en *Letras Jurídicas, Revista electrónica de Derecho del Centro Universitario de la Ciénaga*. Universidad de Guadalajara (México), núm. 10, 2015, formato electrónico; MILLA VÁSQUEZ, D.: *Los beneficios penitenciarios... op. cit.*, pp. 110 ss.

(20) El Presidio de San Agustín, como señalaba Bueno Arús, «era en realidad un Presidio peninsular, al que se destinaban los condenados con penas de dos hasta ocho años procedentes de las provincias de Valencia, Castellón, Alicante, Murcia, Albacete y Cuenca». Cfr. BUENO ARÚS, F.: *Ideas y realizaciones op. cit.*, p. 147. El presidio, se situó inicialmente en las Torres de Cuarte. Sobre estas Torres, Vid. DE RODY, A.: «Noticias sobre las Cárceles y penales que en el pasado siglo existían en Valencia», en *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, año III, núm. 31, octubre, 1947, pp. 99 y 100; pasando posteriormente, al antiguo convento de San Agustín. Vid. BOIX, V.: *Sistema penitenciario op. cit.*, pp. 3-4.

(21) Cfr. SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo... op. cit.*, p. 163.

(22) Como apunta Bernaldo de Quirós, Crofton atribuyó la paternidad del sistema progresivo a Montesinos en el Congreso Penitenciario Internacional de Londres de 1872. Vid. BERNALDO DE QUIRÓS, C.: «Cursillo de Criminología y Derecho Penal», Ciudad Trujillo, 1940. p. 210; el mismo: *Lecciones de derecho penitenciario*. México D. F., 1953, p. 106. Montesinos influyó activamente la configuración del sistema progresivo irlandés, de Crofton, mientras que en España, la influencia fue escasa, por no decir que no se reconoció. Vid. TÉLLEZ AGUILERA, A.: *Ult. op. cit.*, p. 84.

(23) Salillas en contra de la teoría de que Crofton es el inventor del sistema progresivo (de ahí el llamado sistema progresivo o irlandés), señala, refiriéndose a Walter Crofton y Alexander Maconochie, que «las gallinas penitenciarias ya habían puesto muchas veces, y de ello salió la pollada nueva». Cfr. SALILLAS R.: *Montesinos y el sistema... op. cit.*, p. 6.

su acrecentamiento» (24). El principal logro de Montesinos fue el de organizar un sistema de tratamiento capaz de regenerar a los delincuentes, mediante la aplicación de rebajas en la duración de las condenas, en recompensa al buen comportamiento y a las obras que realizaban, «recibiendo en su seno hombres ociosos y mal intencionados, para devolverlos á la sociedad, honrados, si se puede, y laboriosos ciudadanos» (25). Y es que, como el mismo Montesinos señalara: «La ociosidad es la madre de todos los vicios, (...)» (26).

El núcleo del sistema de Montesinos en el presidio correccional de Valencia nos lo describe Rico de Estasen, cuando señala que «lo característico del mismo, lo que le hacía a un tiempo eficaz, real y positivo en su aplicación, es que obraba de manera constante y gradual sobre los presos. De otra manera no era posible modificar sus caracteres y perniciosos hábitos hasta el punto de que ofrecieran la necesaria garantía. Esto es, se trataba de un verdadero sistema, redentor y progresivo, que sin llegar a anularlo, dulcificaba el sentido expiatorio de la pena» (27).

Las bases del Sistema de Montesinos podrían diseñarse en cuatro bloques: el primero, basado en establecer en el Presidio un ambiente de prueba, moldeador de reclusos, donde ellos aprenderán, en síntesis, lo que es bueno y lo que es malo. Un segundo bloque, unificado con el tercero, de disciplina inalterable, vigilada y prevenida. Finalmente, un tercero, dirigido a motivar el ánimo al trabajo voluntario de todo recluso; y un cuarto bloque, de justicia (28).

El primer período, denominado por Salillas «de los hierros» (29), era el aplicado a los recién ingresados, que mantenían una entrevista inicial con el comandante. El segundo período era el del trabajo en común. Imperaba la máxima de que «Inspirar en el alma de los delincuentes sentimientos de lenidad y de afición al trabajo, encaminados á útiles ocupaciones, debe ser el objeto moral de las penitenciarías públicas, para que desde ellas no salgan á precipitarse de nuevo en la carrera interminable de los vicios» (30). En este período, se adquirirían aptitudes artesanales o profesionales fuera del carácter utilitario, y los penados conseguían cierta capacitación profesional por la gran varie-

(24) Cfr. MONTESINOS Y MOLINA, M.: *Bases... op. cit.*, p. 290.

(25) Cfr. MONTESINOS Y MOLINA, M.: *Reflexiones... op. cit.*, p. 254.

(26) Cfr. MONTESINOS Y MOLINA, M.: *Bases... op. cit.*, p. 291.

(27) Cfr. RICO DE ESTASEN, J.: *El Coronel Montesinos... op. cit.*, p. 111.

(28) Vid. RICO DE ESTASEN, J.: *El Coronel Montesinos... op. cit.*, p. 109.

(29) Vid. SALILLAS R.: «La organización del Presidio Correccional de Valencia», en *Revista Penitenciaria*, tomo III, Madrid, 1906; y, posteriormente, del mismo: *Un gran penólogo op. cit.*, pp. 52 y 55.

(30) Cfr. MONTESINOS Y MOLINA, M.: *Bases... op. cit.*, p. 290.

dad de talleres [hasta cuarenta existieron allí (31)]. El tercer período (o de libertad intermediaria) que se practicaba en el presidio valenciano, implicaba que el interno podía salir al exterior por cierto tiempo aunque limitado, mediante la compañía de un solo vigilante. Constituía una prueba de vida en libertad, o lo que Montesinos llamaba «duras pruebas». Es evidente que fue el antecedente de la actual redención de penas (32), permitiendo reducir la condena hasta en un tercio, como premio al mérito particular, trabajo extraordinario, arrepentimiento y corrección atestiguada de los penados, tras la previa manifestación de buena conducta y asiduidad en el trabajo; o incluso fue el antecedente de la libertad condicional.

En síntesis, no cabe duda que Montesinos fue pionero en la práctica del régimen abierto. Puede afirmarse que desde 1835 se instauró un sistema que, sin tener cobertura legal hasta tiempo después, innovó y dio un sentido a las penas privativas de libertad. Y es que, como afirmara Figueroa Navarro, refiriéndose a lo que supuso la figura del Coronel Montesinos para el Derecho penitenciario, «hay grandes personajes que arrastran todo un anquilosado sistema. Montesinos es uno de ellos. Parece como si el Derecho penitenciario español le estuviera esperando. Como si su modesta persona que nunca fue una gloria militar, aunque pudo alcanzar el grado de Brigadier, se encontrara consigo misma al ser destinado a la penitenciaría-fortaleza valenciana de las Torres de Cuarte. Allí nace y crece, ya en el presidio levantino, su prestigio como Director y Visitador General de Presidios, títulos que da el Diario Oficial, y allí deja su huella como reformador español, galardón que otorga la historia» (33).

La obra y labor práctica de Montesinos, al menos en España, vino a desvanecerse (34) tras la implantación del Código Penal de 1848, debido al más riguroso legalismo llevado a los preceptos de ejecución de las penas privativas de libertad, que obstaculizaría radicalmente este sistema experimental que imperó en el presidio valenciano.

## 2.4 El modelo progresivo español en la colonia de Ceuta

Adentrados en el último cuarto del siglo XIX, la mirada hacia las más exitosas experiencias hispanas en la ejecución de las penas nos

---

(31) *Vid.* al respecto, por todos, MONTESINOS Y MOLINA, M.: *Reflexiones... op. cit.*, p. 253.

(32) *Vid.* ANTÓN ONECA, J.: *Derecho Penal*. Tratado II. Madrid, 1949, p. 517.

(33) Cfr. FIGUEROA NAVARRO, M. C.: *Los orígenes op. cit.*, pp. 84-85.

(34) Cfr. RICO DE ESTASEN, J.: *El Coronel Montesinos... op. cit.*, p. 178.

lleva a la realidad singular de los presidios militares del norte de África, donde tuvo lugar, durante siglos, una práctica penitenciaria sorprendente y favorecedora del retorno social, convalidando una suerte de reinserción social utilitarista. El sistema aperturista y progresivo que en la principal de aquellas plazas se llevaba a cabo obtuvo finalmente denominación en 1889, reivindicando un modo de hacer penitenciario exitoso, lejano de las estrictas prescripciones y preceptos del código penal.

El Real Decreto de 23 de Diciembre de 1889 vino a crear y a otorgar convalidación y dignidad legal a la colonia penal de Ceuta, con la reafirmación de un sistema penitenciario progresivo particular. Fue la confirmación de que dicha puesta en práctica siempre iba un escalón por delante de la legislación penal que, por entonces, no era otro que el Código Penal de 1870 el que prohibía el trabajo de penados al aire libre.

Ceuta era una ciudad penitenciaria (35), no una mera colonia penal. Salillas había relatado la importancia de la práctica penitenciaria ceutí en su «Vida penal» (36), elogiándola y señalando la realidad cotidiana de aquella región de manera inédita. El reconocimiento legal se llevó a cabo siendo por entonces Ministro Canalejas, a quien Salillas calificaba de «precursor de esta reforma» (37).

El sistema que introdujo este cuerpo normativo fue trascendente en España, pues implantaba normativamente en Ceuta el sistema progresivo de cumplimiento de condenas que, con anterioridad, tan solo había ensayado en la práctica en el Presidio de Valencia el Coronel Montesinos. Este sistema ceutí se creó por virtud de la costumbre, y como advirtió Salillas, se legalizó «un sistema tradicional y espontáneo» (38), fruto de la «selección» (39).

Al amparo del artículo 2.º de la norma, irían destinados a Ceuta los sentenciados a «cadena perpetua, reclusión perpetua, cadena temporal y reclusión temporal», por este orden de prioridad, exceptuándose de aquel destino «á los condenados que tuviesen más de sesenta años de edad, respecto de los cuales se cumplirá lo preceptuado en el artículo 109 del Código Penal (1870)» (art. 3.º).

(35) Vid. SALILLAS R.: «El año penitenciario 1907», en *Revista penitenciaria*. Año V, tomo V, Madrid, 1908. pp. 16 y 17.

(36) Vid. SALILLAS R.: *La vida penal... op. cit.*, pp. 244-266.

(37) Cfr. SALILLAS R.: *El año penitenciario 1907 op. cit.*, p. 16.

(38) Cfr. SALILLAS R.: *La traslación op. cit.*, p. 77; el mismo: *El año penitenciario 1907 op. cit.*, p. 16.

(39) Cfr. SALILLAS R.: *La vida penal... op. cit.*, p. 251.

El sistema gradual así instaurado constaba de cuatro períodos, denominados *celular*, *instructivo*, *intermedio* y de *circulación libre*, por los que debía pasar el recluso, de manera sistemática, pero en palabras de Salillas, no implicaba «una perfecta separación en los distintos edificios entre los reclusos de diferente grado» (40).

El artículo 9.º establecía que «La duración normal del segundo, tercero y cuarto período serán iguales; y cada uno representará, por lo tanto, la tercera parte del tiempo total de la condena, después de descontada la duración del primer período. (...)». El artículo 10.º diseñaba, por su parte, el aspecto individualizador, al no tener en cuenta para la progresión gradual exclusivamente el tiempo cumplido de condenas. Consistía en el sistema de vales o marcas, que había puesto en práctica con anterioridad Maconochie en Australia (41).

Era obligatorio, por tanto, que el recluso se trasladara de forma gradual y escalonada, por cada una de las fases de reclusión, con independencia de las circunstancias individuales iniciales que pudieran derivarse de cada penado, que les hiciera merecedores de una fase de cumplimiento más próxima a la plena libertad. Todos experimentarían los distintos períodos en que se configuraba el sistema progresivo ceutí.

### 3. EL SIGLO XX, LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA PROGRESIVO EN ESPAÑA Y SU POSTERIOR TRANSICIÓN HACIA LA INDIVIDUALIZACIÓN CIENTÍFICA

#### 3.1 El Real Decreto de 3 de junio de 1901

El régimen penitenciario aplicado en Ceuta fue todo un éxito (42), y «sirvió de ensayo y estimuló al legislador para que se extendiese a todo el país en virtud del RD de 3 de junio de 1901» (43). Por ello, y por la excelente labor de penitenciaristas como Salillas o Cadalso, cuyas iniciativas se sucedieron con sistemas penitenciarios opuestos, el salto sistemático en el ámbito de ejecución penal ofreció el impulso necesario para la publicación del Real Decreto de 1901, siendo «la

(40) Cfr. SALILLAS R.: *La vida penal... op. cit.*, p. 254.

(41) Vid. SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo... op. cit.*, p. 267.

(42) Vid. CASTEJÓN, F.: *La Legislación op. cit.*, p. 320.

(43) Cfr. GARRIDO GUZMÁN, L.: *Compendio de Ciencia Penitenciaria*. Valencia, 1976, p. 118.

referencia de futuro durante décadas» (44), como afirmara García Valdés, y postulándose Cadalso como el artífice e impulsor de la norma.

Este Real Decreto implantó de forma generalizada en España el régimen progresivo de cumplimiento de condenas. Con esta norma se recogían los principios básicos de la ciencia penitenciaria al igual que en los países más avanzados en cuanto a reforma penitenciaria se refiere, aunque la importancia del texto de principios del siglo XIX fue, según Sanz Delgado, el «resultado último de un largo proceso» (45). Además de relevancia expansiva, este texto vino a derogar a la Ordenanza General de Presidios del Reino de 1834 (46).

El régimen progresivo se reivindicaba desde el inicio conforme a lo dispuesto en el artículo 2.º, que configuraba el sistema de clasificación de manera subsidiaria al sistema celular progresivo, lógicamente, para el caso de que este no fuera posible (por razones estructurales y condiciones de los edificios). Así, y en virtud del artículo 3.º, el sistema progresivo se dividía en los siguientes períodos: 1.º Celular ó de preparación. 2.º Industrial y educativo. 3.º Intermediario. 4.º De gracias y recompensas. Ubicarse el interno en una u otra fase dependía de que se progresase o se regresase de período una vez fuera verificada, analizada y se hubiera tenido en cuenta «la conducta moral, la aplicación y el número de premios obtenidos por los reclusos, que se harán constar por medio de notas», con sujeción a unas reglas predeterminadas de cómputo (47).

Cabe afirmar que el cuarto período, calificado de gracias y recompensas, se establecía «en equivalencia al de libertad condicional que existe en otros países, y regirá hasta tanto que se promulgue una ley que la conceda».

(44) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Del presidio op. cit.*, p. 31.

(45) Cfr. SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo... op. cit.*, p. 268.

(46) Vid. BUENO ARÚS, F.: «Cien años de legislación penitenciaria (1881-1981)», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núms. 232-235, enero-diciembre 1981, p. 74. En la misma línea, Vid. RAMOS VÁZQUEZ, I.: «La Administración Civil Penitenciaria: militarismo y administrativismo en los orígenes del Estado de Derecho», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 82, 2012, pp. 496-497.

(47) Estas reglas se enumeran en el artículo 9.º Son las siguientes: «1.ª Por cada día de cumplimiento de condena, se consignará una nota en la cuenta moral y de aplicación del penado. 2.ª Todo penado que no merezca premio ni castigo ganará una nota por día. 3.ª Con una conducta excepcional, acreedora á premio ó castigo, podrá ganar además nuevas notas ó perder las adquiridas; y teniendo unas y otras en cuenta, se reducirá el tiempo del periodo en que se halle, pasándole al siguiente, ó se le retrocederá al inferior ó inferiores».

Esta norma sería, no obstante, la estructura básica del modelo victorioso del conflicto engendrado entre Cadalso y Salillas (48), ya que, a partir de 1913, Cadalso tendría todo el terreno libre para fortalecer su sistema durante décadas, consagrándose su pensamiento penitenciario de forma sólida hasta, prácticamente, el año 1968. Como advierte García Valdés, aunque solo ganase en 1901 el régimen progresivo la batalla inicial, en 1913 «el triunfo es casi rotundo» (49).

### 3.2 **El Decreto de 18 de mayo de 1903. El Sistema Tutelar Correccional**

El Decreto de 18 de mayo de 1903, cuyo impulsor y redactor fue Don Rafael Salillas y Panzano (50), plasmaba el denominado «sistema tutelar salillista» (51). Este texto se caracterizaba, en su concepto, por estar impregnado de aquel aire transformador de asimilación de los circuitos científicos y prácticos del momento, pretendiendo impulsar la idea de un tratamiento penal individualizador, con iniciativa de corte criminológico, con el desarrollo de la condena indeterminada, y con el apoyo teórico, además, de grandes criminólogos como Dorado Montero. Se anticipaba en muchos años al sistema de individualización científica que surgiera con la LOGP.

Para Sanz Delgado, esta norma marcaría un «antes y un después», siendo «el auténtico y definitivo punto de inflexión» (52). Asimismo, señala García Valdés que tras la publicación de este cuerpo normativo innovador, «el Derecho penitenciario español empezará, definitivamente, a cambiar. Es el sello del genio» (53). Patrocinadora la norma

---

(48) Acerca de ambas personalidades, de su rivalidad, así como del protagonismo en sus quehaceres penitenciarios y repercusión venidera para el derecho penitenciario, *Vid.*, por todos, GARCÍA VALDÉS, C.: *Los presos jóvenes... op. cit.*, pp. 110 ss., 133 y 134; el mismo: *Del presidio... op. cit.*, pp. 28 ss.; FIGUEROA NAVARRO, M. C.: *Los orígenes... op. cit.*, pp. 24 y 25, 81 y 82; SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo op. cit.*, pp. 281 ss.; el mismo: «Dos modelos penitenciarios paralelos y divergentes: Cadalso y Salillas», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, Homenaje al Profesor Francisco Bueno Arús, núm. extra 2006, 191-224; el mismo: «Rafael Salillas y Panzano penitenciarista», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, núm. 65, Enero 2013, pp. 155-177.

(49) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Régimen penitenciario op. cit.*, p. 32.

(50) García Valdés señala que el Ministro Don Eduardo Dato llamó a Salillas «para plasmar sus criterios de nuevas doctrinas criminológicas, en el Decreto del año 1903, (...)». Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Del presidio op. cit.*, p. 28.

(51) Término acuñado de la mano de GARCÍA VALDÉS, C.: *Los presos jóvenes op. cit.*, p. 133; así como de SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo op. cit.*, p. 274.

(52) Cfr. SANZ DELGADO, E.: *Dos modelos penitenciarios... op. cit.*, p. 102.

(53) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Ult. op. cit.*, p. 30.

de una ideología de «tratamiento correccional y tutelar de los reclusos» (54), visionaria del futuro, establecía esa suerte de clasificación indeterminada y, sobre todo, introducía un sistema basado en la actividad penitenciaria individualizada y en una visión científica de la clasificación (55).

La trascendencia que tuvo el año 1903 (56) fue notoria y marcó el punto más novedoso y confrontador en la historia penitenciaria del siglo XIX y XX, rompiendo con un sistema anterior recién implantado por el otro penitenciario del momento, Fernando Cadalso. En palabras de García Valdés, la norma salillista fue la «revolucionaria para el momento. Hasta su lenguaje, su expresión, es de otra época, por venir. Chocante en su modernidad. (...) Parece como si Salillas hubiese estado esperando años de su vida, humilde, trabajadora, esforzada y valiosa, para poder llegar a esta revelación» (57).

El artículo 1.º configuraba el sentido que tendría en este nuevo sistema de individualización tutelar la privación de libertad, y es que ésta, «definidora del estado penal, será entendida como sometimiento forzoso del penado á un régimen de tutela, con el único fin de evitar el delito aplicando á los delincuentes un tratamiento reformador». Para conseguirlo, el artículo 2.º nos ofrece que se imponían una serie de reglas, a saber: «1.º Que la acción tutelar sea constante. 2.º Que sea ejercida individualmente en cada penado. 3.º Que obedezca á las indicaciones derivadas del conocimiento de los antecedentes y estado actual del penado, y que se encamine á reintegrarlo socialmente. 4.º Que se aplique conforme á un procedimiento gradual, en orden restrictivo y expansivo»; todo ello sin que «en ningún momento queden desatendidas en las prisiones la dirección, inspección y vigilancia», (art. 3.º). Como dice García Valdés, en estos preceptos se vislumbran «las ideas centrales que conforman el concepto del tratamiento salillista, a saber: permanencia, individualización, historial y actualización del expediente del penado y, para su aplicación, división en diferentes etapas o grados. Estos cuatro conceptos rituales ostentan la base de todo cuanto se ha elaborado históricamente en relación con el tratamiento. Sobre estos presupuestos capitales se debe iniciar en el

(54) Tal y como se desprende en el propio cuerpo normativo de la norma, en su Exposición de Motivos y artículo 1.

(55) *Vid.* al respecto, GARCÍA VALDÉS, C.: *Introducción a la Penología*. Madrid, 1981, p. 86. Asimismo, SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo op. cit.*, p. 280.

(56) Téngase en cuenta que en aquel año también se creaba la trascendente Escuela de Criminología, por Real Decreto de 12 de marzo de 1903, a su vez transformadora de la Sección de Vigilancia del Cuerpo de Prisiones.

(57) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Del presidio... op. cit.*, p. 43.

futuro cualquier estudio sobre la implantación de un tratamiento a un determinado penado» (58).

En cada establecimiento penitenciario existía una Junta correccional (59), cuyos integrantes eran el Director del centro, el inspector, médico, profesor de instrucción primaria y capellán (art. 20.º). Este órgano se reunía de forma ordinaria cada semana, y de forma extraordinaria cuantas veces considerasen «indispensables» (art. 22.º), y sus funciones esenciales consistían en formar el expediente correccional de los penados de forma individualizada, así como acordar qué sistema de clasificación se seguiría, e implantar el sistema que se hubiere adoptado, a la disposición del edificio (art. 24.º).

En los artículos 28 y siguientes, se centra la norma en la clasificación y su forma de proceder. Así, para determinar el sistema de clasificación, serán «determinantes primordiales», por un lado, el «estado de sanidad» y, por otro, «estado de intelectualidad». Conforme al primer estado, se crearía un grupo formado por «afectados de cualquier género de debilidad física ó de debilidad mental», sometidos a un tratamiento acorde a su situación especial, no pudiendo ser sometidos «a otras prácticas» que no sean las necesarias para su cura. En cuanto al estado de intelectualidad, se formarán grupos, «desde la carencia de instrucción hasta el grado máximo de cultura» dentro de las posibilidades existentes en la prisión, dentro de la Escuela, cuyos maestros lo serán «todos los funcionarios de la Prisión» (60), no solo el profesor de instrucción primaria. Finalmente, la Junta Correccional era el órgano que establecía el orden de progresión en el sistema educativo de los penados, así como el procedimiento para el tránsito de uno a otro grado.

El talento de Salillas quedó plasmado en la transcrita normativa tutelar-correccional de 1903. La semilla quedó plantada, creó raíces, si bien, como con acierto advirtiera Sanz Delgado, «tal determinación personal e implicación reformadora solamente será advertida tres cuartos de siglo más tarde» (61). Salillas, como señalara García Valdés, poco pudo hacer, «salvo, eso sí, esperar tiempos mejores» (62), aunque en palabras de Figueroa Navarro, Salillas recibió «el premio de la historia» (63).

---

(58) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional op. cit.*, p. 120.

(59) El Director sería el presidente de la Junta; secretario el inspector, y el resto de los miembros, vocales (art. 21.º).

(60) Si bien, los vigilantes tenían como cometido el mantenimiento estricto del orden establecido.

(61) Cfr. SANZ DELGADO, E.: *Dos modelos penitenciarios... op. cit.*, p. 222.

(62) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Los presos jóvenes op. cit.*, p. 134.

(63) Cfr. FIGUEROA NAVARRO, M. C.: *Los orígenes op. cit.*, p. 24.

Mencionar a los dos grandes maestros de la ciencia penitenciaria, Don Rafael Salillas y Panzano, y Don Fernando Cadalso y Manzano, es abordar y ahondar en una trascendente etapa de nuestra historia. El resultado de sus iniciativas es, en palabras de Sanz Delgado, la «dualidad que conforma hoy el sistema: régimen y tratamiento» (64). Salillas es sinónimo de tratamiento y Cadalso de régimen. Es evidente que para estudiar la historia del derecho penitenciario moderno es necesario realizar un minucioso estudio de estas dos grandes personalidades

### 3.3 El Real Decreto de 5 de mayo de 1913

Esta norma modernista vino a organizar, con sistemática reciente, la ejecución de la pena privativa de libertad. Considerada por algunos (65) como el primer reglamento penitenciario, e incluso como «verdadero Código penitenciario» (66), enterraría la filosofía salillista que había superado al modelo de Cadalso en 1903.

El Real Decreto de 5 de mayo de 1913 supuso un punto de inflexión. Se dejaba atrás una etapa reformadora constante, consolidándose un sistema penitenciario de carácter progresivo, y «se cierra en el terreno penitenciario, una muy trascendente época de su historia legislativa y regimental» (67), tal y como advierte García Valdés. ¡Y no le falta razón!

El núcleo del sistema penitenciario se fijaba en el artículo 236, que disponía que «El régimen de las Prisiones destinadas al cumplimiento de condenas, se sujetará al sistema progresivo (irlandés o de Crofton), siempre que sea posible y lo permitan las condiciones de los edificios

---

(64) Cfr. SANZ DELGADO, E.: *Dos modelos penitenciarios... op. cit.*, p. 192.

(65) Así, por su técnica legislativa, Garrido Guzmán habla del «primer reglamento sistemático y moderno de nuestra legislación penitenciaria». Cfr. GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual op. cit.*, p. 174.

(66) Cfr. BERNALDO DE QUIRÓS, C.: «Derecho Penal», en *Manual de Derecho Usual*, Madrid, 1913, p. 459. En el mismo sentido, CUELLO CALÓN, E.: *Penología op. cit.*, p. 148; asimismo, GARCÍA VALDÉS, C.: *Régimen penitenciario op. cit.*, p. 34; el mismo: «Las casas de corrección de mujeres: un apunte histórico», en VV.AA.: *El nuevo Código Penal: presupuestos y fundamentos. Libro Homenaje al Profesor Doctor Don Ángel Torío López*. Granada, 1999, p. 592; el mismo: «La Codificación penal y las primeras recopilaciones legislativas complementarias», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 82, 2012, p. 41; HERRERO HERRERO, C.: *España penal y penitenciaria op. cit.*, p. 345; SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo op. cit.*, pp. 293 ss.; el mismo: «Las viejas cárceles: Evolución de las garantías regimentales», en *Anuario de Derecho penal y Ciencias penales*, núm. 56, 2003, p. 256.

(67) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Régimen penitenciario op. cit.*, p. 37; el mismo: *Introducción a la penología op. cit.*, p. 111; el mismo: *Teoría de la pena op. cit.*, p. 101.

[en su defecto, el sistema de clasificación (68)], el cual se dividirá en los cuatro períodos (69) que siguen: 1.º Período celular ó de preparación; 2.º Período industrial o educativo. 3.º Período intermediario. 4.º Período de gracias y recompensas».

Esta norma fue un Real Decreto rígido, estable y permanente, con vigencia de larga duración, y supuso la gran consolidación del sistema progresivo de forma definitiva. La esperada Ley de libertad condicional de 23 de julio de 1914 (70), y su Reglamento de 28 de octubre del mismo año, dotarían al derecho penitenciario de raíces férreas para las siguientes cinco décadas.

### 3.4 La normativa posterior. El Decreto de 1968 y la introducción del sistema de individualización científica

Ya dividía con buen tino Bueno Arús la historia penitenciaria española en cuatro etapas, a saber: «1.ª, de 1881 a 1901, búsqueda de un modelo penitenciario; 2.ª, de 1901 a 1936, adaptación del sistema progresivo; 3.ª, de 1937 a 1968, consolidación del sistema progresivo; 4.ª, de 1968 hasta nuestros días, transformación del sistema progresivo por la adopción de métodos científicos y reconocimiento expreso de los derechos humanos del recluso» (71).

Posteriormente, la norma esencial y duradera es el Reglamento de Servicios de Prisiones de 1956 (72). Se trata de «una recopilación

---

(68) Por ser el que más se aproxima al sistema progresivo. De hecho así lo establece el artículo 242, enumerando, además, que el de clasificación obedecería a los principios de una «separación de los penados por primera vez, de los que sean reincidentes y reiterantes ó que tengan acumuladas penas por sentencias distintas». Asimismo, se formarían «agrupaciones (...) teniendo en cuenta la naturaleza del delito, la gravedad de la pena y la conducta de los penados, llegando hasta donde sea posible en la tendencia de individualizar el tratamiento penitenciario».

(69) Acerca del sistema progresivo de 1913 y el análisis de los períodos, *Vid.* CASTEJÓN, F.: *La legislación op. cit.*, pp. 321-325; HERRERO HERRERO, C.: *España penal y penitenciaria op. cit.*, pp. 345-347; SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo op. cit.*, pp. 296 y 297; y recientemente, RAMOS VÁSQUEZ, I.: *La corrección del delincuente op. cit.*, pp. 338 ss.; FERNÁNDEZ BERMEJO, D.: *Individualización científica... op. cit.*, pp. 241 ss.; MILLA VÁSQUEZ, D.: *Los beneficios penitenciarios... op. cit.*, pp. 166 ss.

(70) Tuvo que esperar dicha institución hasta 1914, debido a que, como advertía Cadalso, «el Código Penal exigía de una manera precisa y conminatoria para casos de infracción, que las penas de cumplieran en el interior de los recintos penales». Cfr. CADALSO, F.: *Instituciones op. cit.*, p. 451.

(71) Cfr. BUENO ARÚS, F.: *Cien años de legislación op. cit.*, p. 67.

(72) Acerca de esta norma, *Vid.*, entre otros, BUENO ARÚS, F.: «La reciente reforma del Reglamento de los Servicios de Prisiones», en *Revista de Estudios Peniten-*

actualizada de las disposiciones anteriores a 1948» (73), que vino a marcar un punto de inflexión por cuanto a la unidad de regulación sustancial penitenciaria se refiere, siendo un texto completo y muy bien estructurado. El Reglamento de 1956, tal y como señala Bueno Arús, «destaca por su mayor sencillez, sistematización y juridicidad del régimen aplicable a los condenados» (74). Conforme a su artículo 48, las penas de duración que superen los seis meses, deberán cumplirse según el sistema progresivo (75), siendo el primer período el denominado de «observación y preparación del penado en régimen de aislamiento», que se divide en dos fases, a saber: una primera, de duración normal de diez días, basado en régimen de aislamiento celular absoluto, y una segunda fase de duración general de veinte días, consistente en aislamiento celular atenuado. El segundo período se denominaba de «trabajo en comunidad», en el que se requería haber dejado cumplida la cuarta parte de la condena, conocer un oficio, leer, escribir, nociones de cálculo y religión católica, amén de observar una buena conducta y aplicación asidua en el trabajo. El tercer período, de «readaptación social», tenía como finalidad la de alcanzar la reeducación social del delincuente y su preparación para la vida en libertad y, finalmente, el último período, de «libertad condicional», cuya institución suponía un «verdadero derecho subjetivo del condenado, cuya concesión o denegación por la Administración, está sujeta a control jurisdiccional» (76).

El sistema progresivo que en los últimos siglos reinó en España sería sustituido por el sistema de individualización científica en 1968, en virtud del Decreto 162/1968, de 25 de enero, que reformaba parcialmente al RSP de 1956 (77), otorgándole un cariz más individuali-

---

*ciarios*, enero-junio, 1968, pp. 63 ss.; el mismo: *El sistema penitenciario español*. Madrid, 1967, pp. 6 ss.; FERNÁNDEZ ALBOR, A.: «Los fines de la pena en Concepción Arenal y en las modernas orientaciones penitenciarias», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, enero-junio, núms. 180-181, 1968, pp. 54 y 55; ANTÓN ONECA, J.: «El Derecho penal de la postguerra», en *Problemas actuales de Derecho penal y procesal*. Salamanca, 1971, p. 172; GARCÍA VALDÉS, C.: *Régimen penitenciario op. cit.*, pp. 64 ss.

(73) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Régimen penitenciario op. cit.*, p. 54.

(74) Cfr. BUENO ARÚS, F.: «El sistema penitenciario español», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núms. 169-171, abril-diciembre, 1965, p. 181.

(75) Vid. GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual op. cit.*, p. 181; LEGANÉS GÓMEZ, S.: *La evolución de la clasificación penitenciaria*. Madrid, 2005, p. 41.

(76) Cfr. MORENO PEÑA, M.: «Consideraciones en torno a la libertad condicional», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núms. 176-177, Madrid, 1967, p. 136.

(77) Acerca de todas las reformas que acontecen al Reglamento de los Servicios de Prisiones, Vid., por todos, GIMBERNAT ORDEIG, E./GARCÍA VALDÉS, C.: *Código de las Leyes Penales*. Madrid, 1977, pp. 624 ss.

zado-flexible-científico-criminológico. Con él, el sistema penitenciario ganó «en subjetividad y flexibilidad» (78).

La Exposición de Motivos del Decreto de 1968 justificaba la reforma introducida por la necesidad de «métodos nuevos a los complejos problemas de reeducación y readaptación social de los delinquentes; lo cual resulta aconsejable incorporar a nuestro sistema», ordenando el tratamiento penitenciario basado fundamentalmente en el estudio científico de la personalidad del sujeto.

Tras esta reforma, las penas de reclusión, presidio y prisión, se cumplirían según el sistema progresivo, que comprendía los siguientes grados: 1.º De reeducación del interno; 2.º De readaptación social, con tratamiento dirigido en un clima de confianza; 3.º De prelibertad; 4.º De libertad condicional. Salvo el cuarto grado, los regímenes de vida son el cerrado, intermedio y abierto, respectivamente. Empero, individualizadora resulta la flexibilidad permitida al penado de poder esquivar algún grado del sistema (79), y es que se contemplaba que cuando el sujeto demostrase estar en condiciones para ello, podría ser situado inicialmente en grado superior, salvo el de libertad condicional, sin tener que pasar necesariamente (80) por los que le precedan.

La individualización científica es fruto de que la ciencia criminológica está presente en el derecho penitenciario, logrando que el sistema progresivo sea individualizado, mediante una observación y estudio del interno puramente científico (81). En este sentido, la norma de 1968 hizo resurgir la ideología y pensamiento de Salillas. Fue el segundo antecedente del sistema de individualización científica contemplado en la vigente LOGP, tras el Real Decreto salillista de 1903, al que ya nos hemos referido.

---

(78) Cfr. BUENO ARÚS, F.: *La reciente reforma... op. cit.*, p. 67. Acerca del análisis de la situación hasta la reforma de 1968, *Vid.*, del mismo: *El sistema penitenciario op. cit.*, pp. 69 ss. En el mismo sentido, *Vid.* LEGANÉS GÓMEZ, S.: *La evolución op. cit.*, p. 41.

(79) El antecedente se halla en Concepción Arenal y su período de prueba que proponía para el caso de que el comportamiento individualizado lo demandase, para flexibilizar el rígido sistema progresivo de antaño. *Vid.* FIGUEROA NAVARRO, M. C.: *Los orígenes op. cit.*, p. 91.

(80) Al respecto, *Vid.* GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual op. cit.*, p. 181; CERVELLÓ DONDERIS, V.: *Derecho penitenciario*. Valencia, 2001, p. 28.

(81) *Vid.* GARCÍA BASALO, J. C.: «Algunas consideraciones sobre el régimen correccional abierto», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 187, 1969, pp. 669 ss.; GARCÍA CALVO, J.: «Libertad y educación», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 187, 1969, pp. 683 ss.; HERRERO HERRERO, C.: *España penal y penitenciaría op. cit.*, p. 510.

En la década de 1970, un nuevo Código penal, el de 1973 (82), imperó en el sistema punitivo español, disponiendo que las penas de reclusión mayor y menor, presidios y prisiones, se cumplirán según el sistema progresivo.

Finalmente, el Real Decreto 2273/1977 (83), de 29 de julio, ha sido considerado la reforma puente (84) entre el franquismo y la actual ley penitenciaria, potenciando la flexibilidad que se había introducido con la reforma de 1968, si bien, se mantenía el sistema progresivo separado en grados, conforme a lo establecido en el Código Penal de 1973. La Exposición de Motivos prescribía que «con esta norma se adapta el sistema penitenciario a «los estudios científicos en cuanto a los problemas de reeducación, readaptación y reinserción social de delinquentes peligrosos y las legislaciones extranjeras más avanzadas y modernas».

En lo que concierne al sistema penitenciario, continúa siendo progresivo en su vertiente flexible, aplicándose, conforme al artículo 48, a las penas de reclusión, presidio, prisión, y aquellas que siendo de otra naturaleza, «excedan de seis meses de privación de libertad», con los mismos períodos y denominaciones que modificó anteriormente el Decreto de 1968. Además, se acentúa lo que en 1968 fue un gran acontecimiento: la supresión de la rigidez clásica del sistema progresivo, al prescribirse que «en ningún caso se mantendrá a un interno en el primero o segundo grado cuando por la evolución de su tratamiento se haga merecedor a su progresión», siendo los penados estudiados de forma individualizada en el plazo máximo de seis meses, por las Juntas y Equipos de Tratamiento (apartados 6 y 7).

---

(82) En virtud de Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre.

(83) Al respecto, *Vid.* SERRANO GÓMEZ, A.: «Reforma del Reglamento de los Servicios de Instituciones Penitenciarias», en *Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional a Distancia*, núm. 2, enero, 1978, *passim*; GARRIDO GUZMÁN, L.: «La reciente reforma del Reglamento de los Servicios de Instituciones Penitenciarias», en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 3, 1977, *passim*; en la misma revista, BUENO ARÚS, F.: «El Real Decreto 2273/1977, de 29 de julio y la redención de penas por el trabajo», pp. 203 ss.; el mismo: «El Real Decreto 2273/1977, de 29 de julio, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Instituciones Penitenciarias», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, 1978, enero-diciembre, núms. 220-223, pp. 75-111; GARCÍA VALDÉS, C.: *Sobre la nueva reforma del Reglamento de Prisiones, Informaciones Políticas*, 24 de septiembre de 1977, *passim*; MUÑOZ CONDE, F.: «Reformas penales de 1977», en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 4, 1978, pp. 118 ss.; GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual op. cit.*, pp. 179 y 180; MANZANARES SAMANIEGO, J. L.: *Individualización científica y libertad condicional*. Madrid, 1984, pp. 14-15; HERRERO HERRERO, C.: *España penal y penitenciaria op. cit.*, pp. 535-537.

(84) *Vid.* LEGANÉS GÓMEZ, S.: *La evolución op. cit.*, p. 43.

En síntesis, diremos que nuestra legislación penitenciaria histórica destaca por su rigidez, utilitarismo estatal, severidad y carácter regimental, hasta el cambio de tendencia marcada por el Decreto de 1968 de Alarcón, secundado por la ley de 1977, y por la actual Ley Penitenciaria de 1979, de la mano de don Carlos García Valdés. La ideología de Rafael Salillas tutelar-correccional permanece, de esta manera, viva en la actualidad.

#### 4. LA REFORMA PENITENCIARIA EN EL PERÍODO PRE-CONSTITUCIONAL

##### 4.1 La elaboración de la Ley General Penitenciaria de 1979 y la figura de don Carlos García Valdés

Pocos son quienes han narrado de forma escrita y con detenimiento la reforma penitenciaria propia del inicio del período constitucional español, una etapa de transición democrática que tanto afectó al sistema penitenciario. Un antes y un después, un verdadero punto de inflexión en el sistema penitenciario español, ha sido el referido al bienio 1978-1979, protagonista de una situación compleja y de mucha dificultad (85). Nadie ha expuesto lo acontecido en dicho bienio con tanta precisión como lo hiciera García Valdés, protagonista de aquella época, quien apostara seriamente y sin ningún tipo de escrúpulo por el

---

(85) *Vid.*, al respecto, GARCÍA VALDÉS, C.: «Sistema penitenciario español», en núm. Extraordinario de *Cuadernos para el Diálogo*, diciembre, 1971, pp. 53 ss.; del mismo: Régimen Penitenciario... *op. cit.*; del mismo: La reforma penitenciaria española. Madrid, 1981; del mismo: Comentarios a la legislación penitenciaria española. Madrid, 1982; del mismo: Estudios de derecho penitenciario, Madrid, 1982; del mismo: Derecho penitenciario militar... *op. cit.*, pp. 771-836; del mismo: Teoría de la pena... *op. cit.*; del mismo: Derecho penitenciario (Escritos 1982-1989). Madrid, 1989; del mismo: Los presos jóvenes... *op. cit.*; del mismo: «A los veinte años de la Ley General Penitenciaria: Algunos recuerdos», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. extra, 1999, pp. 31 ss.; del mismo: «El desarrollo del sistema penitenciario en España. Historia de una transición», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 249, 2002, pp. 13-20; del mismo: La ideología correccional... *op. cit.*; del mismo: *Del presidio...* *op. cit.*; del mismo: «La Ley Penitenciaria: los orígenes de una norma que cumplirá treinta años de vigencia», en *La ley penal*, núm. 56, 2009, pp. 1 ss.; del mismo: «Sobre la transición política vivida (Los orígenes de la reforma penitenciaria)», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. extra, 2013, pp. 51-68; del mismo: «Apuntes históricos del Derecho Penitenciario español. Discurso pronunciado en la solemne apertura del curso académico 2014-2015, el 5 de septiembre de 2014, en el paraninfo de la Universidad de Alcalá». Madrid, 2014.

cambio, por la transformación (86), y desde entonces se ha mantenido ligado, de forma perenne e incandescente, con nuestras instituciones penitenciarias. Al igual que sucediera con otros ilustres e insignes penitenciarios y penitenciaristas, a García Valdés pareciera que el derecho penitenciario le hubiera estado esperando para introducir las bases del futuro. ¡Y de qué manera! El hasta hoy Catedrático de la Universidad de Alcalá, impulsor y artífice de su mayor legado, la LOGP, puede observar cómo tal cuerpo normativo cuenta ya con cuarenta años de vida, manteniéndose férrea y sólida en todo su contenido.

Nos ubicamos en la transición de la dictadura franquista a la democracia. Entre 1976 y 1978, las intensas transformaciones políticas y sociales que se vivieron en aquella etapa tuvieron una intensa repercusión en prisión (87). La normativa penitenciaria distaba mucho de la práctica real en el espacio intramuros, careciéndose de unas condiciones mínimas de higiene, alimentación y educación, destacando un régimen disciplinario rígido y coercitivo. Los derechos de los reclusos y el acceso a ciertas instituciones que hoy se consideran básicas, brillaban por su ausencia. Se antojaba, por tanto, necesaria una reforma del sistema penitenciario.

Por aquel entonces, los presos políticos gozaban de apoyo interior y exterior (88), realizaban motines (89) y sus comportamientos se reproducían de forma generalizada entre los presos comunes del resto de centros penitenciarios, acompañado de plantes, incendios y continuas autolesiones, solicitando, de aquella forma, el indulto general y mejora de sus condiciones de vida. Se fundó la Coordinadora de Presos Españoles en Lucha (COPEL) en el Centro de Cara-

---

(86) En este sentido, afirma el Catedrático de Alcalá que «Quienes apostamos con vigor por el cambio, (...), lo hicimos generosa e ilusionadamente, con evidente sacrificio y demostrado riesgo propio, en la inteligencia de que la oportunidad, por la que habíamos optado y luchado desde hacía tiempo atrás, era única y, por ello, extraordinaria». Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Sobre la transición... op. cit.*, p. 52.

(87) Acerca de la grave situación de las prisiones en la época de la transición española, desesperanza e impotencia vivida, *Vid.*, además de las cristalinas aportaciones de GARCÍA VALDÉS, RODRÍGUEZ ALONSO, A.: «Visión empírica de la evolución del sistema penitenciario español en los últimos tiempos. Situación actual», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 256, 2012, pp. 71 y 72; ADÁMEZ CASTRO, R.: «Formación y evolución del Derecho Penitenciario moderno», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 258, 2015, p. 66.

(88) *Vid.*, al respecto, SUÁREZ, A.: *Libro Blanco sobre las cárceles franquistas*. Francia, 1976, p. 23.

(89) *Vid.*, «El motín de Carabanchel», en *Diario El País*, de 20 de julio de 1977, reproducido en [http://elpais.com/diario/1977/07/20/opinion/238197606\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1977/07/20/opinion/238197606_850215.html).

banchel en 1976 (90), la Asociación de familiares y amigos de los presos y expresos (AFAPE) y, como colofón, se otorgaron indultos (91) y se promulgaron amnistías, estas últimas en virtud de Real Decreto Ley de 30 de julio de 1976 (presos políticos que no hubieran cometido ciertos delitos); Real Decreto-Ley 19/1977, de 14 de marzo, sobre medidas de Gracia; Decreto de Indulto 388/1977, de 14 de marzo, sobre Indulto General; y Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, refundiendo a las anteriores. Las revueltas eran encabezadas por aquellos reclusos que no resultaban favorecidos por aquellas excarcelaciones (92), y predominaba la violencia, destrozos materiales, incendios (93) y resistencia activa a las órdenes de los funcionarios (94), con la muerte del recluso Agustín Rueda y el Director General Jesús Haddad como protagonistas, el 13 de febrero y 22 de mayo de 1978, respectivamente.

Cierto alivio, pero muy insuficiente, se respiró al publicarse el Real Decreto 2273/1977, de 29 de julio, que reformaba el Reglamento Penitenciario de 1956, introduciendo (95) una mejora en el estatuto jurídico del recluso, menor rigidez en el sistema de sanciones, e incorporando, a su vez, las comunicaciones íntimas y la ampliación del sistema premial.

Era una evidencia que, tal y como dispuso el máximo artífice e impulsor de la que sería la LOGP, «El sistema penitenciario estaba incompleto. Faltaba, en primer lugar, el orden constitucional que invocara sin ambages la finalidad de la pena privativa de libertad y se echaba de menos doctrinalmente, desde luego, una norma que comprendiera, con rango de ley, el quehacer penitenciario» (96). Ante esta

---

(90) Vid. LORENZO RUBIO, C.: *La revuelta de los comunes. Una primera aproximación al movimiento de presos sociales durante la transición*, p. 11, reproducido en <http://www.uclm.es/Grupo/EPIP/pdf/CesarLorenzo/LA%20REVUELTA%20DE%20LOS%20COMUNES.pdf>

(91) El primero de ellos fue el 25 de noviembre de 1975.

(92) Vid. BUENO ARÚS, F.: «Las prisiones españolas desde la Guerra Civil hasta nuestros días», en *Historia 16*, octubre de 1978, p. 125.

(93) Se apreciaron más de cuarenta centros incendiados. Al respecto, Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: «La legislación penitenciaria española: orígenes y Ley Orgánica General Penitenciaria», (Conferencia inaugural de la Jornada conmemorativa del 25 aniversario de la puesta en servicio del establecimiento penitenciario de Picassent, pronunciada el 14 de enero de 2016 en el Paraninfo de la Universidad de Valencia), en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, núm. 68, 2015, pp. 72 y 73.

(94) Al respecto, Vid. RIVERA BEIRAS, I.: *La cuestión carcelaria: Historia, epistemología, Derecho y Política Penitenciaria*. Buenos Aires, 2006, p. 162.

(95) Vid. BUENO ARÚS, F.: «La prisión y la sociedad», en *Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología* (IV Jornadas Penitenciarias Vasco-Navarras), núm. 7, 1993, p. 30.

(96) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Apuntes históricos... op. cit.*, p. 33.

situación, el Ministro de Justicia estableció un plazo de seis meses para dar un giro a la nefasta realidad que imperaba en las prisiones, pasando la competencia a manos del Ministerio de Interior si el objetivo no se alcanzaba en aquel plazo establecido (97). Así las cosas, en las Navidades de 1978, encontrándose García Valdés en Salamanca, donde ejercía como docente en la cátedra de su maestro, recibió la llamada del Ministerio de Justicia, ofreciéndole presidir la ponencia redactora de la ley penitenciaria (98). Aceptó la propuesta sin mucha dilación, encomendándole Landelino Lavilla al joven profesor universitario y penalista la designación de cuantos fueran a intervenir en las tareas prelegislativas, con el improrrogable plazo del inicio del verano de 1978. El resultado final sería el Anteproyecto de ley penitenciaria, que anticipándose al plazo otorgado, obró en manos del Ministro en el mes de mayo de aquel año. El equipo compuesto para abordar el trabajo proyectado lo formaron Jesús Alarcón Bravo, Francisco Bueno Arús, Enrique Ruíz Vadillo, Joaquín Rodríguez Suárez, Ricardo Zapatero Sagrado, y García Valdés. No hubo nadie más (99).

Consumiendo una parte importante de su juventud en el encargo que se le había encomendado, reconoce García Valdés que «No hubo propuesta de la Ponencia que no fuera por mí estudiada, contestada y, en muchas ocasiones, tenida en cuenta. Se habló, por eso, de una norma de todos, aprobada unánimemente por todos y por todos respetada». Una ley penitenciaria que fue –continúa el autor– «mi imperecedero contento y orgullo» (100). En puridad, todos los partidos estaban de acuerdo con el espíritu y fondo de la ley, de ahí la escasa discusión en el Congreso, y nula en el Senado, aunque sin el apoyo de la oposición nada de lo que fue pudo haber sido. García Valdés se acercó a los diputados de los demás partidos, atendía sus posiciones, les hacía partícipes del nuevo reto y trataba de incorporarles en la labor redactora. Aquello, junto con las asistencias como letrado de varios de los entonces diputados ante el Tribunal de Orden Público (TOP), y el compañerismo o amistad labrada fruto de los estudios de la licenciatura de Derecho, entre otras razones, facilitaron aquella ardua labor (101).

---

(97) Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: *Sobre la transición... op. cit.*, p. 57.

(98) Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: *La legislación penitenciaria española... op. cit.*, p. 72.

(99) Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: *Sobre la transición... op. cit.*, p. 59. Acerca del equipo de funcionarios con los que trabajó GARCÍA VALDÉS en la reforma penitenciaria, Vid. BUENO ARÚS, F.: *Las prisiones españolas... op. cit.*, p. 127.

(100) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *La Ley Penitenciaria: los orígenes... op. cit.*, p. 4.

(101) Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: *Sobre la transición... op. cit.*, p. 60.

Y es que tras el asesinato de Jesús Haddad por los GRAPO en la calle Cartagena de Madrid, saliendo éste de su propio domicilio, en presencia de su familia y a sangre fría, quedaría vacante el cargo de Director General. De tal trágico suceso no nos centraremos en el presente trabajo, aunque la responsabilidad y valentía que durante el cargo de Director General mostró el Sr. Haddad, es digno de ser reconocido. Nuestras instituciones penitenciarias siempre estarán en deuda con él, pues aquel día gris, el entonces Director General no contaba con los servicios de escolta, los cuales no predominaban como en la actualidad. Su sucesor correría la misma suerte, aunque afortunadamente, con un desenlace más favorable para él (102).

Así pues, estando vacante el cargo poco envidiable de Director General, tras aquel acontecimiento traumático, García Valdés recibió otra llamada del Ministerio ofreciéndole dicho cargo. El apoyo de su familia y de su maestro dirimió todo género de dudas que pudiera plantear aquella oportunidad única (103) para él mismo y para toda la sociedad. Ante esta situación que no podía ser más insostenible (104), García Valdés acepta el poco envidiable cargo de Director General el 30 de marzo de 1978 (105), a los 31 años de

---

(102) Carlos García Valdés, sucesor de Jesús Haddad en el cargo de Director General de Instituciones Penitenciarias, fue objeto de un frustrado atentado en abril de 1979, a la altura del núm. 84 de la calle de San Bernardo, de Madrid, cuando se dirigía desde el Ministerio hasta su domicilio. En sus propias palabras, expuso: «No recuerdo si mi coche estaba ya parado en un semáforo en rojo o si estábamos reduciendo velocidad. De repente vi por la ventanilla derecha del vehículo un hombre que tenía una metralleta en las manos. Le dije al policía que me acompañaba: “vienen a por mí”». Gracias a la escolta que le acompañaba y a la escolta del vehículo que le seguía, del Subsecretario de Justicia, Díaz Ambrona, el suceso no tuvo un trágico desenlace. Reproducido en [http://elpais.com/diario/1979/04/11/espana/292629612\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1979/04/11/espana/292629612_850215.html).

(103) *Vid.* GARCÍA VALDÉS, C.: *La legislación penitenciaria española...* *op. cit.*, p. 72.

(104) En este sentido, apuntaba GARCÍA VALDÉS que «No puede olvidarse que, en aquel momento histórico de transición política, existía una grave situación de conflictividad en el ámbito de las instituciones penitenciarias, motivado fundamentalmente por una progresiva concienciación de los reclusos en defensa de sus derechos, así como por la discriminación que para aquéllos suponía el otorgamiento de una amnistía a los condenados por la comisión de delitos político». *Cfr.* GARCÍA VALDÉS, C.: «Diez años de reforma penitenciaria en España: Una recopilación», en *Derecho Penitenciario (Escritos 1982-1989)*. Madrid, 1989, pp. 252 y 253. En este mismo sentido, resaltando la deficiente y conflictiva situación de las prisiones en 1978, *Vid.* ADÁMEZ CASTRO, R.: *Formación y evolución...* *op. cit.*, pp. 66 ss.

(105) En virtud de Real Decreto 590/1978, de 30 de marzo. Aprovechando la ocasión, Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona, Subsecretario del Ministerio de Justicia, reconoció que «Carlos García Valdés es el hombre que puede resolver el problema de las cárceles de España». Más aún, «Es la persona idónea por sus

edad, asumiendo absolutamente toda la responsabilidad para calmar la situación de extrema gravedad (106).

Tal y como hemos señalado, el gran trabajo realizado redujo al mínimo el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados y lo eliminó en el Senado, donde no se apreciaron enmiendas, y las intervenciones en ese acto quedaron reducidas a un turno de declaraciones de los portavoces de los grupos parlamentarios. En este sentido, en la sesión de conocimiento directo del Pleno de proyectos y proposiciones de ley remitidos por el Congreso de los Diputados, celebrado el 12 de septiembre de 1979, sesión plenaria núm. 15, tuvieron lugar unas intervenciones que realizaban la trascendencia, valentía y acierto de quien ostentaba el cargo de Director General (107), el Sr. García Valdés, y de su antecesor, Jesús Haddad.

---

conocimientos y por la dedicación demostrada al tema». Cfr. *Diario El País*, de 31 de marzo de 1978, reproducido en [http://elpais.com/diario/1978/03/31/ultima/260146801\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1978/03/31/ultima/260146801_850215.html).

(106) Cabe destacar, en este sentido, lo que él mismo afirmaba: «Voy a potenciar al máximo el régimen de cárcel abierta, y convertir en excepción real el régimen de seguridad. Voy a dignificar social y económicamente el cuerpo de funcionarios, única base desde la que se puede reformar la vida diaria de las prisiones, y voy a hacer que el trabajo de los presos sea lo contrario de un sistema de sobreexplotación de las personas. Quiero asegurar la no reincidencia de los delincuentes poniendo el acento en fórmulas realistas de reinserción social, y quiero, por fin, que la ley de Reforma Penitenciaria se acabe de redactar y entre en vigor de inmediato». Cfr. *Diario El País*, de 31 de marzo de 1978, reproducido en [http://elpais.com/diario/1978/03/31/ultima/260146801\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1978/03/31/ultima/260146801_850215.html).

(107) En este sentido, el Señor Andreu Abelló llegó a afirmar que, «Sinceramente, creo que en esta ocasión tengo que empezar mis palabras felicitando al señor García Valdés, Director General de Instituciones Penitenciarias, por haber sido el promotor y el redactor de esta ley que hoy se nos presenta. Y, además, quiero hacer también alusión a su actitud cívica. Un hombre que han intentado matar en plena juventud y que, habiendo asesinado a su antecesor, ha tenido el valor y el coraje de continuar defendiendo esta ley y esta reforma penitenciaria, aun a riesgo de perder su vida, es un ejemplo de hombre político. Yo, que soy su adversario político, quiero rendirle mi testimonio de consideración y afecto (Aplausos)». Y continuó: «Si algún problema tenemos (...) es el de intentar que la cárcel se utilice para lo que están las cárceles, para castigar a los delincuentes; pero con una finalidad que yo diría que debería ser sagrada: intentar rehabilitar a todos esos delincuentes, y especialmente a los jóvenes que van por primera vez a a cárcel (...). Por eso yo he querido hablar para hacer el elogio y la defensa de esta ley, que pido con todo mi corazón, y creo que todos estamos de acuerdo, se ponga en vigencia, deseando que se mantenga para muchos años y que jamás vuelva a España un régimen como el que hemos pasado que la derogue, y que otra vez las cárceles españolas sean la vergüenza frente a toda la humanidad y sean el escarnio más grande contra los derechos humanos. Por lo tanto, creo que al aprobar en el Senado definitivamente esta ley, es como si entrara un rayo de esperanza para esta España que todos deseamos, una España más humana, una España más feliz, una España más justa que la que nos ha tocado vivir durante los últimos años».

Cabe afirmar que, inicialmente, el Proyecto de Ley General Penitenciaria se tramitó como Ley Ordinaria, como consecuencia de que en el momento en el que se presentó al Congreso no se había aprobado todavía la Constitución Española de 1978 (108) (en adelante CE). En el Pleno del Congreso el Proyecto fue sometido a votación conforme a lo dispuesto en el artículo 81 de la norma constitucional (109), y pudo tramitarse como Ley Orgánica (110). Tanto fue así que el Ministro Landelino Lavilla encargó a García Valdés la aportación de su pluma en el artículo 15 CE, aboliéndose la pena de muerte para tiempos de paz (111); y en el 25.2, en armonía con lo dispuesto impecablemente en los artículos 1 y 59 LOGP. Fue un trabajo paralelo (112) el que se estaba llevando a cabo: la elaboración de la Carta Magna y el Proyecto de LOGP.

---

Por su parte, el Señor Borrás Serra, manifestó que, asesinado Jesús Haddad, «le sucede en el cargo otro gran hombre, don Carlos GARCÍA VALDÉS, que siente gran vocación por los temas penitenciarios, y sigue el trabajo emprendido por Haddad y lo termina a pesar de que es constantemente amenazado de muerte, de que sufre un atentado, y sigue al frente de las prisiones españolas trabajando por su pacificación y democratización. Rindo merecido homenaje al extinto Haddad y a su sucesor, García Valdés, que han hecho posible que hoy contemos con una ley general penitenciaria que se ajusta a las Convenciones y Tratados que España tiene suscritos, una ley progresista que si se aplica en toda su extensión, con los medios y servicios que en ella se contemplan, habrá resuelto positivamente el problema penitenciario en nuestro país. (...) Alcancemos todos conciencia de que las prisiones deben dejar de ser esos antros represivos, archivo de personas molestas para la sociedad imperante. Son seres humanos que han delinquido, eso sí, pero hay que intentar por todos los medios recuperar para la sociedad, aun a riesgo de morir, como le ocurrió a don Jesús Haddad, o en peligro de ser asesinado, como García Valdés».

Finalmente, el Señor Iglesias Corral expuso que «Concepción Arenal, Ramón de la Sagra y, ya por hacer una síntesis más larga, Beccaria, Holland, Jovellanos... Hay un nombre nuevo al lado de estos nombres, y aunque tengo reparo porque me está escuchando, le hago homenaje: el nombre de GARCÍA VALDÉS ya figurará en esta constelación de figuras próceres que han rendido su talento y su mente al problema, al drama penal y penitenciario, el más fuerte de los dramas humanos. (...). El señor Haddad y el señor García Valdés, dos nombres ya incorporados a la historia de las leas de España, porque la han hecho el tributo de su sangre, de su valor y de su talento. El Derecho tiene sus mártires. Los que luchan por el Derecho es porque le aman. (...). Heroico e ilustre continuador, señor García Valdés».

(108) El Proyecto fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* con fecha de 15 de septiembre de 1978.

(109) Sesión de 24 de julio de 1979.

(110) *Vid.* GARCÍA VALDÉS, C.: *La reforma penitenciaria... op. cit.*, p. 7.

(111) El Real Decreto Ley 45/78, de 21 de diciembre, sustituyó en el Código de Justicia Militar la pena de muerte por la de prisión de treinta años. Sin embargo, no quedó suprimida definitivamente hasta la aprobación de la Ley Orgánica 11/1995, de 27 de noviembre, de abolición de la pena de muerte.

(112) *Vid.* GARCÍA VALDÉS, C.: *Diez años de reforma... op. cit.*, p. 253.

Los objetivos que se perseguían con la esperada ley penitenciaria y con la transformación del sistema no eran otros que apaciguar la situación de los centros penitenciarios, articular los cimientos de un sistema penitenciario avanzado con todo lo que ello supondría en cuanto a importantes necesidades de personal funcionario se refiere, dotación presupuestaria para la reforma de viejos centros y para la construcción de edificios nuevos (113). García Valdés hizo lo que se esperaba de él, con un resultado final sobresaliente. Ante la difícil situación existente en el campo prisional que demandaba el máximo compromiso y responsabilidad por alguien que debiera de exteriorizar liderazgo en la toma de decisiones acertadas, el entonces Director General hizo lo propio y, para neutralizar el clima hostil fruto de los acontecimientos violentos y motines generalizados en los distintos establecimientos penitenciarios, necesitaba dignificar la Institución, restituyendo el prestigio y la paz que la sociedad merecía. Para ello, mientras se avanzaba en la redacción del Anteproyecto de Ley General Penitenciaria, se promulgaron diversas circulares cuyos resultados fueron positivos, ya que el Director General atendía con agilidad todos y cada uno de los aspectos que obstaculizaban la normal convivencia y orden regimental de las prisiones. Cuando visitaba los establecimientos se reunía (114) con los funcionarios pero también con los internos.

Como se ha dicho, en tanto que se preparaba y tramitaba la ley penitenciaria, se hacía necesario legislar en virtud de Órdenes Circulares para adaptar la norma a la *praxis* y realidad imperante. La necesidad de un nuevo texto penitenciario era evidente, además de una exigencia constitucional. En este sentido, se promulgó la Circular de 13 de abril de 1978, en virtud de la cual se suprimía la censura de libros o prensa, se despenalizaba la huelga de hambre y las autolesiones pacíficas, y se toleraba el uso de dinero de libre circulación. Muy relevante fue el principal impulso hacia el uso de los permisos de salida, a través de las Órdenes Circulares de 21 de abril y 4 de octubre de 1978, de la mano de García Valdés (115). Por su parte, la Orden Circular de 21 de abril de 1978, tenía como fin la concesión de recompensas que consistían en permisos para los domingos y días festivos, desde

(113) Al respecto, *vid.* GARCÍA VALDÉS, C.: *Sobre la transición... op. cit.*, p. 59.

(114) En este sentido, afirmaba García Valdés para el *Diario El País* que «Mi actitud será oírlo todo y a todos, escuchar cuanto me tengan que decir, y verlo todo desde los lugares mismos. Voy a seguir la reforma penitenciaria con el recuerdo de la emprendida por Jesús Haddad». Cfr. *Diario El País*, de 31 de marzo de 1978, reproducido en [http://elpais.com/diario/1978/03/31/ultima/260146801\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1978/03/31/ultima/260146801_850215.html).

(115) *Vid.* GARCÍA VALDÉS, C.: *Comentarios a la legislación op. cit.*, 148 ss.

las once hasta las diecinueve horas, y permisos de veinticuatro, cuarenta y ocho, setenta y dos horas, y hasta una semana, teniendo en cuenta la buena conducta, el espíritu de trabajo y el grado penitenciario, siendo la Junta de Régimen la que dentro de los cinco primeros días de cada mes elevara propuestas de permisos de forma individualizada, previo estudio por los Equipos de Tratamiento y sin que afectase a más de un 10% de la plantilla del establecimiento. Por su parte, la Orden Circular de 4 de octubre de 1978, establecía la posibilidad de conceder recompensas que consistían en permisos de salida, desarrollando los requisitos de petición y de concesión de los mismos, y estructurando las recompensas en permisos de salida ordinarios, especiales y extraordinarios, alcanzando también a los presos preventivos.

En otro orden, la Circular de 9 de mayo de 1978 recogía el acuerdo pactado con el Patronato de Nuestra Señora de la Merced, a tenor del cual, a los únicos efectos de la redención de penas por el trabajo, se invalidaban las anotaciones de faltas disciplinarias como consecuencia de los motines que tuvieron lugar antes del 31 de marzo de aquel mismo año. Otras Circulares (116) calmarían la situación violenta y conflictiva generada por los grupos violentos y radicales. Se trata de las Circulares de 29 de mayo (excepcionalidad de ingresos hospitalarios por autolesiones); 31 de mayo (protocolo para funcionarios); 6 de junio (requisas y cacheos); 24 de julio (régimen interior); y 1 de septiembre (cultura y formación de los reclusos).

#### **4.2. La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria**

El procedimiento de elaboración de LOGP fue el siguiente (117): el 20 de mayo de 1978 el Anteproyecto de Ley Penitenciaria fue remitido al Ministro de Justicia, aprobándose en Consejo de Ministros el 23 de junio, y remitiéndose, a su vez, a las Cortes. Todo apuntaba a un buen resultado y, tras un período laxo de tiempo, en el que las Cortes Generales fueron disueltas como consecuencia de la convocatoria

---

(116) Acerca de todas estas Circulares que se promulgaron en 1978, de la mano de GARCÍA VALDÉS, *Vid. ADÁMEZ CASTRO, R.: Formación y evolución... op. cit.*, pp. 71-73.

(117) *Vid. Ley General Penitenciaria (Trabajos Parlamentarios)*. Madrid, 1980, pp. IX-XI. Acerca del sistema penitenciario postconstitucional, destacando los trabajos relativos a los trámites parlamentarios orientados a la elaboración de la ley penitenciaria, *Vid. RODRÍGUEZ ALONSO, A.: Visión empírica... op. cit.*, pp. 72 ss.; ADÁMEZ CASTRO, R.: *Formación y evolución... op. cit.*, pp. 75 y 76.

de elecciones generales, se designó una Ponencia (118) para informar el Proyecto de Ley General Penitenciaria. La Ponencia emitió su informe el 2 de julio de 1979, realizándose modificaciones y redactándose nuevamente algunos preceptos de la ley. Días después, el 18 de julio, fue publicado el Dictamen de la Comisión de Justicia en el Boletín Oficial de las Cortes, publicándose la redacción oficial del Proyecto de Ley y elevándose al Congreso. El 24 de julio, el Pleno del Congreso debatió y aprobó el dictamen en una sola sesión, calificándose la ley como orgánica, siendo sometida a votación, con 284 votos a favor y 2 abstenciones.

Posteriormente, el texto aprobado se remitió al Senado el 2 de agosto, y no se formuló ninguna enmienda, pasando al conocimiento del Pleno de la Cámara, examinándose en sesión de 12 de septiembre, y aprobándose por aclamación el Proyecto de LOGP sin modificación alguna. El Proyecto de Ley remitido al Gobierno fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, núm. 148, de 15 de septiembre de 1979, abriéndose un plazo de 15 días para la presentación de enmiendas por los Diputados y Grupos Parlamentarios. Finalmente, la LOGP 1/1979, de 26 de septiembre, se publicó en el *BOE* el 5 de octubre del mismo año, entrando en vigor el día 25 de aquel mes.

Realizando una mirada a aquel bienio 1978-1979, apunta García Valdés que de todos aquellos viejos edificios (119) que constituían las prisiones, «recuerdo sus contornos, sus ruidos, sus olores y muchas de sus instalaciones degradadas (120), algunos concebidos claramente para el pasado. En este sentido, ¿cómo podía llevarse a cabo la transformación del sistema con el mantenimiento, por ejemplo, de las celdas bajas de Carabanchel y las del sótano de Valencia-hombres o con el palomar de la Modelo barcelonesa? ¿De qué forma podían justificarse los dormitorios de aglomeración conservándose los departamentos celulares prácticamente vacíos o reservándose para los sancionados? ¿De qué manera se conjugaba un presupuesto

---

(118) Dicha Ponencia estuvo integrada por los Sres. Diputados D. José María Gil-Albert Velarde, D. Alberto Estella Goytre, D. Carmelo Casaño Salido, D. Javier Saenz Consculluela, D. Joaquín Navarro Esteban, D. Fernando Sagaseta Cabrera, D. Emilio Pérez Ruiz, D. Miguel Roca i Junyent, D. Juan Luis de la Vallina Velarde, D. José A. de la Cuerda Montoya, D. Josep Solé Barberá, D. José A. Maturana Plaza y D. Rodolfo Guerra Fontana.

(119) Acerca de la estructura arquitectónica de las prisiones, antiguos conventos, castillos y fortalezas, se manifestaban inservibles, *Vid.* BONET CORREA, A.: «Arquitectura carcelaria en España», en *Historia* 16, núm. 7 extra, pp. 143 y 144.

(120) Acerca de las deficiencias existentes en el sistema penitenciario y de la estructura arquitectónica de los edificios, en 1978, *Vid.* GARCÍA VALDÉS, C./TRÍAS SAGNIER, J.: *La reforma de las cárceles*. Madrid, 1978, pp. 39-55.

raquítico con las precisas y necesarias construcciones con un hálito de acomodo al cambio que se pretendía? Se hubo de dar la adecuada y rápida respuesta a todo esto. En ello consistió la reforma que se acometía con ilusión y denuedo» (121).

Y es que algunos edificios, por su estructura, eran incompatibles con la reforma pretendida. Atisba el Catedrático de Alcalá que «Las brigadas, galerías de aglomeración y dormitorios colectivos, que convertían los viejos establecimientos penitenciarios desafectados de otros menesteres en típicas estancias de regimientos militares; sus comedores abigarrados o los patios hacinados, no tenían cabida en las modernas concepciones que se imponían» (122). Tanto fue así que, en palabras del autor, «las escasas prisiones de antigua concepción, todavía en servicio, están abocadas, salvo tal vez contadas excepciones, a correr la misma suerte» (123).

Las primeras prisiones en construirse, bajo el mandato del nuevo Director General, fueron un total de trece: Herrera de la Mancha; Cuenca, Lugo; Ocaña II; Murcia; Nanclares; Arrecife; Alicante; Lérida; Puerto de Santa María; Las Palmas; Cáceres; Albacete. En 1980 se construyeron en Jaén; Melilla; Alcalá-Meco; Ibiza; Ávila; Cádiz y Alicante psiquiátrico. Además, se realizaron importantes reformas arquitectónicas en las prisiones ya existentes, en aras de transformar el antiguo diseño radial por la edificación horizontal, dándose cumplimiento de esta manera a lo dispuesto en la LOGP, y en relación al principio celular, se configuraba una superficie de cada celda de 10.5 metros cuadrados, contando con ventanas, ventilación, luminosidad, higiene, calefacción y mobiliario funcional (124). Esta auténtica inversión en las prisiones españolas sirvió para poner el definitivo cerrojo al rígido y tradicional sistema progresivo de ejecución de condenas que durante tanto tiempo había imperado en España.

La LOGP recogía un modelo original, de identidad propia, y para su redacción se impregnó de, además de las conclusiones de la ciencia penitenciaria moderna y de nuestra mejor tradición patria del siglo XIX, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (125) elaboradas por las Naciones Unidas y el Consejo de Europa, así como los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, y las leyes peniten-

---

(121) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Apuntes históricos...* *op. cit.*, p. 36.

(122) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Sobre la transición...* *op. cit.*, p. 63.

(123) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Sobre la transición...* *op. cit.*, p. 65.

(124) *Vid.* GARCÍA VALDÉS, C.: *Apuntes históricos...* *op. cit.*, p. 39.

(125) Actualmente revisadas por las Reglas Mandela, aprobadas el 21 de mayo de 2015, reflejando el nuevo conjunto de Reglas, que asciende a 122, los avances recientes de la ciencia penitenciaria y las mejores prácticas.

ciarias de los países más avanzados de nuestro entorno [Suecia (126), Italia (127) y Alemania (128)], junto con el Anteproyecto de Constitución Española.

Ciertamente, la LOGP destaca por su brevedad. Se trata de una suerte de ley de bases (129) que cambió el sistema, lo ordenó, y se elaboró pensando en todas las personas y toda clase de reclusos, sentando las bases de una moderna ejecución penitenciaria, motivo por el que tuvo un apoyo unánime, por aclamación, y perdura en el tiempo aplicándose en su integridad (130). Con la LOGP se pasó de un sistema rígido, de prevención general, intimidatorio y retributivo, a un sistema orientado a la prevención especial positiva, pese a que el Decreto de 1968, de la mano de Alarcón, inició una transformación en el sistema que ya no se detendría. El inicio del tratamiento penitenciario, la Central Penitenciaria de Observación o la reestructuración de los cuerpos penitenciarios del Cuerpo, eran fruto de una buena labor de quien estaba detrás de todo ello.

Así las cosas, la LOGP se compone (131) de un título preliminar y seis títulos, siendo el segundo de ellos, a su vez, el que se estructura en diez capítulos. En este sentido, la LOGP ofrece un título preliminar que marca los objetivos legales, la reeducación y reinserción social como fin primordial de la actividad penitenciaria, y el respeto de los derechos configurados en el estatuto jurídico de los internos. Se reconoce el derecho de los internos a ejercitar sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, sin exclusión del derecho de

---

(126) Ley de 19 de abril de 1974.

(127) Ley de 26 de julio de 1975.

(128) Ley de 16 de marzo de 1976.

(129) El antecedente más próximo de ley penitenciaria lo hallamos en la Ley de prisiones de 26 de julio de 1849.

(130) Téngase en cuenta que la misma fue objeto de cuatro leves reformas, que no derogaron en absoluto su contenido sino que vinieron a añadir algún apartado adicional o adaptar el contenido a la realidad social. Así, la LO 13/1995, de 18 de diciembre, añadía la letra e) del apartado 1 del artículo 29; la LO 5/2003, de 27 de mayo, que introducía la letra h) del apartado 2 del artículo 77, relativo a las visitas de los Jueces Centrales de Vigilancia Penitenciaria; la LO 6/2003, de 30 de junio, modificaba el contenido del artículo 56, adaptándolo para que los reclusos pudieran cursar sus estudios a través de la Universidad de Educación a Distancia; y la LO 7/2003, de 30 de junio, de cumplimiento íntegro y efectivo de condenas, que reformó el Código Penal notablemente e introdujo los apartados 5 y 6 en el artículo 72 de la LOGP, restringiendo el acceso o la clasificación en el tercer grado a los condenados por delitos de terrorismo o cometidos en el seno de organizaciones criminales, así como a aquellos que no satisfagan la responsabilidad civil derivada de delito.

(131) Acerca de un brillante análisis de la propia estructura de la LOGP, *Vid. SANZ DELGADO, E.: «España», en Sistema Penitenciario. V Informe sobre Derechos Humanos*. Madrid, 2007, pp. 223 ss.

sufragio, salvo que fuesen incompatibles con el objeto de su condena. Se reconoce el derecho a ser designado por su propio nombre, y se configuran unas obligaciones para todo recluso, entre las que destacan las de acatar las normas de régimen penitenciario, mantener una actitud de respeto con los funcionarios en todo momento, u observar una conducta correcta, pidiendo la colaboración de los mismos en su propio tratamiento. Se incluye un título I centrado en los establecimientos y medios materiales, resaltando la clasificación de establecimientos penitenciarios de preventivos, cumplimiento y establecimientos especiales (en estos se incluyen los centros hospitalarios, psiquiátricos y de rehabilitación), contemplando el excepcional cumplimiento en régimen cerrado para aquellos internos que manifiesten peligrosidad extrema o inadaptación a los regímenes ordinario y abierto. Así mismo, en la norma se impone como limitación el núm. de internos que puede albergar cada centro penitenciario, siendo un total de 350, y se implanta el principio celular, en virtud del cual los establecimientos deben contar con servicios idóneos de dormitorios individuales, salvo insuficiencia temporal o prescripción médica, así como la dotación de enfermerías, escuelas, biblioteca e instalaciones deportivas. Los títulos II y III, por su parte, distinguen y separan, con acierto, el régimen respecto del tratamiento penitenciario, configurando los dos grandes bloques en los que se constituye la ley penitenciaria. Dentro del régimen resulta relevante la regulación de los criterios de separación inicial que deberán de respetarse en todo momento, a saber, el sexo, la edad, los antecedentes, el estado físico y mental, y que junto con las exigencias del tratamiento para el caso de los penados, serán los principios rectores de distribución de la población reclusa. El trabajo, considerado como un derecho y deber de los reclusos, puede realizarse tanto dentro como fuera de la prisión y, dentro del plazo de los quince días siguientes a la excarcelación, los reclusos pueden inscribirse en la Oficina de Empleo, recibiendo la correspondiente prestación por desempleo. Por otro lado, se contempla en este título también la disciplina y el control de los reclusos; las sanciones, destacando que ningún recluso podrá realizar funciones disciplinarias; así como las recompensas, junto con la organización de los centros penitenciarios, la relación laboral penitenciaria, la asistencia sanitaria, religiosa, educacional, beneficios penitenciarios, permisos de salida de carácter ordinario y extraordinario (132), los cuales obtienen el respaldo del que carecían con anterioridad; así como las visitas y

---

(132) Cabe resaltar que en pleno proceso de elaboración de la LOGP, García Valdés, en aplicación de lo dispuesto en las Órdenes Circulares relativas los permisos de salida, algún juez o magistrado tuvo interés especial en imputarle por infidelidad

comunicaciones de la población reclusa. Cabe señalar que el título III, por su parte, se debe a la pluma de Alarcón Bravo y hace alusión al tratamiento, el cual se encuentra basado en las ciencias criminológicas y ciencias de la conducta (133), con la finalidad de que el recluso aprenda a vivir respetando la ley penal, al prójimo, y a la sociedad en general.

El título IV, por su parte, se centra en la asistencia pospenitenciaria, mencionando a la Comisión de Asistencia Social, que viene a sustituir al Patronato de la Merced, con funciones más amplias y con más medios, enfocada no solamente para los internos que cumplen y extinguen su condena, sino también para los liberados condicionales y los familiares de unos y otros; el título V trata de la figura del Juez de Vigilancia Penitenciaria (134) (en adelante JVP), que incardinado en el orden penal, representa una novedad en la normativa penitenciaria como garante de los derechos de los reclusos, con competencias judiciales y penológicas, destacando la labor de corrección de los abusos y desviaciones que puedan producirse, ya que con anterioridad, la Administración era juez y parte y los recursos contenciosos llegaban tarde para los intereses de los reclusos (135); y el título VI, relativo a los funcionarios de instituciones penitenciarias, dignificaba por entonces su labor y profesión con incrementos salariales e incremento de la plantilla de funcionarios penitenciarios.

La importancia de la LOGP ha sido apreciada con acierto por su impulsor y redactor (136), realzando su trascendencia en relación al derecho penitenciario histórico (Ley Orgánica, ante un pasado repleto de Reglamentos y Ordenanzas), así como por su relevancia política (consenso parlamentario y aprobación unánime) y jurídica (diferenciación y justificación de la norma).

Ciertamente, la LOGP abarca todas las instituciones que debe ofrecer un sistema penitenciario moderno, introduciendo aspectos que

---

de custodia de presos. Evidentemente tales obstáculos quedaron superados. Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: *La legislación penitenciaria española... op. cit.*, p. 77.

(133) Vid. ALARCÓN BRAVO, J.: «El tratamiento penitenciario», en VV.AA.: *Estudios Penales II. La reforma penitenciaria*. Santiago de Compostela, 1978, pp. 15 ss.; también, Vid., FERNÁNDEZ BERMEJO, D.: *Individualización científica... op. cit.*, pp. 376 ss.

(134) Vid., al respecto, por todos, ALONSO ESCAMILLA, A.: «El Juez de Vigilancia Penitenciaria». Madrid, 1985.

(135) Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: *La legislación penitenciaria española... op. cit.*, p. 76.

(136) Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: «Derecho Penitenciario español: Notas sistemáticas», en VV.AA: *Lecciones de Derecho Penitenciario*. Alcalá de Henares, 1985, p. 37.

en ese momento se reputaban utópicos, como la potenciación del régimen abierto de cumplimiento y restricción del régimen cerrado, sumisión del régimen al tratamiento penitenciario, la figura del JVP, amén del sistema de individualización científica. Y todos estos cambios, con el aval de regulación por Ley Orgánica.

Volviendo al protagonismo del gran artífice de la LOGP, tras la publicación de la misma en el *BOE*, el 5 de octubre de 1978, García Valdés entendió que su etapa como Director General se había consumido, y «poco quedaba por hacer, excepto volver a la Universidad (137) para proseguir la carrera docente» (138). Célebre confesión que entonces y ahora, cuarenta años después, dignifica la figura de su persona, más aún si atendemos a sus sinceras palabras relativas a que cuando entró en el Ministerio de Justicia, lo hizo con una «sensación de hondo respeto», y después de haber salido de él, hace ya varias décadas, a él retorna «con enorme cariño, honesta y desinteresadamente, cuantas veces he sido requerido para hacerlo y subo las escaleras de la entrada principal que un día bajé, en octubre de 1979, dejando allí parte de lo mejor de mi existencia» (139). Y es que, tras las múltiples emociones y satisfacciones logradas merecidamente durante toda su longeva vida académica y profesional, la LOGP fue su «haber intelectual más relevante» (140), a la que rendimos tributo con el presente trabajo.

---

(137) El cese en el cargo de Director General se produjo en virtud de Real Decreto 2409/1979, de 11 de octubre.

(138) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Sobre la transición... op. cit.*, p. 61.

(139) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Sobre la transición... op. cit.*, p. 55.

(140) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Apuntes históricos... op. cit.*, p. 10.