

*Rocío Adámez Castro*

## **Formación y evolución del Derecho Penitenciario Moderno**

**Sumario: I.- Introducción. II.- Antecedentes. III.- Prevención especial positiva en el franquismo tardío. IV.- La evolución penitenciaria durante la Transición. V.- Reformas de la LOGP y proyecto de reforma. VI.- Conclusiones.**

### **I. INTRODUCCIÓN**

“Creía en la naturaleza humana. En una naturaleza que, aunque caída y desfalleciente es, como regla general, recuperable <sup>1</sup>.”

Esta afirmación que, en 1978, utilizó D. Juan Antonio Díaz Ambrona para definir de forma precisa a D. Carlos García Valdés es, a día de hoy, la idea de la que emana el Derecho Penitenciario de nuestro tiempo. La prisión, como instrumento para el cumplimiento de la pena privativa de libertad, ha cambiado tan intensamente como la sociedad de la época a la que ha pertenecido. Y, así, unida siempre al sistema social y político en el que se fraguaban sus normas, la cárcel fue adquiriendo el carácter reinsertador que nos ofrece en la actualidad.

Desde esta perspectiva, he analizado la Historia y la normativa penitenciaria surgida en España durante los más de 200 años a que hace referencia el presente trabajo, haciendo mención también, como no podía ser de otra forma, a las insignes figu-

---

<sup>1</sup> Cfr. DÍAZ AMBRONA, J.A.: “La Reforma Penitenciaria: Crónica de una transición” (*Presentación de la conferencia pronunciada el 9 de octubre de 1978*), en el “Club Siglo XXI”.

ras del Derecho Penitenciario español, autores de las mayores reformas y padres del sistema penitenciario de nuestro tiempo. Así, se detalla en estricto orden cronológico la evolución penitenciaria desde el franquismo hasta nuestros días, explicando también algunas de las reformas futuras que ya se vislumbran, e incluyendo un primer apartado de Antecedentes, referente al siglo XIX, en aras a completar lo máximo posible el estudio que abordamos.

Desde una visión más próxima, se detallan también los problemas a los que debe hacer frente el Derecho Penitenciario actual para solventar las principales deficiencias técnicas, materiales y humanas, así como los avances más recientes implantados en las prisiones españolas.

## II. ANTECEDENTES

La pena privativa de libertad, en palabras de D. Eugenio Cuello Calón, «consiste en la reclusión del condenado en un establecimiento penal (prisión, penitenciaría, reformatorio) en el que permanece, en mayor o menor grado, privado de su libertad, y sometido a un determinado régimen de vida y, por lo común, sujeto a la obligación de trabajar»<sup>2</sup>.

Es en el siglo XIX donde se diseña y perfecciona la normativa penitenciaria esencial, que dará lugar a la norma inmediatamente posterior y futura. Los hechos acontecidos durante la centuria decimonónica, son hoy vislumbrados como de vital importancia en la construcción histórica de la obra penitenciaria<sup>3</sup>.

### II.1. Derecho Penitenciario Utilitario y Militar

En el año 1803<sup>4</sup> fueron abolidas de la legislación española las clásicas penas de las galeras y de laboreo en las minas<sup>5</sup>, así como el servicio de penados en los presidios norteafricanos.

<sup>2</sup> Cfr. CUELLO CALÓN, E.: *La Moderna Penología*. Ed. Bosch, Barcelona, 1958, p. 9.

<sup>3</sup> Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: *Del presidio a la prisión modular*. Ed. Opera Prima (3ª Edición), Madrid, 2009, p. 12; o, en palabras de Sanz Delgado: “Desde un punto de vista evolutivo, el siglo XIX es el espacio temporal más adecuado para el análisis de los principios informadores del moderno sistema penitenciario español”. Cfr. SANZ DELGADO, E.: *Regresar antes: Los beneficios penitenciarios*. Premios Victoria Kent. Ed. Ministerio del Interior, Madrid, 2006, p. 11.

<sup>4</sup> Cfr. GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual de Ciencia Penitenciaria*. EDERSA, Madrid, 1983 p. 159; y en el mismo sentido, Sanz Delgado aporta lo siguiente: “Tras dos siglos y medio en servicio, las galeras decaen en su aplicación, son abolidas por vez primera y se potenciaban los arsenales, para extinguirse definitivamente aquéllas en 1803 y surgir, consecuentemente, la organización normativa de la Ordenanza de los Arsenales de Marina de 1804”. Sobre la historia de su abolición: “En todo caso, se restablecería la pena de galeras por Carlos III, en fin de año de 1784, con el objeto de contender contra los argelinos, para terminar aboliéndose, definitivamente, por Carlos IV en Real Orden de 30 de Diciembre de 1803”. Cfr. SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo penitenciario español del siglo XIX*. Ed. Edisofer, Madrid, 2003, pp. 54 y 63.

<sup>5</sup> Sobre el utilitarismo penitenciario Salillas aporta una ajustada descripción, diciendo: “¿Qué fue el galeote? Un hombre sometido al banco y al remo como el mulo a la noria. (...) Era un delincuente; iba a sufrir una pena, pena de galeras, que luego fue de bombas, de minas, de trabajos forzados. (...) Es decir, que la vida penal en su aplicación

En 1804 el Gobierno trató de regular la normativa y, definitivamente, el uso penitenciario acostumbrado de los presidios arsenales o navales, y para ello se redactó la Real Ordenanza para el Gobierno de los presidios de los arsenales de Marina<sup>6</sup>, el 20 de marzo de 1804<sup>7</sup>. Salillas y Cadalso, máximos especialistas en el estudio de la ejecución penal española, mostraron una opinión favorable ante esta normativa<sup>8</sup>. En el año 1807 se redactó el Reglamento General de los Presidios peninsulares<sup>9</sup>, como consecuencia del establecimiento de presidios militares en territorio peninsular<sup>10</sup>. Si bien esta norma conservaba los criterios de prevención general junto con el sentido utilitario<sup>11</sup>, su carácter era predominantemente disciplinario, pese a incluir la rebaja de condena por buena conducta y laboriosidad<sup>12</sup>. Tras la influencia ideológica de la Constitución de 1812, el Código Penal de 1822 es, en palabras de García Valdés, nuestro primer texto punitivo<sup>13</sup>.

El Derecho Penitenciario del siglo XIX está caracterizado, en todo caso, por las huellas del utilitarismo y por la militarización<sup>14</sup> del sistema<sup>15</sup>. Sin embargo, no se puede obviar el importante sentido humanitario de aquel sistema penitenciario, que ya se veía reflejado en determinadas disposiciones de la Ordenanza General de Presidios del Reino de 1834<sup>16</sup>.

---

corresponde a la necesidad predominante de cada siglo. Esto debe llamarse aprovechamiento de la pena". Cfr. SALILLAS, R.: *La vida penal en España*. Ed. Analecta, Madrid, 1888, pp. 5 y 6.

<sup>6</sup> Esta Real Ordenanza no obstante sólo mantiene su vigencia práctica un año, pues con la batalla de Trafalgar de 1805, la Armada española desaparece, y con ella lo hace también la necesidad de mantener de aquella forma los Arsenales de Marina.

<sup>7</sup> Vid. GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual...* op. cit. pp. 161-163. Cfr. SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo penitenciario...* op. cit., p. 189. Asimismo, para ampliar detalles sobre esta Ordenanza, Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: "Derecho penitenciario militar", en *Derecho Penitenciario (Escritos, 1982-1989)*, op. cit., pp. 94-105.

<sup>8</sup> El hecho de que estuvieran de acuerdo fue una excepción, puesto que la relación entre ambos estuvo marcada por múltiples diferencias. Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional de la reforma penitenciaria española del siglo XIX*. Ed. Edisofer, Madrid, 2006, p. 35; sobre tales divergencias, vid., *in extenso*, SANZ DELGADO, E.: "Dos modelos penitenciarios paralelos y divergentes: Cadalso y Salillas", en *Revista de Estudios Penitenciarios* (Homenaje al profesor Francisco Bueno Arús), Extra, Ministerio del Interior, 2006, pp. 198 y ss.

<sup>9</sup> Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: "Derecho penitenciario militar", en *Derecho Penitenciario (Escritos, 1982-1989)* op. cit., pp. 105-110.

<sup>10</sup> El establecimiento de presidios en territorio peninsular se debió al hacinamiento que sufrían los penados en los presidios africanos de Ceuta, Melilla, Alhucemas y Peñón de la Gomera. Vid. GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual...* op. cit., p. 163. Vid., al respecto de esta normativa, SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo...* op. cit., pp. 197-202.

<sup>11</sup> GARCÍA VALDÉS, C.: "Derecho penitenciario militar: una aproximación histórica", en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Tomo XXXIX, fascículo III, septiembre-diciembre 1986, p. 790.

<sup>12</sup> Vid. GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual...* op. cit., p.167.

<sup>13</sup> GARCÍA VALDÉS, C.: *Del presidio...* op. cit., p. 51.

<sup>14</sup> Cfr. Ordenanza General de Presidios del Reino de 14 de Abril de 1834 (Art. 19): "Los presidios en su régimen interior estarán sujetos a disciplina militar, sin que por esto pierdan su condición de civiles ni la dependencia expresada". Asimismo, el artículo 20 de dicha Ordenanza instauraba en el interior de los presidios un sistema de gobierno compuesto por miembros procedentes del Ejército ó Armada en comisión, aunque dependían del Ministerio del Fomento General del Reino y del Director General de presidios.

<sup>15</sup> Sobre la militarización del sistema, así como el utilitarismo del mismo, se pronuncia Roldán Barbero diciendo: "La estrategia militar se halla en el origen de las penas de encierro (...) el aprovechamiento militar marcó la pauta de lo que hasta la mitad del siglo XIX sería el fin más acusado de las sanciones de privación de libertad: la consecución de una utilidad". Cfr. ROLDÁN BARBERO, H.: *Historia de la Prisión en España*. Publicaciones del Instituto de Criminología, Barcelona, 1988, p. 28.

<sup>16</sup> A este respecto, vid. GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual...* op. cit., p. 167; GARCÍA VALDÉS, C.: "Derecho penitenciario militar", en *Derecho Penitenciario (Escritos, 1982-1989)* op. cit., p. 115; o, más recientemente, SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo...* op. cit., pp. 210 y ss.

La disciplina era muy estricta, utilizándose en casos de máxima gravedad instrumentos como palos, mordazas o argollas. Sin embargo, también hay que destacar la existencia de ciertas medidas muy positivas, como la separación entre los menores delincuentes y los adultos y la rebaja de penas por el trabajo<sup>17</sup>.

El presidio de Valencia, dirigido por el Coronel Montesinos desde el 6 de septiembre de 1834<sup>18</sup>, se convirtió en uno de los ejemplos más característicos de la referida militarización penitenciaria.

Por su parte, el Código Penal de 1848 mantuvo la cadena perpetua, así como las penas de relegación perpetua y temporal<sup>19</sup>, y preveía la imposibilidad de los penados de salir del establecimiento en el que cumplieran condena.

En 1849<sup>20</sup>, la Ley de Prisiones de 26 de julio, separó las prisiones civiles de las militares, las primeras dependientes del Ministerio de Gobernación y las segundas del de la Guerra. El Ministerio de Marina mantenía las competencias de los presidios navales<sup>21</sup>.

## II.2. Derecho Penitenciario Moderno: Régimen progresivo

La Ley de Bases de 21 de octubre de 1869 incorporó una útil clasificación de establecimientos penales, distinguiendo entre Depósitos municipales, Cárceles de partido, Cárceles de Audiencia, Presidios y Casas de Corrección y Colonias penitenciarias. Esta misma Ley de bases exigía a la Administración la implantación de un sistema mixto, en el que se alternara la separación y el aislamiento de los penados durante la noche, con el trabajo en común durante el día, es decir, la implantación del sistema auburniano, pero añadiéndole la separación de los internos en función a sus características personales, favoreciendo así su corrección y enmienda<sup>22</sup>.

Con el Código Penal de 1870 se prohibió de nuevo el trabajo al aire libre de los penados; hecho que desencadenó conflictos en algunos presidios, especialmente en el de Ceuta, donde hasta entonces la vida penitenciaria se desarrollaba principalmente extramuros<sup>23</sup> y dicha prohibición era incumplida en múltiples casos. Para solucionar

---

<sup>17</sup> Vid. GARCÍA VALDÉS, C., con la colaboración de TRIAS SAGNIER, J.: *La Reforma de las cárceles*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1977, p. 33-34. Y en este sentido, apunta Sanz Delgado lo siguiente: "El adelanto que supusieron sus disposiciones acerca de la clasificación de los establecimientos en el programa de individualización penitenciaria y la específica regulación de la posibilidad de rebajar la condena, de acuerdo con la conducta observada y laboriosidad de los penados, que sin duda, conlleva un componente humanizador, por la esperanza que supone para el interno la consecución del adelantamiento de la libertad". Cfr. SANZ DELGADO, E.: *El Humanitarismo...* op. cit., pp. 210-211.

<sup>18</sup> Vid. RICO DE ESTASEN, J.: *El Coronel Montesinos. Un español de prestigio europeo*. Ed. Imprenta de los Talleres Penitenciarios, Alcalá de Henares, 1948, p. 56.

<sup>19</sup> Vid. SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo...* op. cit., p. 100.

<sup>20</sup> Es también en este año cuando las competencias penitenciarias pertenecientes hasta el momento al Ministerio de Fomento, pasaron a manos de Gobernación y más tarde a Justicia en 1887. Vid. GARCÍA VALDÉS, C., con la colaboración de TRIAS SAGNIER, J.: *La Reforma...* op. cit., p. 35.

<sup>22</sup> Vid. SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo...* op. cit., p. 263.

<sup>23</sup> Al presidio de Ceuta le dedicaba Salillas las siguientes palabras: "Aunque no se ha practicado ninguna investigación para aclarar este punto, tengo por indudable que el presidio de Ceuta es la matriz de los presidios. Creado en una plaza de guerra, empleado en trabajos de fortificación y a veces como fuerza auxiliar, se da en Ceuta desde la época remota la coexistencia de los dos presidios, que es el verdadero origen del presidio penal. Se hace derivar el presidio de Ceuta de la época de la conquista de la ciudad por los portugueses (1415) pues según el padre Almeida, las primeras obras de la plaza se hicieron con gente forzada; y desde que quedó agregada a la corona de Castilla, siempre ha habi-

este conflicto, Salillas redactó el Real Decreto de 23 de diciembre de 1889<sup>24</sup>, firmado posteriormente por el Ministro Canalejas, en el que se daba autorización legal a los penados para la realización de estos servicios. Con ello se implantaba de forma local en la colonia penal de Ceuta<sup>25</sup>, el sistema progresivo de ejecución de penas. El sistema de cumplimiento de penas hasta entonces había quedado dividido de la siguiente forma: Primer periodo, de «carácter celular», en régimen de aislamiento, con duración de seis a doce meses; segundo periodo, «instructivo», en el cual los penados se dedicaban a asistir a la escuela y a los diversos talleres; tercer periodo, «intermediario», en el que los penados trabajaban libremente en el exterior, regresando al presidio para dormir (este periodo es, tras el sistema del Coronel Montesinos, un antecedente del régimen abierto actual); cuarto periodo, de «circulación libre» en el cual se autorizaba a los penados a vivir con sus familias, pasando revista periódica<sup>26</sup>.

El Real Decreto de 1889 atribuyó al sistema progresivo<sup>27</sup> la relevancia y rigor que se mantiene, con ciertas modificaciones, hasta nuestros días.

No podemos pasar por alto que ya en el siglo XIX se divisaba un sistema gradual que buscaba la corrección del preso y su futuro retorno a la vida en sociedad. Lo ocurrido en el presidio de Ceuta, donde ya se establecía una relación de confianza entre el penado y el sistema, permitiéndoles la vida en familia con la única limitación de pasar revista, es un antecedente de la libertad condicional en nuestro país, que se instauró normativamente en 1914<sup>28</sup>.

---

do un número considerable de penados con destino a las obras públicas y de fortificación”, en *La vida penal...* op.cit., pp. 244-245.

<sup>24</sup> Sobre este Real Decreto manifiesta Sanz Delgado lo siguiente: “La trascendencia de la promulgación de este Real decreto es, a diferencia de la normativa de 1869, insoslayable. Se trataba, en fin, de la justificación última de todo un sistema, de toda una cultura penitenciaria propia y, por ello, reivindicable”. Cfr. SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo...* op. cit., pp. 264-265.

<sup>25</sup> El presidio ceutí se suprimió definitivamente en 1911, significando un gran ejemplo para el resto de presidios del país. Vid. GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual...* op. cit., p. 169.

<sup>26</sup> Vid. SALILLAS, R.: *La vida penal...* op. cit., pp. 254- 266. En la misma línea, Vid. GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual...* op. cit., p. 169.

<sup>27</sup> Cabe decir, que existen antecedentes a 1889 de la instauración del sistema progresivo en nuestro país, ya que el Coronel Montesinos estableció en el presidio de Valencia la posibilidad de trabajar fuera del centro. De la misma forma, la Ordenanza de 1804 había incorporado el primer sistema penitenciario progresivo-corrrecional. Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: “Derecho penitenciario militar”, en *Derecho Penitenciario (Escritos, 1982-1989)* op. cit., p. 95. Y vid. GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual...* op. cit., p. 36. Al respecto, Vid., también, FIGUEROA NAVARRO, C.: *Los orígenes del penitenciarismo español*. Ed. Edisofer, Madrid, 2001, pp. 78-79, donde señala estos datos: “La primera norma que menciona la implantación del sistema progresivo en España no es la citada de 1889, sino el Reglamento provisional para la Prisión celular de Madrid aprobado por Real Orden de 8 de octubre de 1883, cuyo texto definitivo fue el de 1894, en sus artículos 294 y siguientes”.

<sup>28</sup> La libertad condicional se instauró definitivamente en España con la Ley de Libertad Condicional de 23 de julio de 1914. Ya con anterioridad se había regulado este beneficio penitenciario en otros países, así se introdujo en Francia en 1832, en Portugal en 1861, en Alemania en 1870, en Suiza en 1871, en Hungría en 1878, en Bélgica en 1888, en Italia en 1889, en Noruega en 1900, y en Suecia en 1906. Vid. MUÑOZ BRUNET, A.: *Evolución histórica y legislativa de la Libertad Condicional en España*. Tesina dirigida por Rafael Rebollo Vargas (Universidad Autónoma de Barcelona), p. 18. Disponible en: <http://www.recercat.net/> (Visitado 2 de marzo de 2013). Para una información más amplia y detallada sobre la institución de la Libertad Condicional, vid. RENART GARCÍA, F.: *La libertad condicional. nuevo régimen jurídico*. Edisofer, Madrid, 2003. Asimismo, cabe destacar la concesión de residencia como medida antecesora de la Libertad Condicional, prevista para los penados en tercer o cuarto periodo de los establecidos en el Real decreto de 23 de diciembre de 1889 que organizaba Ceuta como colonia penitenciaria. Esta institución nació el 22 de octubre de 1906, con el Decreto firmado por el Ministro Álvaro Figueroa, bajo el influjo de Rafael Salillas, para las plazas norteafricanas de Ceuta y Melilla. Cfr. SANZ DELGADO, E.: *Regresar antes...* op. cit. pp. 105-106. El hecho de

Sin embargo, las últimas décadas del siglo XIX deterioraron los logros conseguidos y la situación penitenciaria empeoró<sup>29</sup>. Las ideas positivas y avanzadas de la Ordenanza de 1834 fueron cayendo en desuso y el mantenimiento de los cabos de vara provocaba una gran indignación hacia el sistema penitenciario<sup>30</sup>. El propio Salillas definió esta figura como un híbrido entre presidiario y funcionario público, hijo del crimen y la ley, dotado de su vara como medio de represión<sup>31</sup>.

Hay tres eminentes figuras, que mejoraron el Derecho Penitenciario de la época, se trata de Concepción Arenal<sup>32</sup>, Rafael Salillas y Fernando Cadalso<sup>33</sup>. Fruto del impulso científico y práctico de los tres, nació el Real Decreto de 3 de junio de 1901<sup>34</sup>, donde ya se introducían, significativamente, los principios reguladores de la Ciencia Penitenciaria Moderna, junto con los métodos seguidos en los países más adelantados en el campo de la reforma penitenciaria.

En España, el punto de arranque del sistema celular fue la cárcel Modelo de Madrid, diseñada por Tomás Aranguren, comenzada en 1877 y concluida en 1884. Tiene estructura de edificio radial, que presenta la originalidad, sobre la mayoría de los esquemas entonces al uso, de los cuerpos trapezoidales, cuya función era facilitar, en base al retranqueado continuo, la vigilancia desde el punto central<sup>35</sup>.

La ideología tutelar-correccional<sup>36</sup> se introdujo con el Real Decreto de 18 de mayo de 1903. Sobre esta norma se pronunció García Valdés diciendo que se trataba de una disposición revolucionaria para su época. Asimismo, anunciaba una ruptura de la estabilidad que prometía el sistema progresivo de cumplimiento de condenas, chocando con los nuevos fundamentos al rediseñarse la ejecución penitenciaria bajo la óptica tutelar-correccional<sup>37</sup>.

La promulgación de un verdadero Código Penitenciario llegó a nuestro país con el Real Decreto de 5 de mayo de 1913<sup>38</sup>, cuya finalidad era dar unidad y armonía,

---

que esta figura resulte antecesora de la Libertad Condicional quedó demostrado de forma patente en diversas investigaciones del ya mencionado SANZ DELGADO, E.: *El Humanitarismo...* op. cit. Vid, también: “Dos modelos penitenciarios paralelos y divergentes...” op. cit. pp.197-198.

<sup>29</sup> Vid. GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual...* op. cit., p. 169.

<sup>30</sup> Concepción Arenal criticaba la figura del cabo de vara, alegando que el penado no debía desempeñar en la prisión ningún cargo, ninguna función investida de poder sobre sus compañeros. Vid. TOMÁS Y VALIENTE, F.: “Las cárceles y el sistema penitenciario bajo los Borbones”. *Cárceles en España, Historia 16*, extra VII-Octubre de 1978, p. 84. En 1879 se trata de eliminar la figura del cabo de vara de las prisiones españolas, lamentablemente este intento no es fructífero. Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional de la reforma penitenciaria española del siglo XIX*. Ed. Edisofer, Madrid, 2006, p. 99.

<sup>31</sup> Cfr. SALILLAS, R.: *La vida...* op. cit., p. 197.

<sup>32</sup> Concepción Arenal fue nombrada Inspectora de Prisiones de Mujeres en 1864, cargo que sólo pudo ocupar durante un año debido a los cambios políticos. Plasmó su ideal reformador penitenciario en sus diversas obras, como *El visitador del preso* escrito en 1891.

<sup>33</sup> Vid. GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual...* op. cit., p. 170.

<sup>34</sup> Vid. SANZ DELGADO, E.: “Dos modelos penitenciarios paralelos y divergentes...” op. cit., p. 202.

<sup>35</sup> Vid. GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, F.: Introducción a REVIRIEGO, F. en *Derechos de los Reclusos* (Departamento de Derecho Político de la UNED), 2008, p. 42.

<sup>36</sup> Cfr. SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo...* op. cit., p. 277.

<sup>37</sup> Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: *Del presidio...* op. cit., p. 43

<sup>38</sup> En relación a este Real Decreto, Sanz Delgado afirma lo siguiente: “Tan completo que se habían dado, así, casi todos los pasos para la homologación del sistema progresivo con sus contemporáneos en el derecho comparado, a falta únicamente de la libertad condicional, que se establecería, con sus propios requisitos, un año más tarde”. Cfr. SANZ DELGADO, E.: *El Humanitarismo...* op. cit., p. 293.

agrupar y clarificar, la rica legislación penitenciaria vigente en el momento. Este Real Decreto dotaba de mayor rigor al personal de prisiones y fijó en la Escuela de Criminología, dirigida por Salillas desde 1906, el lugar idóneo donde cursar los estudios para acceder a esta profesión<sup>39</sup>. La Escuela de Criminología daría lugar a la fundación de otros Institutos de Criminología repartidos por el territorio nacional, como el de la Universidad de Sevilla, creado por Castejón en 1923<sup>40</sup>.

En abril de 1931 se constituyó la II República española, que trajo numerosas mejoras en el sistema penitenciario<sup>41</sup>, predominando siempre el ideal reformista en las cárceles. El gobierno de la República realizó enmiendas en el Reglamento del Servicio de Prisiones de 14 de noviembre de 1930, adecuándolo a las nuevas ideas que se estaban implantando en prisión. Si bien, este Reglamento fue rescatado en su redacción originaria tras el golpe militar franquista. En cualquier descripción realizada sobre los avances de la Ciencia Penitenciaria durante la II República, se hace imprescindible, por sucinta que esta descripción sea, mencionar la insigne figura de Victoria Kent<sup>42</sup>. La reforma, el humanitarismo, y la rehabilitación, están absolutamente ligados a esta mujer, que en tan sólo tres años, y con un escaso presupuesto, consiguió una mejora admirable en la calidad de vida de los penados y en la inserción de unas condiciones oportunas para el desarrollo físico e intelectual de los mismos<sup>43</sup>.

Victoria Kent sustituyó las camas de las prisiones, aumentó la alimentación de los reclusos, suprimió las celdas de castigo, las cadenas y los grilletes de todas las cárceles, estableció la libertad de culto para los penados, admitió la celebración de conferencias y conciertos dentro de prisión, así como la entrada de prensa. Suprimió 115 cárceles de partido, por observar en ellas unas condiciones de salubridad e higiene lamentables. Puso en marcha el proyecto de la nueva cárcel de Ventas para mujeres, participando incluso en el diseño de los planos con el arquitecto. A pesar de que Victoria Kent no reguló los permisos de salida, sí concedió alguna salida por motivos extraordinarios. Creó además el Instituto de Estudios Penales para la formación del nuevo funcionariado de prisiones, con la finalidad de sustituir a aquel personal cuyo cuestionable comportamiento complicaba sobremanera el ideal reformador de la República. Sin embargo, esta última idea, fue rechazada por el Consejo de Ministros, tras lo cual, Victoria Kent presentó en 1934 su dimisión como Directora General de Prisiones<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> Vid. GARRIDO GUZMÁN, L.: Manual... op. cit., pp. 172-173. Vid. SERRANO GÓMEZ, A.: "La teoría criminológica de Salillas." En *Revista de Estudios Penitenciarios* (Homenaje al profesor Francisco Bueno Arús), Extra, Ministerio del Interior, 2006, pp. 111-129.

<sup>40</sup> Vid. TÉLLEZ AGUILERA, A.: "La proyectada Ley de Prisiones de 1938 y la figura de D. Federico Castejón." En *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 257-2014, Ministerio del Interior, pp. 10-31.

<sup>41</sup> Vid. GARGALLO VAAMONDE, L.: El sistema penitenciario de la Segunda República. Antes y después de Victoria Kent (1931-1936). Premios Victoria Kent. Ed. Ministerio del Interior, Madrid, 2010, p.50-54

<sup>42</sup> Vid. IBÁÑEZ PICAZO, C.: "Victoria Kent, una jurista republicana en la Dirección General de Prisiones (1931-1932)" *Revista de Estudios Penitenciarios*, Nº 257, 2014, pp. 33-119.

<sup>43</sup> García Valdés hace referencia a la figura de Victoria Kent, diciendo: "Como punto de partida, Victoria Kent, asumiendo los ideales humanistas de Concepción Arenal o Dorado Montero, estimaba que la reforma del sistema penitenciario en España era una de las grandes tareas que debían acometerse, y, por ello, de inmediato comenzó a adoptar decisiones que modificaron los puntos más negros de la sociedad carcelaria española". Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: "Semblanza política y penitenciaria de Victoria Kent", en *Derecho Penitenciario* (Escritos, 1982-1989)... op. cit., p. 38.

<sup>44</sup> Vid. KENT, V.: "Las reformas del Sistema Penitenciario durante la II República", en *Historia 16*, op. cit. pp. 102-112.

### II.3. Derecho Penitenciario Contemporáneo: Aparición del tratamiento penitenciario

La guerra y el inmediato régimen dictatorial impuesto a la sociedad supusieron también un notable aumento del número de reclusos, mayoritariamente políticos, llegando según las fuentes oficiales en 1940 a los 270-280 mil reclusos<sup>45</sup>, lo que ocasionó el hacinamiento y empeoramiento de las condiciones de vida de los presos. En esta línea, me remito a la oportuna frase de Victoria Kent: “el mundo de las prisiones es el termómetro que marca el estado social de un país<sup>46</sup>”.

El 28 de mayo de 1937 se promulgó el Decreto en el que se concedió el derecho al trabajo a los prisioneros de guerra y presos por delitos no comunes, y es la Orden del Ministerio de Justicia de 7 de octubre de 1938 la que creó el llamado «Patronato Central para la Redención de Penas por el Trabajo», dependiente de la Jefatura del Servicio Nacional de Prisiones, que se instauró exclusivamente para prisioneros de guerra y presos políticos de la contienda civil, ampliándose posteriormente tal posibilidad a los presos comunes por Orden Ministerial de 14 de marzo de 1939<sup>47</sup>. Con estas normativas nace la famosa institución de la redención de las penas por el trabajo<sup>48</sup>. Institución que ha generado opiniones dispares<sup>49</sup> entre los profesionales del Derecho Penitenciario, y, que en mi modesta opinión, que comparto en gran medida con Garrido Guzmán<sup>50</sup> entre otros, puede suponer un gran impulso en la reinserción del penado, pese a considerar mucho más beneficioso el trabajo extramuros<sup>51</sup>, por favorecer la integración del recluso en la cotidianidad. No obstante, hay que tener presente, el contexto histórico en el que nos situamos y el régimen imperante en el momento, que si bien trataba de satisfacer la necesidad de emplear a esos reclusos en actividades útiles para su conveniencia gubernamental<sup>52</sup>, así como liberar espacio en las prisiones, no deja de significar un importante impulso en el interior de los centros penitenciarios mediante la posibilidad de acortar la condena.

<sup>45</sup> Esta controvertida cifra ha sido cuestionada en diversos estudios entre los cuales destaco: RODRÍGUEZ TEIJEIRO, D.: *Las cárceles de Franco*. Ed. Los libros de la Catarata, Madrid, 2011, pp. 85-94.

<sup>46</sup> Cfr. KENT, V.: Telegrama enviado al entonces presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, el 22 de marzo de 1978. Disponible en Hemeroteca digital de El País, fecha 26 de marzo de 1978. (Visitado el 15 de febrero de 2013)

<sup>47</sup> Cfr. SANZ DELGADO, E.: *Regresar antes...* op. cit., p. 135.

<sup>48</sup> BUENO ARÚS, F.: *La redención de penas por el trabajo en el ordenamiento jurídico español*. Extracto de su tesis doctoral, leída el 23 de febrero de 1973 en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite> (Visitado 17 de febrero de 2013). Asimismo, Bueno Arús, dice sobre esta institución lo siguiente: “Tal figura fue el procedimiento ideado para resolver el problema penitenciario de referencia y vaciar en gran medida las prisiones sin tener que promulgar una amnistía (...) En virtud de la redención, a la que se atribuyó un origen apostólico y cristiano que se refleja en su misma denominación, el condenado recibía el «premio» de un día de condena descontada por cada día de trabajo efectivo y buen comportamiento.” Cfr. BUENO ARÚS, F.: “Las prisiones españolas desde la Guerra Civil hasta nuestros días”. En *Historia* 16, octubre de 1978, p.114.

<sup>49</sup> GARRIDO GUZMÁN, L.: *Manual...* op. cit., p. 177.

<sup>51</sup> Respecto a esto se pronunció Sanz Delgado al afirmar: “El trabajo exterior de los penados, fuera del recinto de los establecimientos, ha sido en España, como recordaba Castejón, y a salvo de realizaciones específicas como la de los talleres del presidio valenciano, dirigido por el Coronel Montesinos, mucho más importante que el realizado en el interior de los mismos.” Cfr. SANZ DELGADO, E.: “El trabajo penitenciario y el principio de flexibilidad” en *Estudios Penales en Homenaje a Enrique Gimbernat* (Tomo II), Ed. Edisofer, Madrid, 2008, p. 2408.

<sup>52</sup> En este sentido, me adhiero a lo dicho por Bueno Arús en el artículo “Las prisiones...” op.cit. pp.114 -115, cuando afirmaba lo siguiente: “La redención de penas por el trabajo pretendía sin duda cumplir un papel de estímulo a la buena conducta y al esfuerzo laboral de los penados, por el poder de atracción de la sustanciosa rebaja de condena a que daba lugar, esfuerzo laboral que fue aprovechado para la reconstrucción nacional, la realización de obras públicas, la erección de monumentos y otros trabajos penosos en los años subsiguientes a la guerra.”

El primer reglamento penitenciario de la dictadura franquista data del 5 de marzo de 1948, en él se desarrollaban los principios severos y autoritarios propios del régimen<sup>53</sup>, recogidos ya en el Código Penal de 1944, donde se establecía que la condena debía conseguir la «regeneración moral» y la «redención evangélica» de los penados.

De obligada mención es el Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1956<sup>54</sup>, que adaptaba la ley de 15 de julio de 1954, y cuyo articulado estuvo parcialmente vigente hasta 1981. Este Reglamento supuso un significativo avance técnico, adaptándose a las Reglas Mínimas de Ginebra de 1955<sup>55</sup>, donde ya se establecía la finalidad reformadora de la pena, en paralelo a la custodia y retención de los detenidos. Este Reglamento puso de manifiesto la necesidad de respetar la personalidad humana de los reclusos<sup>56</sup>, así como los derechos e intereses jurídicos de éstos. Es en esta norma donde apareció por primera vez el término tratamiento penitenciario<sup>57</sup>, sin embargo la ausencia de una definición del mismo en la disposición, lo convirtió en poco técnico y preciso y, por ende, muy alejado del concepto que hoy conocemos y aplicamos<sup>58</sup>. El citado Reglamento de 1956 fue modificado en diferentes ocasiones a lo largo de la Dictadura.

### III.- PREVENCIÓN ESPECIAL POSITIVA EN EL FRANQUISMO TARDÍO

Los entresijos normativos del Derecho Penitenciario se han visto fuertemente modificados en los más de cincuenta años que nos separan de la década de los 60<sup>59</sup>. Si bien es cierto que los cambios experimentados a lo largo de todos estos años son de una notable relevancia y magnitud, no es menos veraz que en los años sesenta y

<sup>53</sup> Vid. ARRIBAS LÓPEZ, E.: El Régimen cerrado en el sistema penitenciario español. Premios Victoria Kent. Ed. Ministerio del Interior, Madrid, 2009, p.50.

<sup>54</sup> Sobre este Reglamento se pronuncia Bueno Arús, diciendo lo siguiente: “Son rasgos característicos de este Reglamento: su sencillez de estilo y estructura, su carácter moderno, su adaptación general a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas de 1955, el humanitarismo y respeto de la personalidad (...)” Cfr. BUENO ARÚS, F.: “Las prisiones españolas...” en Historia 16, op. cit. pp. 17-18.

<sup>55</sup> El Congreso de las Naciones Unidas en que se aprobó estas Reglas Mínimas, fue celebrado en Ginebra del 22 de agosto al 3 de septiembre de 1955. Vid. “Los Congresos Penitenciarios Internacionales (Continuación)” en *Revista de Estudios Penitenciarios*. Abril-junio de 1963, núm. 161. Ed. Ministerio de Justicia, Dirección General de Prisiones, Escuela de Estudios Penitenciarios, Madrid, pp. 366-369.

<sup>56</sup> Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1956, artículo 1, apartado segundo: “La misión penitenciaria se ejercerá respetando la personalidad humana de los reclusos, así como los derechos e intereses jurídicos no afectados por la condena”.

<sup>57</sup> El término tratamiento aparece a lo largo de los diferentes artículos del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1956.

<sup>58</sup> Vid. BUENO ARÚS, F.: “Novedades en el concepto de tratamiento penitenciario”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, N° 252, 2006, pp. 14-15

<sup>59</sup> A este respecto, cabe decir que la limitación de derechos no se producía únicamente en la prisión, y viene a colación la frase de Sánchez Albornoz que aquí reproduzco: “En materia de libertad, la cárcel y la calle se diferenciaban sólo en grado. España entera (...) era entonces una gran prisión en la que toda persona tenía sus movimientos restringidos y de la que se salía excepcionalmente”. Texto presentado en una ponencia en el congreso *Los campos de concentración y el mundo penitenciario en España durante la Guerra Civil y el franquismo*, celebrado en Barcelona los

setenta ya se divisaban grandes logros y diferencias con respecto a los anteriores periodos franquistas.

El primer hito penitenciario en la década de los sesenta tiene lugar en Londres, donde se celebró el Segundo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del delito y tratamiento del delincuente<sup>60</sup>, del que se extrajo la conclusión de que el trabajo de los reclusos debía considerarse como parte del trabajo general y no como un fenómeno específico penitenciario<sup>61</sup>.

Con la Ley de Bases de 23 de diciembre de 1961, la redención de penas por el trabajo experimenta una ampliación<sup>62</sup>, alcanzando esta institución en toda su extensión las penas de prisión y presidio y puntualizando como únicas causas que imposibilitaban tal beneficio, el quebrantamiento de condena en sus grados de consumación, frustración y tentativa y la reiterada mala conducta del reo en el establecimiento penitenciario. Esta ampliación se vio más tarde reflejada en la reforma del Código Penal de 1963<sup>63</sup>.

La Ley 154/1963 de 2 de diciembre, sobre creación del Juzgado y Tribunales de Orden Público<sup>64</sup>, creó este nuevo órgano judicial que, vinculado a los parámetros legales del Código Penal, revisado el 28 de marzo de 1963 por Decreto 691/1963, condenó y, por ende encarceló, no sólo a numerosos opositores al régimen franquista<sup>65</sup>, sino también a otros muchos ciudadanos, cuyo estilo de vida se entendía contrario a los estrictos límites dictatoriales de la época<sup>66</sup>.

---

días 21, 22 y 23 de octubre de 2002. Este texto aparecerá en las Actas de este congreso; así como en el primer capítulo del libro editado por MOLINERO, C., SALA M., y SOBREQUÉS, J.: “Cuelgamuros: presos políticos para un mausoleo”, Una inmensa prisión, Ed. Crítica, Barcelona, 2003, p. 9.

<sup>60</sup> En 1872, la Comisión Internacional de Cárceles —que más tarde pasaría a denominarse Comisión Internacional Penal y Penitenciaria— se creó durante una conferencia internacional para formular recomendaciones sobre reforma penitenciaria. La Comisión Internacional Penal y Penitenciaria se afilió a la Sociedad de las Naciones y siguió celebrando conferencias sobre lucha contra la delincuencia cada cinco años. Con la disolución de la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria después de la Segunda Guerra Mundial, sus funciones se transfirieron en 1950 a las Naciones Unidas, incluida la práctica de celebrar conferencias internacionales sobre cuestiones relacionadas con la lucha contra la delincuencia a intervalos de cinco años. En consecuencia, el primer Congreso de las Naciones Unidas se celebró en Ginebra en 1955, organizándose seguidamente congresos quinquenales. Cfr. Congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal 1955–2010, 55 años de logros. Servicio de Información de las Naciones Unidas, p. 1. Para ampliar información sobre el II Congreso de Naciones Unidas, Vid. “II Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del delito y tratamiento del delincuente” (Nota elaborada por la Secretaría de Naciones Unidas) en Revista de Estudios Penitenciarios. Enero-febrero de 1960, núm. 144, Ed. Ministerio de Justicia, Dirección General de Prisiones, Escuela de Estudios Penitenciarios, Madrid, pp. 1924-1929.

<sup>61</sup> Concretamente, el sexto punto del programa, decía: “Integración del trabajo en las prisiones con la economía nacional, inclusive en lo que respecta a la remuneración de los reclusos.” Cfr. “II Congreso de Naciones Unidas...” *Revista de Estudios Penitenciarios*, op.cit., p. 1925

<sup>62</sup> Segunda base de la Ley de Bases de 23 de diciembre de 1961.

<sup>63</sup> Vid. BUENO ARÚS, F.: “Las prisiones españolas...” *Historia 16*, op. cit. pp. 115-116.

<sup>64</sup> Este Tribunal fue suprimido, en tiempos de Adolfo Suárez, por el Real Decreto-ley 2/1977, de 4 de enero (el mismo día que otra norma del mismo rango creó la Audiencia Nacional).

<sup>65</sup> En este Tribunal son juzgados numerosos españoles contrarios al dictatorial régimen impuesto por Franco, y fruto de esta persecución política se crean sendas operaciones dedicadas a encarcelar a estos ciudadanos. Muestra de ello son la operación HOPARCO en 1968 y el llamado Proceso 1001 contra CCOO en 1972. Vid. Presos con causa. Abrir las puertas de la historia. Patrocinado por el Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España y organizado por CCOO. Ed. CCOO de Cantabria, 2012, p.44.

<sup>66</sup> El Tribunal de Orden Público, compuesto por un presidente y dos magistrados, se encargaba de juzgar los delitos “contrarios a la seguridad exterior del Estado, el Jefe del Estado, las Cortes, el Consejo de Ministros o la forma de Gobierno, la rebelión, la sedición y los desórdenes públicos, las propagandas ilegales y también, aquellos que obede-

En los años 60, comenzaron a fortalecerse los movimientos de ayuda a presos políticos<sup>67</sup>. Mientras que fuera de la prisión diferentes grupos se unieron para solicitar mejores condiciones para los penados o amnistía para los presos políticos, la vida en prisión seguía obedeciendo a principios severos y autoritarios, propios de un régimen militar dictatorial<sup>68</sup>. Uno de los máximos exponentes de esta represión la encontramos en la recuperación del uso del garrote vil en determinadas prisiones españolas<sup>69</sup>. En la Prisión Provincial de Madrid, llamada comúnmente cárcel de Carabanchel, se ejecutó con este método a Joaquín Delgado y Francisco Granados el 17 de agosto de 1963<sup>70</sup>.

La falta de disciplina era duramente castigada en orden a la gravedad de la infracción cometida, con amonestaciones, privación de paseos, ejecución de servicios mecánicos, privación de comunicaciones, privación de comida no reglamentaria y libre disfrute del peculio, pérdida de destino de confianza, reclusión en celda de castigo de uno a cuarenta días, retroceso de período penitenciario en uno o dos grados, pérdida del derecho a redimir penas por el trabajo y traslado de prisión de inadaptados<sup>71</sup>.

Es en 1964 cuando apareció por primera vez el término resocialización<sup>72</sup> en la normativa penitenciaria española<sup>73</sup>, entendiéndose ésta como la finalidad primordial a

---

ciendo a un móvil político o social, consistieren en detenciones ilegales, sustracción de menores, allanamiento de morada, amenazas y coacciones y descubrimiento y revelación de secretos. Así como aquellos delitos de cuyo conocimiento se inhiba a la jurisdicción militar". Vid. Artículo tercero de dicha Ley.

<sup>67</sup> En el ámbito internacional, se producen diferentes movimientos de ayuda a presos políticos españoles. En concreto, en noviembre de 1960, una comisión internacional de cinco juristas realizó una investigación ante el Ministerio de Justicia y el Colegio de Abogados de Madrid, estimando en cerca de tres mil el número de presos políticos. En enero de 1961 se celebró en Montevideo la "II Conferencia proamnistía para los presos y exiliados políticos de España y Portugal." En la misma línea se celebran conferencias en Ginebra y París. Vid. SUÁREZ, A.: Libro Blanco sobre las cárceles franquistas. Ed. Ruedo Ibérico (Colectivo 36), Francia, 1976.

<sup>68</sup> En esta línea, se pronuncia Rodríguez Alonso, al decir: "El régimen penitenciario imperante se caracterizaba en la práctica (...) por una sola preocupación, el mantenimiento del orden y la seguridad propio de un régimen político autoritario (manu militaris)." Cfr. 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. Ed. Ministerio del Interior, Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, Madrid, 2012, p. 70.

<sup>69</sup> En 1959 Pilar Prades Exposito fue ejecutada a garrote vil en la prisión de Valencia. Para más información sobre el caso, Vid. CATALÁN DEUS, J.: Criminales, víctimas y verdugos: Crónica negra de España (1939-1975). Ed. Península, Barcelona, 2011, pp. 95-105. Asimismo, el 2 de marzo de 1974 ejecutan de la misma forma a Salvador Puig Antich en la cárcel Modelo de Barcelona. Referente a este caso, Vid. ESCRIBANO, F., Cuenta atrás: la historia de Salvador Puig Antich. Ed. Península, Barcelona, 2001.

<sup>70</sup> Vid. Documental emitido por RTVE, el 18 de mayo de 2010: "La cárcel de Carabanchel, símbolo del franquismo." Y disponible en: <http://www.rtve.es/rtve/20100518/carcel-carabanchel-simbolo-del-franquismo/331737.shtml> (Visitado 11 de abril de 2013).

<sup>71</sup> A la férrea disciplina le dedicó Bueno Arús uno de los apartados del artículo: "El sistema penitenciario español." En *Revista de Estudios Penitenciarios*, Abril-diciembre de 1965, núm. 169-171. Ed. Ministerio de Justicia, Dirección General de Prisiones, Madrid, p.187-189.

<sup>72</sup> En cuanto a la motivación de la aparición del término "resocialización" en 1964, éste se ve explicado por las palabras de Zavala y Castella al decir: "Convivir es vivir históricamente. Es ésta la razón de que afirme la dimensión histórica de nuestro sistema penitenciario enfocado todo él, "primordialmente", repito, a la reforma del delincuente y, por consecuencia, a su reinserción en la sociedad, en la convivencia normal y justa de los hombres de buena voluntad." En el artículo ZAVALA Y CASTELLA, J.: "Reinserción social del delincuente" en *Revista de Estudios Penitenciarios*. Enero-marzo de 1971, núm. 192. Ed. Ministerio de Justicia, Dirección General de Prisiones, Escuela de Estudios Penitenciarios, Madrid, p. 84.

<sup>73</sup> Vid. GAVILÁN CAÑETE, L.: Trabajo penitenciario. Una aproximación al estudio de su evolución legislativa en España. Tesina Máster Oficial en Derecho. Universidad de Alcalá de Henares, 2009, p.69. Acerca del trabajo penitenciario resocializador, vid., por todos, DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L.: El trabajo penitenciario resocializador. Teoría y regulación positiva. Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa, San Sebastián, 1983; Y, también, DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L.: "La resocialización: objetivo de la intervención penitenciaria", Papers d'estudis i formació,

perseguir por el trabajo penitenciario<sup>74</sup>. La institución del Trabajo Penitenciario fue clasificada como entidad estatal autónoma del grupo A –régimen de autofinanciación– en 1962<sup>75</sup>, ya que hasta entonces se hallaba integrada en el Patronato Central de Nuestra Señora de la Merced.

La religión seguía siendo uno de los engranajes esenciales de la sociedad española y este hecho se reflejaba de modo significativo en el interior de las prisiones<sup>76</sup>, considerándose la regeneración moral cristiana, una de las posibilidades fundamentales de los penados para alcanzar la corrección del pasado. Se creía firmemente, y así se practicaba, que a través de los valores cristianos e impulsados por el capellán de prisiones, los reclusos debían conseguir adquirir las condiciones óptimas para reintegrarse de forma plena en la sociedad<sup>77</sup>.

Las mujeres, víctimas de una discriminación histórica<sup>78</sup>, sufrieron de manera más acusada las dificultades en las prisiones españolas. Las diferentes congregaciones religiosas, que regían la vida diaria en las prisiones, denominaban como “mujeres extraviadas” a aquellas cuya moral pública no concordara con los parámetros establecidos por la Iglesia, especialmente a las prostitutas y presas políticas, y procuraban su regeneración moral en prisión, bajo unas reglas que carecían de cualquier garantía judicial<sup>79</sup>. Sobre la figura de la mujer en prisión se han realizado ya diversas

---

núm.12, diciembre 1993, pp.9-21. Disponible en [http://www.ehu.es/p200-content/es/contenidos/informacion/ivckei\\_jose\\_luis\\_delacuesta/es\\_joseluis/adjuntos/ResocBarcelona.pdf](http://www.ehu.es/p200-content/es/contenidos/informacion/ivckei_jose_luis_delacuesta/es_joseluis/adjuntos/ResocBarcelona.pdf)

<sup>74</sup> El Decreto 2705/1964, de 27 de julio, que dedica su artículo tercero a las funciones del Trabajo Penitenciario, establece la resocialización como finalidad primordial que debe perseguirse mediante el Trabajo Penitenciario.

<sup>75</sup> Decreto de 14 de junio de 1962.

<sup>76</sup> Sobre este aspecto, se pronuncia Bueno Arús diciendo: “La asistencia religiosa ha tenido (de acuerdo con la época) especial importancia. El recluso debía asistir, en principio, obligatoriamente a la catequesis y a los actos del culto católico, que se consideraban actos regimentales. Del grado de instrucción religiosa que hubiera adquirido aquél (valorado, naturalmente, por el capellán católico) podían depender la progresión de grado y la libertad condicional.” Cfr. BUENO ARÚS, F.: “Las prisiones españolas...” *Historia 16*, op. cit. p.121.

También, desde un punto de vista evolutivo, SANZ DELGADO, E.: “La asistencia religiosa en la ejecución penal hasta el siglo XX”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. XXV, 2009, pp. 215-238.

<sup>77</sup> En este sentido, en la *Revista de Estudios Penitenciarios*, se escribe el siguiente artículo por parte de un capellán de prisiones, diciendo: “El Capellán está ahí, en el vértice de toda labor regeneradora, aportando esa formación religiosa, eje de las demás (...) Quiero decir solamente que el Funcionario-Capellán es una de las principales porque su «mercancía», su ciencia, la que expende a los reclusos al solo precio de su propio sacrificio e inmolación, es la de Dios porque Dios la puso en sus manos. (...) Y esa «mercancía» arregla los cuerpos dando vida a la almas, recompone al hombre caído, hecho pedazos, volviendo a darle figura de hijo de Dios.” Vid. GARCÍA GUIRAO, S.: “Digamos algo sobre el capellán de prisiones.” *Revista de Estudios Penitenciarios*. Enero-febrero de 1961, núm. 150. Ed. Ministerio de Justicia, Dirección General de Prisiones, Escuela de Estudios Penitenciarios, Madrid, pp. 2692 - 2697.

<sup>78</sup> Para profundizar en el análisis histórico de las cárceles de mujeres, cabe citar la obra de Martínez Galindo, que realiza una profunda investigación sobre el nacimiento y consolidación de las cárceles de mujeres en España, a través del cual podemos observar las infinitas peculiaridades del internamiento de las mujeres con respecto al de los hombres. Esta diferencia entre sexos, plasmada en esta obra, se sintetiza muy bien en palabras de García Valdés, cuando en el prólogo que suscribe dice lo siguiente: “Las páginas que siguen son, por un lado, la historia de una doble discriminación social: la de ser mujer y la de estar presa: pero, por otra parte, y en el contexto de las diferentes épocas estudiadas, es la visión en directo de un régimen carcelario muy superior a sus contemporáneos en separación y clasificación de reclusas, atenciones sanitarias y morales, trabajo y disciplina.” Vid. MARTÍNEZ GALINDO, G.: *Galerianas, corrientes y presas, nacimiento y consolidación de las cárceles de mujeres en España (1608-1913)*. Colección Estudios Jurídicos. Ed. Edisofer, Madrid, 2002.

<sup>79</sup> Vid. HERNÁNDEZ HOLGADO, F.: “La prisión militante: las cárceles franquistas de mujeres de Barcelona y Madrid (1939-1945).” Tesis doctoral dirigida por Gloria Nielfa Cristóbal. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2011, pp. 433-434. Disponible en [www.uclm.es](http://www.uclm.es) (Visitado 16 de abril de 2013). Para más información sobre las congregaciones religiosas en prisiones femeninas durante el franquismo, Vid. DÍAZ-BALART, M.: “Mujer y Guerra Civil:

investigaciones<sup>80</sup>, que nos acercan a comprender la magnitud de los problemas que afrontaban las reclusas en épocas pasadas y que nada tiene que ver con las condiciones actuales de internamiento. Las mujeres embarazadas o con hijos menores de tres años podían convivir con los menores en prisión<sup>81</sup>, –posibilidad a la que siguen optando en la actualidad, pero con unas condiciones educativas, higiénicas y sociales totalmente mejoradas–, cuando los niños superaban la edad límite establecida y no contaban con familiares que pudieran hacerse cargo de ellos eran ingresados en escuelas religiosas dependientes del Patronato de San Pablo o Patronato de Protección a Hijos de Penados<sup>82</sup>. La vida de las reclusas estaba dirigida por las monjas de diferentes congregaciones, entre las que destaca las Cruzadas Evangélicas de Cristo Rey que es fundada en 1937 y que no abandonó los centros penitenciarios hasta 1978<sup>83</sup>.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en vigor en España desde 1976, ratifica la dignidad y humanidad con que deben ser tratadas las personas privadas de libertad. Asimismo, se estableció que, salvo circunstancias excepcionales, los procesados debían estar separados de los condenados y recibir tratamiento diferente teniendo en cuenta su condición de no condenado. Por otra parte, los menores debían estar separados de los adultos y recibir un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica. En último lugar, se ratificó que el régimen penitenciario consistiría en un tratamiento penitenciario, cuya finalidad esencial es la reforma y la readaptación social de los penados.

Los internos que realizaban trabajos penitenciarios<sup>84</sup> asimilaron su situación a la de los trabajadores por cuenta ajena, a los efectos de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social, con el Decreto de 16 de marzo de 1967<sup>85</sup>, lo que implica la cotización en la Seguridad Social de los mismos y la posibilidad de ser beneficiarios de las prestaciones oportunas una vez se encontraran fuera de prisión.

---

doblegadas e insurrectas” de Asociación Andaluza de Memoria Histórica y Justicia (V Jornadas), celebrado en el I.E.S. “La Palma del Condado” (Huelva), los días 20, 21 y 22 de marzo de 2009, *passim*. Disponible en <http://www.todoslosnombres.org>. (Visitado 16 de abril de 2013).

<sup>80</sup> En este sentido, véase, entre otros: BUENO ARUS, F.: “La mujer y el sistema penitenciario español” en *Revista del Poder Judicial*. Ed. Consejo General del Poder Judicial, núm. 39, septiembre de 1995, pp. 65-97; YAGÜE OLMOS, C.: “Mujer: delito y prisión, un enfoque diferencial sobre la delincuencia femenina.” En *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 249. Ed. Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica, Madrid, 2002, pp. 135-170; HERNÁNDEZ HOLGADO, F.: *Mujeres encarceladas. La prisión de Ventas: de la República al Franquismo, 1931 - 1941*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003, *passim*; CERVELLO DONDERIS, V.: “Las prisiones de mujeres desde una perspectiva de género.” En *Revista de Estudios Penitenciarios* (Homenaje al profesor Francisco Bueno Arús), Extra, Ministerio del Interior, Madrid, 2006, pp. 129-150; ALVARADO SÁNCHEZ, R.: *Perspectiva histórica y problemas actuales de la Institución Penitenciaria en España. Las mujeres encarceladas toman la palabra*. Colección Vítor. Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2012, *passim*.

<sup>81</sup> Artículo 8 del Reglamento de Prisiones de 1956. Tanto en el artículo 26 de este Reglamento, como en el 22 de la Reforma de 1968, se destina a las madres con hijos menores de tres años a los establecimientos Maternales o de Puericultura.

<sup>82</sup> Cfr. *Presos con causa...* op. cit. p. 27.

<sup>83</sup> Vid. HERNÁNDEZ HOLGADO, F.: “La prisión...” op. cit. p. 442.

<sup>84</sup> En la *Revista de Estudios Penitenciarios*, se publica el artículo “El trabajo y la redención de penas en España” de la Morena, V., Enero, marzo de 1971, núm. 192. Ed. Ministerio de Justicia, Dirección General de Prisiones, Escuela de Estudios Penitenciarios, Madrid, pp. 63-64.

<sup>85</sup> Decreto 573/1967, de 16 de marzo, por el que se asimilan a trabajadores por cuenta ajena, a efectos de su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social, a los reclusos que realicen trabajos penitenciarios retribuidos. BOE de 31 de marzo de 1967, núm. 77.

Los salarios que recibían los reclusos eran demasiado bajos, el trabajo poco formativo y las condiciones de salubridad e higiene prácticamente nulas<sup>86</sup>, fruto de esto se produjo en 1974 el fatídico incendio de los talleres de Alcalá, donde perdieron la vida trece personas<sup>87</sup>.

La Orden Ministerial de 22 de septiembre de 1967<sup>88</sup> trae consigo la creación de la Central de Observación Penitenciaria<sup>89</sup>, ubicada en un ala del Centro de Detención de Hombres de Madrid (Carabanchel)<sup>90</sup> y compuesta por un equipo de técnicos especializados en diversas materias<sup>91</sup>, observaba las características concretas de cada interno al momento de su ingreso en las dependencias penitenciarias para su posterior clasificación, con la finalidad de poder facilitar a cada recluso un tratamiento más adecuado a sus circunstancias. Funcionalmente se trataba de un “órgano de asesoramiento” dependiente directamente de la Dirección General para el estudio de la “personalidad criminal” de los casos que por su dificultad no pudieran ser resueltos por los equipos de cada prisión<sup>92</sup>, así como de los psicópatas, homosexuales o deficientes mentales<sup>93</sup>.

La población penitenciaria se redujo casi en siete mil internos en el decenio que dista de 1957 a 1967. De la misma forma, se fue reduciendo el número de presos políticos<sup>94</sup>, que en 1958 era de 1.477 internos entre un total de 14.933 y de 640 en 1963 del número global formado por 13.735<sup>95</sup>.

En 1967, con la Ley 44/1967, de 28 de junio, se introdujo en nuestro país la libertad religiosa reconocida como un derecho civil. Esta Ley surgió tras las decisiones

<sup>86</sup> Vid. BUENO ARÚS, F. “Las prisiones españolas...” op. cit. p. 121.

<sup>87</sup> Hemeroteca del periódico ABC, publicación de 3 de agosto de 1974, p. 37. Disponible en Hemeroteca de ABC versión digital. (Visitado 16 de abril de 2013).

<sup>88</sup> Disponible en el BOE, núm. 248 de 17 de octubre de 1967.

<sup>89</sup> Vid. LEGANÉS GÓMEZ, S.: Evolución...op. cit. p. 99.

<sup>90</sup> Segundo apartado de la Orden de 22 de septiembre de 1967.

<sup>91</sup> Sobre los técnicos de la Central de Observación, Bueno Arús explicó lo siguiente: “Dada la dificultad de la labor que, por hipótesis, incumbe a la Central de Observación, sus funcionarios han sido seleccionados con mayor rigor que los Equipos de los demás establecimientos, buscando la especialización en las diversas ramas de la Criminología: Psicología, Sociología, Endocrinología, Psiquiatría, etc., criminales, y también una neta diferenciación entre los funcionarios encargados de los servicios de vigilancia y los servicios de observación, denominando *Educadores* a los que se ocupan de estos últimos a nivel primario.” Cfr. BUENO ARÚS, F.: “La reciente reforma del Reglamento de los Servicios de Prisiones (Decreto de 25 de enero de 1968)” en *Revista de Estudios Penitenciarios*. Enero-junio de 1968, núm. 180-181, Ed. Ministerio de Justicia, Dirección General de Prisiones, Escuela de Estudios Penitenciarios, Madrid, p. 72.

<sup>92</sup> En el artículo de FRAILE ALMILIVIA, A.: “Aspectos generales del tratamiento penitenciario en España” en *Revista de Estudios Penitenciarios*. Enero-marzo de 1971, núm. 192. Ed. Ministerio de Justicia, Dirección General de Prisiones, Escuela de Estudios Penitenciarios, Madrid, p. 26, se expresa el dato de que existían en nuestro país 23 equipos de observación, además de la Central de Observación.

<sup>93</sup> Vid. LORENZO RUBIO, C.: Evolución del sistema penitenciario franquista: del redentorismo al cientifismo correccionalista. Crónica de una pretensión. (Extracto previo a la tesis doctoral del autor). Publicación de la Universidad de Castilla la Mancha, Santander, 2011. Disponible en: <http://www.uclm.es> (Visitado 9 de abril de 2013).

<sup>94</sup> Entre el amplio número de ciudadanos que fueron encarcelados por motivos ideológicos y políticos, destacan algunas figuras que con su contribución, tanto dentro como fuera de prisión, lucharon por una sociedad más justa y tolerante, defendiendo de forma fehaciente la libertad y la democracia. Así, cabe mencionar la figura femenina de Carlota O’Neill, que relató su experiencia carcelaria desde el exilio, Vid: O’NEILL, C.: Una mujer en la guerra de España. Ed. Obreron, 2006. Sobre esta figura, y de forma más sintética, puede verse la siguiente investigación: ADÁMEZ CASTRO, G.: “Y sentí deseos de escribir...Escritura y experiencia carcelaria en la autobiografía de Carlota O’Neill.” Comunicación pronunciada en el XI Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea. Claves del mundo contemporáneo. Debate e investigación, celebrada del 12 al 15 de septiembre de 2012 en la Universidad de Granada. Publicado en las Actas de dicho Congreso, edición digital sin paginar, Granada: Comares, 2013.

<sup>95</sup> Vid. SERRANO BUTRAGUENO, I.: Legislación penal y penitenciaria española entre 1936 y 1975. Boletín del Ministerio de Justicia núms. 1694-1695, Madrid, 2012, p. 211.

tomadas en el Concilio Vaticano II<sup>96</sup>, donde se firmó la Declaración sobre la Libertad Religiosa el siete de diciembre de 1967, tras este acuerdo se modificó el Fuero de los Españoles<sup>97</sup> y se aprobó la Ley citada anteriormente. España continuaba siendo un país confesional que profesaba y practicaba la religión católica. No obstante, los ciudadanos y, por consiguiente, también los reclusos, podían, por primera vez desde la II República, manifestar de forma pública y privada una fe diferente a la católica sin generar por ello represalias o desigualdad y mostrar su negativa a asistir a actos católicos. Sin embargo, en la práctica penitenciaria la libertad religiosa no era absoluta, ya que los capellanes y madres superiores de las congregaciones religiosas, seguían formando parte de las Juntas de Régimen y Administración de las prisiones<sup>98</sup>.

Es en el año 1968 cuando se producen los avances más importantes de la década de los 60. La reforma de 25 de enero de 1968<sup>99</sup> del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1956 reestructuró, en primer lugar, los establecimientos penitenciarios ordinarios dándoles el nombre con el que se les conoce en la actualidad de: régimen cerrado, para quienes se muestren “hostiles o refractarios al tratamiento”; régimen intermedio, para quienes “ofrezcan condiciones favorables en orden a su readaptación social”; y, régimen abierto, para quienes desde el inicio ó en virtud de su tratamiento, se encuentren ya “en condiciones de vivir en régimen de semilibertad”<sup>100</sup>.

En segundo lugar, se produjo un importante progreso en orden a la clasificación de los internos. La nueva redacción del artículo once establecía la separación de los detenidos y presos en celdas individuales, formándose, al menos, grupos básicos que separaran a los deficientes físicos y mentales del resto de internos, a los que pudieran suponer una “influencia nociva” sobre sus compañeros, y en cuanto al resto, se concretaba una división entre los jóvenes y los adultos. Además, el párrafo final de este artículo advertía de la existencia de un equipo especializado de funcionarios que debía utilizar las técnicas concretas de observación, conducentes a la separación de los internos. De este procedimiento de clasificación eran partícipes el Director del centro de detención en que se hallara el recluso, la Dirección General y el Equipo de Observación del establecimiento. La realidad<sup>101</sup> era que estos equipos estaban formados por un Subdirector del Centro, un capellán, un médico y un maestro<sup>102</sup>.

<sup>96</sup> El Concilio Vaticano II se inició el 11 de octubre de 1962, convocado por el Papa Juan XXIII, y finalizó el 8 de diciembre de 1965, con el Papa Pablo VI.

<sup>97</sup> Se modifica por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, quedando la redacción del artículo sexto de la siguiente manera: “La profesión y práctica de la religión católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que a la vez salvaguarde la moral y el orden público”.

<sup>98</sup> Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: Régimen Penitenciario de España (Investigación histórica y sistemática). Ed. Publicaciones del Instituto de Criminología (Universidad de Madrid), 1975, p. 73.

<sup>99</sup> Decreto 162/1968, de 25 de enero, sobre modificación de determinados artículos del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1956. Disponible en BOE núm. 31 de 5 de febrero de 1968.

<sup>100</sup> Redacción dada al artículo 5 del Reglamento de Prisiones por el Decreto 162/1968, de 25 de enero, sobre modificación de determinados artículos del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1956.

<sup>101</sup> Un claro ejemplo de la composición de estos Equipos de Observación, viene dado por un informe redactado en la cárcel de mujeres de la Trinidad de Barcelona en 1973, por la “Junta de Régimen y Administración como Equipo de Observación”. En este informe se explican las cualidades psicológicas y criminológicas de diferentes reclusas y está firmado por el Director del Centro, figurando como Presidente, la Cruzada Mayor, el médico, el capellán y la cruzada maestra como vocales, y el administrador como secretario. Vid. LORENZO RUBIO, C.: Evolución del sistema...op. cit. p. 19.

<sup>102</sup> Vid. LEGANÉS GÓMEZ, S.: Evolución...op. cit. p. 42.

El citado Decreto de 1968 introdujo en nuestro sistema penitenciario el tratamiento criminológico basado en el estudio de la personalidad del interno<sup>103</sup>, y a pesar de que no aportaba una definición del mismo, fue precedente del sistema de individualización científica que, años más tarde, se introdujo en la Ley Orgánica General Penitenciaria<sup>104</sup> (en adelante LOGP). Asimismo, se modificó el nombre de los cuatro grados del régimen progresivo, quedando de la siguiente manera: primero, de reeducación del interno; segundo, de readaptación social, con tratamiento dirigido en un clima de confianza; tercero, de prelibertad; y cuarto, de libertad condicional. El primer grado correspondía con el régimen cerrado, el segundo grado con el régimen intermedio y el tercero con el régimen abierto. El régimen cerrado tenía que promover el cambio de actitud del sujeto que inicialmente se oponía al tratamiento, el intermedio, debía perseguir una mayor colaboración del interno y el perfeccionamiento de sus aptitudes y el régimen abierto, trataría de mantener la buena actitud del sujeto, para que no retornara a una conducta desfavorable.

El interno adquirió además la posibilidad de progresar en grado en atención a su personalidad y comportamiento, sin necesidad de pasar por los anteriores, es por tanto la evolución del interno en el tratamiento la que determinaba su nueva clasificación<sup>105</sup>. De esta misma forma se producía la regresión en grado si se apreciaba en el interno una mala aceptación al tratamiento o falta de colaboración por su parte. En lo relativo a la instrucción de los internos, cabe decir que se reestructuró en tres tipos de enseñanza: la ético-religiosa, la cultural y la de formación profesional.

En definitiva, esta reforma del Reglamento de Prisiones supuso un gran avance hacia el progreso y la evolución penitenciaria de los que hablábamos al inicio, ya que como bien dijo Bueno Arús, el sistema penitenciario anterior a la modificación de 1968, había sido una continuación de la Guerra Civil por otros medios<sup>106</sup>. Hemos comprobado como, en esta dura época, también fue posible adquirir cualidades óptimas que ya no abandonaríamos nunca, y viene a colación la frase de García Valdés en la que dijo lo siguiente: “Venimos, pues, de algo no muy concordante con lo que nos circundaba. Y los buenos principios anticipan, generalmente, los mejores finales”<sup>107</sup>.

El Decreto de 1968 incorporó normas sobre clasificación, basadas en la investigación criminológica y la personalidad del interno que hicieron posible la acogida del tratamiento científico y criminológico y la flexibilización del sistema progresivo<sup>108</sup>.

---

<sup>103</sup> El artículo 22 del citado Decreto de 1968 establece lo siguiente: “El equipo del establecimiento, previa observación del sujeto con la consiguiente determinación del tipo criminológico del mismo, formulará propuesta razonada sobre alguno de los siguientes términos, según proceda...” Estableciéndose a continuación una serie de posibilidades que basaban, en gran medida, la clasificación y traslado de los internos en aspectos de índole criminológico y personales de los penados.

<sup>104</sup> Vid. LEGANÉS GÓMEZ, S.: Evolución...op. cit. p. 41.

<sup>105</sup> En este sentido, Fraile Amelivia (Jefe de la Sección de Tratamiento de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias en 1971) expresa lo siguiente: “Tres son las grandes fachadas del nuevo edificio del tratamiento penitenciario español: Observación, selección de reclusos y tratamiento propiamente dicho, descansando especialmente los dos últimos en una adecuada clasificación de establecimientos penitenciarios.” Vid. “Aspectos generales...” op. cit. p. 25.

<sup>106</sup> Vid. BUENO ARÚS, F.: “La prisión y la sociedad” en *Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología* (IV Jornadas Penitenciarias Vasco-Navarras), núm. 7, San Sebastián, 1993, p. 30.

<sup>107</sup> Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: Del presidio...op. cit. p. 52.

<sup>108</sup> Vid. BUENO ARÚS, F.: “Cien años de legislación penitenciaria (1881-1981)” en *Revista de Estudios Penitenciarios*. Enero-diciembre de 1981, núm. 232-235. Ed. Ministerio del Interior, Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, Madrid, p.83.

Comenzábamos, pues, a dar forma al sistema de individualización científica<sup>109</sup> que nos define en la actualidad.

Con motivo del estado de excepción decretado el 24 de enero de 1969 en toda España, ocasionado por las diversas revueltas y manifestaciones originadas contra el régimen franquista y contra la represión policial, algunos grupos de presos protestaron contra los malos tratos en el interior de prisión. Cabe destacar, a las reclusas de la cárcel de mujeres de Barcelona que enviaron mensajes al exterior, informando de las pésimas condiciones de vida a que estaban sometidas y de las vejaciones y golpes sufridos en Jefatura<sup>110</sup>.

Ya en la década de los setenta, se modificó la estructura del Cuerpo de Prisiones, por Ley 39/1970 de 22 de diciembre. Con esta ley se trató de insertar en el sistema penitenciario un funcionariado cuya formación fuera más acorde a las necesidades surgidas con la reforma de 1968<sup>111</sup>. Además se creó el Cuerpo de Técnicos de Instituciones Penitenciarias, formado por personal con conocimiento en criminología, psicología, pedagogía, psiquiatría, endocrinología, sociología y moral, para una mejor clasificación y tratamiento de los internos.

Las protestas surgidas por los presos políticos en la década de los sesenta, adquirieron más fuerza y determinación en los setenta. Fieles a su sentimiento de inocencia, reivindicaron la creación del Estatuto del preso político, mediante el cual querían dejar constancia de las diferencias existentes con respecto a los presos comunes. Si bien este texto quedó sólo en un proyecto<sup>112</sup>.

Las reformas realizadas en el ámbito penitenciario, así como en el penal, en los primeros años de la década de los setenta, se encuentran ya muy próximas al fin de la Dictadura. Esto se traduce en un cambio de actitud generalizado, tanto en el funcionariado como en el resto de la población. Y a pesar de que los límites del Código Penal de 1973 continuaban siendo muy duros, se experimentó una mejora en su aplicación e interpretación, basada en “la realidad histórica en que han de ser aplicadas” siempre “pro reo”, el disfrute efectivo de los beneficios penitenciarios, la ampliación del arbitrio judicial, o la facilitación real y práctica de la rehabilitación del penado<sup>113</sup>.

El 20 de noviembre de 1975 falleció Francisco Franco y, con él, desapareció también el régimen dictatorial impuesto a la sociedad española durante casi cuarenta años y que tanto repercutió en un singular modelo de sistema penitenciario.

---

<sup>109</sup> Vid. FERNÁNDEZ BERMEJO, D.: “Individualización científica y tratamiento en prisión” Premios Victoria Kent. Ed. Ministerio del Interior, Madrid, 2013, p. 290.

<sup>110</sup> VINYES, R.: Irredentas. Las presas políticas y sus hijos. Ed. Planeta, Madrid, 2010, p. 223.

<sup>111</sup> Vid. LÓPEZ ARAÚJO, J.: El cuerpo técnico de Instituciones Penitenciarias, 25 años desde su creación. Evolución y perspectivas de futuro. Disponible en <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite> (Visitado 1 abril de 2013).

<sup>112</sup> Vid. SUÁREZ, A.: Libro Blanco...op. cit. pp. 134-137.

<sup>113</sup> Vid. BUENO ARÚS, F.: “El sistema de penas en el derecho vigente” en *La respuesta del Derecho Penal ante los nuevos retos* (IX Jornadas de profesores y estudiantes de Derecho Penal de las Universidades de Madrid, celebradas en la Universidad Rey Juan Carlos los días 8, 9 y 10 de marzo de 2005). Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2006, p. 150.

#### IV.- LA EVOLUCIÓN PENITENCIARIA DURANTE LA TRANSICIÓN

De la misma forma que el autoritarismo militar impuesto por el anterior régimen se reflejaba de manera particular en las cárceles, las intensas transformaciones políticas y sociales que se vivieron durante la transición también tuvieron una intensa manifestación y repercusión en prisión<sup>114</sup>.

Mientras que la sociedad y las normas cambiaban a un ritmo vertiginoso, en los reclusos irrumpió una intensa sensación de incertidumbre futura debida a la falta de información, que en el reducido espacio de la cárcel vivió sus momentos más tensos entre 1975 y 1978, protagonizando, motines en los que solicitaban un indulto general<sup>115</sup>.

Los principios legales o estándares establecidos en la normativa penitenciaria española del franquismo, estaban muy alejados de la práctica real en las prisiones. Se carecía de las condiciones básicas en cuanto a higiene, alimentación y educación. Las comunicaciones con el exterior eran escasas o incluso nulas y la disciplina extremadamente coercitiva y antagonista de la, supuestamente pretendida, futura resocialización<sup>116</sup>.

Ante esta desfavorable situación, comenzaron a consolidarse en España, así como en el resto de Europa desde los años 70, corrientes contrarias a la ejecución de la pena privativa de libertad<sup>117</sup>. Estas corrientes ideológicas surgían profundamente escépticas con relación a los resultados que podían obtenerse tras la corrección de los reclusos

---

<sup>114</sup> En este sentido, Cenarro Lagunas: "El sistema penitenciario de cualquier régimen o sistema político está estrechamente conectado con la forma en que dicho régimen o sistema ejerce el poder" (...), "La institucionalización del universo penitenciario franquista" en Una inmensa...op. cit., p. 133.

<sup>115</sup> Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: "Diez años de reforma penitenciaria en España: Una recopilación" en Derecho Penitenciario (Escritos 1982-1989) op. cit. pp. 252-253, cuando afirma lo siguiente: "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 políticos. La indisciplina era generalizada, y ésta situación trascendía cotidianamente a los medios de comunicación social".

<sup>116</sup> Vid. BUENO ARÚS, F.: "Las prisiones españolas..." op. cit., pp. 120-125.

<sup>117</sup> Son corrientes seguidoras de los trabajos de Martinson en EEUU (Martinson, R.: "What Works? Questions and answers about prison reform", en *The Public Interest*, Vol. 35, pp. 22-54), cuestionando la eficacia de los programas tratamentales y, en Europa, principalmente, de los ideales del filósofo Foucault, quien señalaba el fracaso de la pena en "lo penitenciario" y lo argumentaba de la siguiente forma: "Admitamos que la ley esté destinada a definir infracciones, que el aparato penal tenga cómo función reducirlas y que la prisión sea el instrumento de esta represión. Entonces hay que levantar un acta de fracaso. hay que asombrarse de que desde hace 150 años la proclamación del fracaso de la prisión haya ido siempre acompañada de su mantenimiento". Vid. FOUCAULT: *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Ed. Siglo XXI, (edición original 1975) Madrid, p. 278. En este mismo orden, Antón Oneca, criticaba en su momento (mediados del s. XX), los fines de la prisión en los siguientes términos: "La experiencia enseña, según los secueces de la dirección moderna, que los tres fines de prevención especial fracasan: la intimidación, la corrección y la eliminación. No intimidan a los delincuentes más avezados (...) En los países de clima duro ocurre alguna vez que los vagabundos y mendigos hacen pequeñas sustracciones o daños para pasar el invierno bajo techado. No corrigen porque un tratamiento reeducador requiere más tiempo. Por el contrario, el delincuente primario, durante su estancia en prisión -escuela del delito- es víctima del contagio de los habituales..." Cfr. ANTÓN ONECA, J.: *Derecho penal*, Parte general, Madrid, 1949 (2ª edic., anotada y corregida por Hernández Guijarro, J. J./Beneytez Merino, L., Ed. Akal, S.A., Madrid, 1986, p. 557. Para ampliar información sobre estas teorías y una visión crítica sobre los ideales de Foucault, véase: GARCÍA VALDÉS, C. (Director): *Historia de la Prisión. Teorías Economicistas. Crítica*. Ed. Edisofer, Madrid, 1997, pp. 219-307; asimismo, desarmando la interpretación histórica de Foucault y sus seguidores, SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo penitenciario...* op. cit., pp. 28 y ss. Y también, GALVAN GARCÍA, V.: "Sobre la abolición de las cárceles en la transición española" en *Asociación de Historia Actual (HAOL)*, núm. 14, Otoño 2007, pp. 127-131. Disponible en Dialnet, publicado 15 de octubre de 2007, (Visitado 28 de abril de 2013).

y alegaban un constante fracaso de la Institución Penitenciaria. Esta tendencia se pone de manifiesto en el V Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1975, donde se expusieron los diversos argumentos en que se apoyaban tales pretensiones<sup>118</sup>.

A la vista de la imposibilidad que supone la abolición de la prisión y la inexistencia de alternativas reales de sustitución de la misma<sup>119</sup>, se inició una completa renovación del sistema penitenciario, promovida por el ideal reformista y humanitario de cuantos creyeron en la posibilidad de mejorar el mundo de la prisión<sup>120</sup>.

En noviembre de 1975 el Gobierno aprobó el primer programa de necesidades para el sistema penitenciario español, con el que se intentó paliar el abandono que durante años había sufrido la construcción de Centros Penitenciarios. Esta inversión dio sus primeros frutos con la Creación de los Centros Penitenciarios de Jóvenes de Madrid en 1979, y las prisiones de Herrera de la Mancha (1979), Cuenca (1980), Ocaña II (1981) y Puerto de Santa María (1981), entre otras<sup>121</sup>.

Los presos políticos, que contaban con un apoyo interior y exterior del que carecían los comunes<sup>122</sup>, realizaban asambleas secretas y pequeños motines desde los que solicitaban el indulto general y una sustancial mejora de las condiciones de vida en el interior de la cárcel. Tanto la sociedad como los poderes públicos entendieron lo irracional que resultaba el hecho de que hubiera personas privadas de libertad por desarrollar acciones como asociación, reunión o sindicación, que no sólo habían dejado de ser delictivas tras la muerte de Franco, sino que además se convertirían en un breve lapso temporal, en derechos fundamentales<sup>123</sup>.

Así, a finales del año 1976, se fundó en la Prisión de Carabanchel la COPEL (Coordinadora de Presos Españoles en Lucha), que contaba con una estructura determinada para facilitar la consecución de los fines solicitados<sup>124</sup>.

<sup>118</sup> Vid. CABALLERO, J.: “La conflictividad en las prisiones españolas: una perspectiva histórica y sociológica”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*. Enero-diciembre, 1981, núm. 232-235, pp. 145-146.

<sup>119</sup> Refiriéndonos, en todo caso, a una sustitución que pueda ser válida para las penas impuestas por el total de los delitos existentes en el Código Penal, puesto que si que existen medidas alternativas al ingreso en prisión con una aplicación cada vez más extensiva. En esta línea, véase: GONZÁLEZ TASCÓN, M.M.: Estudio teórico y práctico de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad. Premios Victoria Kent. Ed. Ministerio del Interior, Madrid, 2013.

<sup>120</sup> En este sentido, se pronunció García Valdés, al afirmar lo siguiente: “Conozco bien las críticas que el encarcelamiento merece, en su aspecto tradicional, y por ello creo que los principios de su progresiva humanización y liberalización interior son la vía de su permanente reforma...” Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: en “Diez años de reforma penitenciaria en España: una recopilación”, en *Derecho Penitenciario* (Escritos, 1982-1989), op. cit., p. 251.

<sup>121</sup> Vid. TÉLLEZ AGUILERA, A.: *Los sistemas...* op. cit., pp. 119-120.

<sup>122</sup> Para los presos políticos tuvo una enorme importancia el apoyo exterior de la sociedad, con el que veían más certera e inmediata la promulgación de una amnistía. En este sentido viene a colación el siguiente fragmento: “Y si la historia de las prisiones en España es larga, la de los presos políticos también, y continuarían en el dramático silencio de sus celdas y en el oscuro mundo de las persecuciones si no ascendiera hasta la conciencia colectiva, cada día con mayor fuerza, con evidencia más clara en cada acción.” Cfr. SUÁREZ, A.: *Libro Blanco...* op. cit. p. 23.

<sup>123</sup> En esta línea se pronunció Gimbernat Ordeig, tiempo antes de que esta despenalización llegara incluso a vislumbrarse: “En España es necesaria, en primer lugar, una revisión de la legislación pen al. Muchos de los que hoy son «delinquentes» –y pienso principal, pero no exclusivamente en los políticos– realizan comportamientos que en modo alguno suponen una amenaza para una auténtica convivencia social (...) la ejecución de las penas debe evitar todo sufrimiento inútil, es decir, que no sirva a la resocialización del delincuente (...) Porque una reforma es inimaginable sin la conciencia previa de que hay algo que reformar.” Este texto pertenece al “Prologo” del libro de GARCÍA VALDÉS, C.: *Régimen Penitenciario de España...* op. cit., pp. 13-14.

<sup>124</sup> La propia organización, a principios de 1977 presentaba la Asociación mediante un comunicado, en estos términos: “Un grupo de presos de Carabanchel, conscientes de la precaria situación y de la problemática de las Prisiones

El primer indulto decretado tras la muerte de Franco, se promulgó el 25 de noviembre de 1975<sup>125</sup>, coincidiendo con la proclamación de Don Juan Carlos de Borbón como Rey de España. Este indulto se concedió para los responsables de delitos y faltas por hechos cometidos con anterioridad al 22 de noviembre de 1975, con el siguiente alcance: para la totalidad de las penas inferiores a tres años, para la mitad de las penas superiores a tres años, la cuarta parte de las superiores a seis años, la quinta parte de las superiores a doce años e inferiores a veinte y la sexta parte de las superiores a veinte años.

Mediante este indulto se redujo en gran medida la población penitenciaria, pasando de 14.764 presos en 1974 a 8.440 en 1975<sup>126</sup>.

Con la amnistía promulgada por el Real Decreto Ley de 30 de julio de 1976<sup>127</sup>, se concedió la libertad a los presos políticos que no hubieran lesionado la vida o integridad de las personas o el patrimonio económico de la Nación, así como para los responsables de los delitos de rebelión y sedición tipificados en el Código de Justicia Militar, se amnistió también a los prófugos y desertores y a los que se hubieran negado a prestar el servicio militar por objeción de conciencia<sup>128</sup>.

El alcance de esta primera amnistía de la democracia se amplió para un mayor número de delitos políticos en diferentes ocasiones<sup>129</sup>. En primer lugar, se promulgó el Real Decreto-Ley 19/1977, de 14 de marzo, sobre medidas de Gracia. Más tarde, el Decreto de Indulto 388/1977, de 14 de marzo, sobre Indulto General y, por último, la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, en la que se completó el elenco de delitos políticos subsumidos en la amnistía y se refundieron todas las anteriores.

Las oleadas de protestas que habían sido protagonizadas por los presos políticos, pasaron a manos de los comunes tras las amnistías. Considerándose a sí mismos víctimas de la sociedad franquista y merecedores de una segunda oportunidad, continuaron demandando un indulto general que les amparase. Además de la ya mencionada COPEL, nació también, entre otras, la Asociación de familiares y amigos de los presos y expresos (AFAPE).

Sin embargo, esta petición de amnistía total solicitada por los presos comunes –que ya habían pasado a ser denominados por ellos mismos como “sociales”– fue

---

del Estado, así como de la necesidad inaplazable e incuestionablemente de luchar por la defensa de sus derechos y reivindicaciones, e impulsar desde la misma base una reforma profunda de las Instituciones Penitenciarias y Leyes Penales, constituyó a finales del año pasado, la COPEL”. Archivo privado LI. Bursó, COPEL, “Manifiesto reivindicativo de los presos sociales”. Texto reproducido por: LORENZO RUBIO, C.: La revuelta de los comunes. Una primera aproximación al movimiento de presos sociales durante la transición, p.11. Disponible en Disponible en [www.uclm.es](http://www.uclm.es) (Visitado 30 de abril de 2013) (Este trabajo fue presentado como comunicación en el Congreso *La transición de la dictadura franquista a la democracia* que el CEFID organizó el mes de octubre de 2005 en Barcelona, y como tal fue publicada en las Actas del congreso, pp. 346-354).

<sup>125</sup> Decreto 2950/1975, de 25 de noviembre. Publicado en BOE núm. 284, de 26 de noviembre de 1975.

<sup>126</sup> Información del INE, disponible en <http://www.ine.es/inebaseweb/pdfDispacher.do?td=128786&L=0> (Visitado 27 de abril de 2013).

<sup>127</sup> Publicado en BOE núm. 186, de 4 de agosto de 1976.

<sup>128</sup> En la exposición de motivos de este Real Decreto Ley, se explicaron los fundamentos en que se basa tal amnistía, diciendo: “Al dirigirse España a una plena normalidad democrática, ha llegado el momento de ultimar este proceso con el olvido de cualquier legado discriminatorio del pasado en la plena convivencia fraterna de los españoles.” Además, esto tuvo consecuencias accesorias, como la cancelación de los antecedentes penales para los sujetos amnistiados y la extensión de la amnistía a los quebrantamientos de condena de tales delitos.

<sup>129</sup> Cfr. SIERRA RODRÍGUEZ, J.: Manual de Políticas Públicas Penitenciarias: aproximación a través de estudios de caso. Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia, 2012, p. 53.

rechazada por la mayoría de grupos políticos y se vio apoyada tan sólo por la CNT y algunos grupos de la izquierda revolucionaria como el PCE (reconstituido), el FRAP o, incluso, los GRAPO<sup>130</sup>.

Con la Ley 36/1977, de 23 de mayo, se creó el cuerpo de ayudantes de Instituciones Penitenciarias, con la finalidad de sustituir a los antiguos Cuerpos Auxiliares y armonizar los criterios de gasto público.

El descontento general de los presos comunes, que se había ido fraguando durante meses, se manifestaba ya con violencia, desobediencia absoluta a los funcionarios, desordenes en el interior de prisión y destrozos del mobiliario penitenciario<sup>131</sup>. Los enfrentamientos estallaron en una auténtica lucha el

18 de julio de 1977, cuando los reclusos de la prisión de Carabanchel organizaron un motín que trajo en vilo a todo el país durante cuatro días y ocupó el primer plano de todos los medios de comunicación<sup>132</sup>. Los reclusos se amotinaron en los tejados de la cárcel, exhibiendo banderas proamnistía y no dudaron en autolesionarse o incendiar las prisiones para ejercer presión. Los altercados se extendieron por numerosos centros penitenciarios del país que se solidarizaban con las pretensiones y la lucha de los presos de Carabanchel<sup>133</sup>.

Tras estos graves sucesos, el 29 de julio se publicó el Real Decreto 2273/1977, por el que se modifica el Reglamento de Instituciones Penitenciarias, en cuya exposición de motivos se enuncian los fines concretos de la reforma, tales como “mayor reconocimiento de la función que la abogacía representa”, “recortamiento del sistema de sanciones y ampliación del de premios”, “una revisión semestral de la clasificación de los penados”, etc. Además este Real Decreto mejoró el estatuto jurídico de los internos<sup>134</sup> e incorporó al Reglamento de Servicio de Prisiones, entre otras novedades, las visitas íntimas y los permisos de salida<sup>135</sup>.

Ya en 1978, se comenzó a trabajar en la creación de la futura LOGP, bajo la dirección del entonces Director General, D. Jesús Haddad Blanco y con los objetivos de hacer frente a los numerosos conflictos latentes en el interior de prisión y solventar las graves deficiencias que sufría nuestro sistema penitenciario.

Sin embargo, el citado motín de Carabanchel fue el desencadenante de una consecución fatídica e incontenible de hechos violentos. El 14 de marzo de 1978 muere,

<sup>130</sup> Vid. BUENO ARUS, F.: “Las prisiones españolas...” op. cit. p. 125.

<sup>131</sup> Vid. LURRA: *Rebelión en las cárceles*, Ed. Donostia, Hórdago, 1978. Texto reproducido por: RIVERA BELRAS, I.: *La cuestión carcelaria: Historia, epistemología, Derecho y Política Penitenciaria*. Ed. Editores Del Puerto, Buenos Aires, 2006, p. 162.

<sup>132</sup> Mencionando, entre otros: “El motín de Carabanchel”, *Hemeroteca de El País*, de 20 de julio de 1977. Disponible en [http://elpais.com/diario/1977/07/20/opinion/238197606\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1977/07/20/opinion/238197606_850215.html) (Visitado 29 de abril de 2013) en el que destaco el siguiente fragmento: “Es un hecho que mientras los «delincuentes políticos» bajo el franquismo perseguían una transformación del régimen jurídico y del sistema de poder, buena parte de los «delincuentes sociales» buscan la forma de hacer suyos, mediante procedimientos ilegales, los valores de éxito y consumo de la sociedad establecida”. “El motín de presos en Carabanchel”, *Hemeroteca del ABC*, de 20 de julio de 1977. Disponible en <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1977/07/20/009.html> (Visitado 29 de abril de 2013).

<sup>133</sup> Vid. *Prisión de Carabanchel. Memoria de una época (1939-1998)*. Ed. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica de Instituciones Penitenciarias, Madrid, 1998, pp. 62-65.

<sup>134</sup> Por ejemplo, se incluyó un segundo apartado en el artículo 104 que decía: “Los internos no podrán ser objeto de malos tratos, sólo en supuestos de alteración individual o colectiva del orden, agotados otros recursos, cabrá la coacción material dirigida exclusivamente al restablecimiento de la normalidad...”

<sup>135</sup> Cfr. BUENO ARUS, F.: “La prisión y la sociedad” op. cit., p.30.

tras una agresión a manos de funcionarios de prisiones, Agustín Rueda, militante anarquista, que había cavado un túnel en la prisión de Carabanchel con intención de fugarse y fue descubierto el 13 de febrero de ese año<sup>136</sup>. Esa misma noche otros siete reclusos resultaron heridos.

La violencia más cruel se manifestó también el 22 de mayo de 1978, cuando miembros de los GRAPO asesinan al salir de su domicilio a D. Jesús Haddad, Director General de Prisiones desde el 9 de diciembre de 1977.

Tras este aciago hecho, y en unas condiciones que no podían ser más graves e insostenibles, D. Carlos García Valdés, experto penitenciario, acepta el cargo de Director General de Instituciones Penitenciarias, firmando el mismo el día 30 de marzo de 1978<sup>137</sup> y asumiendo así la gran responsabilidad que suponía hacer frente a la difícil situación que atravesaban las prisiones españolas.

El nuevo Director de Instituciones Penitenciarias continuó la labor de su predecesor en la reforma del sistema penitenciario y en la creación del Anteproyecto de la LOGP. La redacción del Anteproyecto de Ley se hizo de manera paralela a la elaboración de los trabajos preparatorios de la Constitución<sup>138</sup>.

La población reclusa era de 11.826 internos a 7 de mayo de 1978, de los cuales 11.834 eran hombres y 442, mujeres<sup>139</sup>. Para el total de población penitenciaria, se daba una media de un funcionario por cada cuatro reclusos, que no se encontraban repartidos de manera proporcional al número de internos de cada cárcel, lo que conllevaba un resultado de custodia insatisfactorio. En este sentido, otro de los problemas del sistema penitenciario era la saturación de los centros de internamiento de determinadas provincias, como Madrid.

En cuanto a la arquitectura<sup>140</sup> cabe decir, que a pesar de haber sufrido reformas, los conventos, castillos y fortalezas que durante años se habían utilizado como prisiones,

---

<sup>136</sup> En 1988 la Audiencia Provincial de Madrid (SAP de Madrid de 9 de febrero de 1988) consideró que la paliza recibida por Agustín Rueda por parte de cinco funcionarios de prisiones, condenados junto al entonces director de la Cárcel de Carabanchel, Eduardo Cantos, a diez años de prisión, era constitutiva de un delito de imprudencia temeraria con resultado de muerte, en concurso con los diversos delitos de lesiones propinados a los otros siete reclusos. Asimismo se condenó a tres funcionarios más y a dos médicos. Posteriormente, la Sala Segunda del Tribunal Supremo confirmó esta sentencia (STS. Sala Segunda de lo Penal, de 5 de noviembre de 1990).

<sup>137</sup> En este sentido, me remito al oportuno análisis de D. Juan Antonio Díaz Ambrona, sobre D. Carlos García Valdés: “Entró en la Dirección General en el peor de los momentos: un antecesor asesinado, funcionarios procesados, presos amotinados. No dudó un instante en cumplir con su deber cuando fue llamado al Ministerio. Creía en la naturaleza humana. En una naturaleza que aunque caída y desfalleciente es, como regla general, recuperable. Creía en la libertad, cuando muchos dudaban de ella. (...) Enemigo impenitente de la pena de muerte, pudo ver este ideal convertido en proyecto de ley y en norma constitucional. Contrario a los indultos generales (...) Favorable a la humanización de la vida en las prisiones (...) Es, en suma, un liberal, en el sentido más profundo del término, un liberal que por gran paradoja del destino debe administrar la privación de la libertad en nuestra sociedad...” Cfr. DÍAZ AMBRONA, J.A., en “Reforma Penitenciaria... op. cit. Disponible en la web del Ministerio de Justicia (Visitado 28 de abril de 2013), pp. 3-4.

<sup>138</sup> Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: “Diez años de reforma penitenciaria en España: una recopilación” en *Derecho Penitenciario* (Escritos, 1982-1989), op. cit., p. 253.

<sup>139</sup> Del número total de internos varones, el 61,6% se encontraba en régimen de detención preventiva, por lo que los penados no alcanzaban los 5.000.

<sup>140</sup> Vid. BONET CORREA, A.: “Arquitectura carcelaria en España” en *Historia 16* ...op. cit. pp. 143-144. En el mismo, se dice: “El equipamiento carcelario español, según el actual Director General de Instituciones Penitenciarias, es prácticamente «inservible» y en total desacuerdo con las ideas sociales vigentes. De ahí que con la reforma penitenciaria tenga que surgir una nueva arquitectura...”

presentaban deficiencias de difícil subsanación<sup>141</sup>. Hubo que planificar ordenadamente qué prisiones podían ser renovadas y cuáles debían ser sustituidas puesto que los medios económicos eran muy limitados. Además los motines en las prisiones provocaron daños en el mobiliario tasados en 573.997.146,78 millones de pesetas el 6 de febrero de 1978<sup>142</sup>.

En cuanto a la formación y cultura de los internos, los medios eran escasos y poco útiles ya que no estaban dirigidos a la persecución de los fines primordiales de la pena. Asimismo, se carecía en muchos centros de áreas de recreo, como instalaciones deportivas, bibliotecas o salas de televisión.

De la Sanidad de los centros penitenciarios se ocupaban dos Cuerpos: el de Facultativos Médicos y el Auxiliar Facultativo de ATS, cuyo personal era insuficiente para atender al elevado número de reclusos, pues en 1978 la cifra de médicos era de 76 y la de ATS de 83.

Los funcionarios de prisiones –personal encargado de velar y custodiar a los reclusos, mantener la seguridad y la disciplina en el establecimiento penitenciario y no olvidar en ninguna de sus labores el fin reinsertador de la pena privativa de libertad que deben propulsar– éstos se encontraban expuestos a numerosas críticas tras los recientes sucesos que se habían vivido y la confusión reinaba tanto para los reclusos como para ellos, lo que hacía más difícil delimitar el choque de derechos y deberes entre internos y funcionarios. Recibían una retribución parva que condicionaba el grado de especialización del personal y en las plantillas se carecía de rigor para llevar a cabo la metodología<sup>143</sup>.

En esta difícil situación se reanudaron las tareas de redacción del Anteproyecto de la LOGP. García Valdés seleccionó un pequeño equipo de funcionarios afines a la reforma penitenciaria<sup>144</sup> y juntos trabajaron para llegar a su consecución<sup>145</sup>. El primer objetivo fue devolver el orden a las prisiones e implantar unas condiciones óptimas para la vida de los reclusos, a la vez que se recuperaba el prestigio social de la Institución Penitenciaria. En este orden, García Valdés promulgó diversas circulares previas a la presentación del Anteproyecto de LOGP.

El 13 de abril de 1978, se promulga la primera de estas circulares en la que se concedían algunas de las peticiones solicitadas por los reclusos, como supresión de la censura en libros o prensa, despenalización de las huelgas de hambre y las autolesio-

<sup>141</sup> Para un análisis más detallado del estado de las prisiones en 1978, véase: GARCÍA VALDÉS, C.: “Apuntes históricos del Derecho Penitenciario Español”, Discurso pronunciado en la solmone apertura del curso académico 2014-2015, el 5 de septiembre de 2014, en el Paraninfo de la Universidad de Alcalá. Ed. Edisofer, p. 36.

<sup>142</sup> Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: La Reforma...op. cit. p. 47.

<sup>143</sup> Las deficiencias existentes en el sistema penitenciario español en 1978, fueron expuestas por GARCÍA VALDÉS, C.: La Reforma... op. cit., pp. 39-55

<sup>144</sup> Vid. BUENO ARÚS, F.: “Las prisiones españolas...” op. cit. p. 127.

<sup>145</sup> En este sentido, cabe citar las palabras del propio García Valdés, al decir: “No hubo propuesta de la Ponen cia 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. Su vigencia se ha prolongado, cuando esto escribo, más de veintinueve años, los mismos que tiene de antigüedad. Fue la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, es decir, la primera de desarrollo constitucional para mi imperecedero contento y orgullo.” Éste es un fragmento del valioso artículo titulado, “La Ley Penitenciaria: los orígenes de una norma que cumplirá treinta años de vigencia”, en *La Ley Penal*, nº 56, enero de 2009, p. 4. En él García Valdés redacta las vicisitudes vividas durante la reforma penitenciaria y los contratiempos a los que tuvo que hacer frente como Director de Instituciones Penitenciarias.

nes pacíficas, respeto al físico de los internos y la autorización a utilizar dinero de libre circulación exterior”, entre otras.

La Circular de 21 de abril de 1978<sup>146</sup>, desarrolló los preceptos reglamentarios sobre los permisos de salida; estableciendo la diferencia entre los ordinarios, de siete días y fines de semana en las prisiones abiertas, y los extraordinarios, para matrimonio, nacimiento de hijo, fallecimiento o enfermedad de familiares. Igualmente, se señaló que en los supuestos de fallecimiento o enfermedad grave acreditada del cónyuge, hijos, padres o hermanos y afines en los mismos grados del interno, el Director del Establecimiento concedería el permiso establecido en el artículo 375.9 del reglamento, sin necesidad de previa autorización de la Dirección General, a la que, sin embargo, debía darse cuenta inmediatamente.

Respecto a tales permisos de salida se publicó también una Orden Circular el 4 de octubre de 1978, que derogó a la anterior, y se amplió más el plan de permisos de concesión de permisos de salida, ya que en los meses transcurridos entre abril y octubre, la experiencia demostró el éxito de la institución. Además, estos derechos ampararon también a los presos preventivos, quienes mediante autorización judicial, podían disfrutar de los permisos<sup>147</sup>.

La Circular de 9 de mayo de 1978 recogía el acuerdo pactado con el Patronato de Nuestra Señora de la Merced, en el cual se invalidaron las anotaciones de faltas disciplinarias derivadas de los motines cometidos con anterioridad al 31 de marzo, a los solos efectos de redención de penas por el trabajo. Se trataba así de dotar a los presos de un nuevo “instrumento conciliador de pacificación”<sup>148</sup>.

Se decretaron también determinadas Circulares que dieran solución a los problemas de convivencia ocasionados por reducidos grupos violentos. En la de 29 de mayo, se establecían como excepcionales los ingresos hospitalarios en el exterior del centro penitenciario en caso de autolesiones, procurándose la atención sanitaria existente en el propio centro como regla general. La Circular de 31 de mayo, hacía referencia a los criterios a seguir por los funcionarios y advertía de las diferencias existentes entre el régimen de cogestión dispuesto en la Circular de 13 de abril y el de autogestión. Como consecuencia a los diversos intentos de fuga promovidos por ciertos grupos de internos, se recordaba al personal de los centros penitenciarios en la Circular de 6 de junio, la obligación de realizar intensas requisas y los oportunos cacheos, cumpliendo, así, con la obligación de custodia que les corresponde. Por último, la Circular de 24 de julio de 1978, reguló el régimen interior de las prisiones, de forma que las Juntas de Régimen de los centros penitenciarios dispusieran de todos los medios legales tendientes a impedir el intercambio epistolar de consignas entre internos de diferentes prisiones, las comunicaciones extensas con personas ajenas al entorno familiar y una particular y excesiva manera de interpretar el régimen de cogestión. Para los partícipes de fugas, graves desórdenes y alteraciones de la normal convivencia, se implantó el régimen celular en departamentos especiales, se limitó la vida en común de los reclusos, y se redujeron las comunicaciones a familiares, entre otras.

<sup>146</sup> El contenido de esta Circular, puede verse en GARCÍA VALDÉS, C.: Comentarios a la legislación penitenciaria, 2ª ed, Madrid, 1982, p. 182

<sup>147</sup> Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: “Relación del interno con la vida exterior y beneficios penitenciarios”, en Cuadernos de Política Criminal, nº 18, 1982, p. 605.

<sup>148</sup> Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: Conferencia “La Reforma Penitenciaria...” op. cit., p. 7.

Respecto a cultura y formación de los reclusos, la Circular de 1 de septiembre procuró iniciar la reforma del sistema escolar en los centros penitenciarios para promover la inserción de una educación de adultos de calidad.

El 20 de mayo de 1978 fue entregado al Ministro de Justicia el Anteproyecto de la LOGP, que se aprobó en Consejo de Ministros el 23 de junio, remitiéndose seguidamente a las Cortes<sup>149</sup>. Cabe decir que en el momento de la presentación del Proyecto de la LOGP aún no se había aprobado la Constitución, por lo que la Ley se tramitó, en un primer momento, como ordinaria.

Una vez publicado el proyecto en el Boletín Oficial de las Cortes<sup>150</sup>, quedó abierto el plazo de quince días para que los Diputados y Grupos Parlamentarios pudiesen presentar enmiendas, sin embargo antes de poder entrar a resolverlas, se produjo la disolución de las Cortes<sup>151</sup>, situación que paralizó la tramitación del Proyecto. Éste se reanudó por acuerdo adoptado de la Mesa del Congreso<sup>152</sup> tras el comienzo de la nueva legislatura. Con un nuevo plazo de 15 días hábiles, los grupos parlamentarios rehabilitaron sus propuestas de enmiendas, entre las que destacan las elaboradas por el Grupo Socialista de Cataluña que propuso modificar la expresión “reeduación y reinserción social” por “recuperación social”, se desestimó tal pretensión y el texto del Proyecto se mantuvo. Este grupo parlamentario también se opuso mediante enmienda a la unión de tratamiento y régimen penitenciario, finalmente en la redacción de la Ley se mantuvo el vínculo entre ambos. Diversos grupos parlamentarios mostraron su disconformidad con el precepto del artículo 3 del Proyecto (4 de la Ley) que admitía como deber del recluso la colaboración en dicho tratamiento, así, finalmente, se optó por sustituirlo por la expresión “Se procurará fomentar la colaboración de los internos en el tratamiento...”

Las características principales que presentaba el Proyecto de Ley, eran las siguientes:

- Las Instituciones Penitenciarias tienen el fin primordial de promover la reeducación y reinserción social de los condenados a penas privativas de libertad y la retención y custo día de detenidos, presos y penados (art.1).
- La personalidad humana de los reclusos tiene que ser respetada en todo momento, así como sus derechos e intereses jurídicos. Y por ende, los internos conservan los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, que sean compatibles con el cumplimiento de la pena, inclusive las prestaciones de la Seguridad Social y el derecho de sufragio para todos los reclusos que no estén suspendidos o inhabilitados para el mismo (art.2).
- Los internos tienen una serie de deberes, como acatar las normas internas, colaborar en el tratamiento penitenciario y respetar a funcionarios y compañeros (art. 3).
- Los establecimientos fueron clasificados en preventivos, de cumplimiento y especiales (art. 7). Éstos últimos corresponden a los centros hospitalarios, psi-

<sup>149</sup> BUENO ARÚS, F.: “Las prisiones españolas...” op. cit. p. 131.

<sup>150</sup> Boletín Oficial de las Cortes, núm. 148, de 15 de septiembre de 1978.

<sup>151</sup> Real Decreto 3073/1978, de 29 de diciembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones generales. Publicado en BOE núm. 1 de 1 de enero de 1979. Las Cortes se disolvieron tras aprobarse la Constitución, en aras de convocar nuevas elecciones que se ajustaran ya a los parámetros constitucionales.

<sup>152</sup> Sesión 9 de mayo de 1979. Publicado en BOCG núm. 125-I, serie A, de 18 de mayo de 1979.

quiátricos y de rehabilitación (art. 12). Existirán, además, establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado para los reclusos que hayan sido calificados como de peligrosidad extrema o para casos de inadaptación a los regímenes ordinario y abierto (art. 10). En los centros penitenciarios se debe contar con dependencias habilitadas para dormitorios, enfermerías, escuelas, biblioteca, instalaciones deportivas, y recreativas, talleres, patios, cocina, comedores, locutorios, salas anejas para visitas de familiares, y todas aquellas que sean necesarias para desarrollar una vida de colectividad organizada (art. 13).

- La ubicación de los centros penitenciarios debe designarse por la Administración penitenciaria, en virtud de las necesidades y evitando el desarraigo social de los internos. Los principios a los que debe atender la creación y organización de establecimientos penitenciarios son los siguientes: ubicación, capacidad máxima, conformación, celular, habitabilidad y de dotación<sup>153</sup>.
- Los internos deben ser separados atendiendo al sexo, edad, antecedentes, estado físico y mental y, en cuanto a los penados, se responderá también a los criterios del tratamiento (art. 16).
- Las celdas serán individuales, salvo insuficiencia temporal o prescripción médica. Se deberá asegurar una correcta ventilación, alumbrado, calefacción e higiene en las dependencias (art.19).
- Los presos podrán usar sus propias prendas u optar por las que les facilite el establecimiento penitenciario (art. 20) y se les dotará de la oportuna ropa de cama y de una alimentación de calidad controlada por el médico (art. 21).
- Los cacheos y registros a los internos, se efectuarán con las garantías y periodicidad que se establezca reglamentariamente (art. 23).
- El trabajo será considerado como un derecho y no como un deber del interno. El trabajo penitenciario podrá ser realizado fuera o dentro de la prisión (art. 27). Los internos podrán formar parte del Consejo Rector y de la Dirección o Gerencia de las cooperativas que se constituyan (art. 32). En los quince días siguientes a la excarcelación, los internos podrán inscribirse en la Oficina de Empleo, adquiriendo, así, derecho a la prestación por desempleo (art. 35).
- Las prisiones deberán dotarse de las dependencias e instrumentos necesarios para los tratamientos sanitarios (art. 36), incluida una dependencia para la observación psiquiátrica (art. 37). Y debe haber un médico en cada centro penitenciario. Asimismo, habrá una dependencia de obstetricia en los departamentos de mujeres, y se prevé la posibilidad de un local habilitado para guardería infantil, en aras a facilitar unas mejores condiciones de vida a las penadas que convivan con sus hijos menores de tres años (art. 38).
- El régimen disciplinario deberá dirigirse a garantizar la seguridad y asegurar una convivencia ordenada. Ningún interno tendrá capacidad para desempeñar funciones disciplinarias (art. 41), con lo que figuras como el cabo de vara, quedaban con la LOGP, totalmente desterradas de las prisiones españolas. Las infracciones disciplinarias se clasificarán en faltas muy graves, graves y leves. La san-

---

<sup>153</sup> Vid. TÉLLEZ AGUILERA, A.: Los sistemas penitenciarios...op. cit., pp.120-122.

ción de aislamiento en celda no podrá superar los dieciséis días, ni la privación de permisos de salida podrá ser superior a dos meses (art. 42).

- Existirá un sistema de recompensas, cuya función será estimular el espíritu de trabajo y la buena conducta de los internos (art. 46).
- La Administración garantizará la libertad religiosa de los internos, facilitará los medios para que dicha libertad pueda ejercitarse (art. 54).
- El tratamiento penitenciario, consiste en el conjunto de actividades dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados, así, se pretende que el interno adquiera las competencias oportunas para vivir respetando la ley penal (art. 59). Los principios científicos en que se basa el tratamiento penitenciario, que serán: el estudio científico de la personalidad del sujeto, un diagnóstico personalizado criminal y un pronóstico inicial, individualizado y complejo, programado y de carácter continuo y dinámico.
- Se crea la figura del Juez de Vigilancia Penitenciaria<sup>154</sup>, que tendrá las tareas de hacer cumplir la pena impuesta, resolver los recursos presentados, salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos y desviaciones que puedan producirse (art. 76).
- Los funcionarios penitenciarios tendrán la condición de funcionarios públicos, con los derechos, deberes e incompatibilidades regulados por la legislación general de funcionarios civiles de la Administración del Estado (art. 79)<sup>155</sup>.

La Ponencia, formada por un grupo de Diputados, y designada para resolver las enmiendas, emitió su informe el 2 de julio de 1979. En él se hicieron las modificaciones oportunas y se redactaron de nuevo algunos artículos de la LOGP. De esta forma, el 18 de julio de 1979 se publicó el Dictamen de la Comisión de Justicia en el Boletín Oficial de las Cortes, en el que se publicaba la redacción oficial del Proyecto de LOGP y se elevaba a la Mesa del Congreso. El 24 de julio de 1979, el Pleno del Congreso debatió el Dictamen emitido y en esa misma sesión se aprobó. Fue en este momento en el que calificó la ley como orgánica<sup>156</sup>, y fue sometida a la correspondiente votación sobre la totalidad del proyecto, cuyo resultado fue de 284 votos a favor y 2 abstenciones<sup>157</sup>. La Ley, ya aprobada por el Congreso, se remitió al Senado, donde no se formuló ninguna enmienda en el plazo previsto y, por ende, el Proyecto pasó al conocimiento del Pleno de la Cámara. El Pleno del Senado aprobó por aclamación el Proyecto de Ley Orgánica General Penitenciaria sin introducir ninguna modificación en su texto.

---

<sup>154</sup> Para mayor profundización en la figura del Juez de Vigilancia Penitenciaria, vid., por todos, ALONSO DE ESCAMILLA, A.: *El juez de vigilancia penitenciaria*. Ministerio de Justicia. Madrid, 1985. Y vid. MANZANARES SAMANIEGO, J.: "El Juez de Vigilancia" en *Lecciones de Derecho Penitenciario*. (Colección Aula Abierta), (Ponencias presentadas en las I Jornadas de Derecho Penitenciario, Alcalá de Henares, Facultad de Derecho, mayo de 1984). Ed. Universidad de Alcalá (2ª edición), 1989, pp. 195-206

<sup>155</sup> El texto íntegro del Proyecto de la LOGP, puede verse en: *Ley General Penitenciaria (Trabajos Parlamentarios)*. Ed. Cortes Generales, Madrid, 1980, pp. 5-22.

<sup>156</sup> Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: *La reforma penitenciaria Española*. Ed. Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981, p.7.

<sup>157</sup> El dictamen del Pleno se publicó en el BOCG núm. 25-III, serie A, de 30 de julio de 1979.

Finalmente, la LOGP 1/79, de 26 de septiembre de 1979, se publicó en el BOE el 5 de octubre de 1979. Esta Ley supuso nuestra incorporación a los modernos movimientos de reforma penitenciaria, estableciéndose la prevalencia de los derechos fundamentales y el respeto a la dignidad humana en este ámbito y favoreciendo la reinserción social de los penados. Se trata de una norma de 80 artículos, que consta de los siguientes títulos: Preliminar; De los establecimientos y medios materiales; Del régimen penitenciario, siendo éste el más denso, compuesto de diez capítulos (Organización general, trabajo, asistencia sanitaria, régimen disciplinario, recompensas, permisos de salida, información, quejas y recursos, comunicaciones y visitas, asistencia religiosa e instrucción y educación); Del tratamiento; De la asistencia postpenitenciaria; Del Juez de Vigilancia; De los funcionarios. Se basa en dos pilares fundamentales: el régimen y el tratamiento, supeditando el primero al segundo.

La LOGP tiene una triple importancia<sup>158</sup>: En primer lugar, la histórica, ya que desde que en 1949 se publicara la Ley de Prisiones, no había vuelto a promulgarse ninguna otra ley reguladora del ámbito penitenciario. Por otro lado, la importancia política de la LOGP, que radica en el consenso mostrado por los grupos parlamentarios y en la unanimidad con que fue aprobada en el Congreso y en el Senado. Por último, es fundamental la importancia jurídica, porque aporta los razonamientos en que se apoya la autonomía de este sector del derecho penal, al disponer de unos elementos diferenciales del resto: la LOGP, la ejecución de la pena privativa de libertad como objeto de este sector y la autonomía jurisdiccional con el Juez de Vigilancia Penitenciaria.

Tras la LOGP, los principios en que se fundamenta el penitenciarismo español puede resumirse en los siguientes: legalidad (art. 2); reconocimiento de los derechos fundamentales de los reclusos (art. 3.1); resocialización o prevención especial positiva como finalidad fundamental de la pena de prisión (arts. 1 y 59); no discriminación por circunstancias personales o sociales (art. 3); de la menor coactividad o de intervención mínima (art. 5); participación de los internos en las actividades del centro (arts. 24 y 32); y, por último, de control judicial a través del Juez de Vigilancia Penitenciaria (art. 76)<sup>159</sup>.

El 29 de diciembre de 1978 publicó la Constitución Española. El artículo 25.2 establece que “las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social”, convirtiéndose ésta en la premisa a que debe ajustarse cualquier norma reguladora del ámbito penitenciario. Con la publicación de nuestra norma suprema se abolió la pena de muerte en España, y el Real Decreto Ley 45/78 del 21 de diciembre sustituyó la pena de muerte del Código de Justicia Militar por la pena de prisión de treinta años. Sin embargo, aún con el nuevo Código de Justicia Militar, aprobado por la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, seguía siendo vigente la pena de muerte en tiempo de guerra<sup>160</sup>. Ésta sanción fue suprimida por la Ley Orgánica 11/1995, de 27 de noviembre.

<sup>158</sup> Vid. GARCÍA VALDÉS, C.: “Derecho Penitenciario Español: Notas sistemáticas” en *Lecciones de Derecho Penitenciario...* op. cit. p. 37.

<sup>159</sup> Vid. BUENO ARÚS, F.: “La prisión y la sociedad” op. cit., pp. 30-31.

<sup>160</sup> Vid. MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, C.: “La pena de muerte en tiempos de guerra: una abolición necesaria” en *La pena de muerte y su abolición en España*, Amnistía Internacional. Ed. Los Libros de la Catarata, Madrid, 1995, pp. 51-63.

Entre 1980 y 1983 se elaboró el Programa de construcciones y medios instrumentales de la Administración penitenciaria, dotado de 22.500 millones de pesetas y en el que se preveía la construcción de catorce nuevas prisiones, así como la mejora de las ya existentes.

En 1984 se inauguraron los Centros Penitenciarios de Ibiza, Castellón, Psiquiátrico de Alicante, Badajoz, Puerto II y Alcalá II. Y durante 1985, Monterroso (Lugo), Valladolid, Daroca, Logroño y Mujeres de Carabanchel. Asimismo se inauguró el Valencia-mujeres y Almería en 1986, Pereiro de Aguilar (Orense) en 1987, Sevilla II y Alcázar de San Juan en 1988, Ávila y Tenerife II en 1989, Valencia II (Picassent) en 1990, Jaén y Alhaurín de la Torre en 1991, Alcalá de Guadaíra, Madrid III (Valdemoro), Madrid IV (Navalcarnero) y Villabona (Asturias) en 1992, Melilla y la 2ª fase de Picassent en 1993<sup>161</sup>.

Cataluña tiene transferidas las competencias relativas a la ejecución penitenciaria desde el año 1983, por el Real Decreto 3462/1983, de 28 de diciembre.

El número de internos aumentó considerablemente y los establecimientos penitenciarios no contaban con las oportunas plazas para dar cabida a las nuevas necesidades, por lo que el Consejo de Ministros aprobó el Plan de amortización y creación de Centros Penitenciarios el 5 de julio de 1991. El ideal reformista y la necesidad de dotar a los internos de unas dependencias aptas para el desarrollo de la Centro-tipo, con las siguientes características: la distancia a la capital más cercana deberá ser inferior a 30 km, se precisarán dos accesos al centro por carretera, recomendándose una parada de transporte público próxima; el entorno deberá ser un paraje despejado; tendrán una superficie de 300.000 m<sup>2</sup>; el establecimiento contará con un suministro de electricidad propio; a su vez, el suministro de agua no deberá superar una distancia de 6 km; existirá una red telefónica a menos de 4 km; será un sistema modular, compuesto por pequeños módulos y diversas áreas comunes; se proporcionará seguridad en el recinto mediante dos barreras; la zona residencial estará compuesta por 14 módulos, independientes entre sí, y un módulo destinado a aislamiento. Cada módulo de 3.000 m<sup>2</sup> constará de una parte residencial, otra ocupacional y un patio. El primer centro penitenciario de estas características fue el de Madrid V (Soto del Real) en 1995, seguido por los de Topas (Salamanca) y Huelva en 1996, y los de Dueñas (Palencia) y Albolote (Granada) en 1997<sup>162</sup>.

Con el Código Penal de 1995 desapareció la institución de la redención de penas por el trabajo, ya que se suprimió el artículo 100 del Código Penal anterior, de 1973. Sin embargo, los reclusos que habían sido condenados conforme la normativa penal anterior y cuya condena no se había revisado por no serle favorable, seguían estando sujetos a los beneficios de la redención de penas por el trabajo<sup>163</sup>.

La LOGP se modificó con la Ley Orgánica 13/1995, de 18 de diciembre. En la creación de la Ley, el legislador trató de facilitar la convivencia entre madre e hijo menor en prisión y adoptar las medidas oportunas para el óptimo desarrollo del niño. El artículo 38.2 establecía entonces la posibilidad de mantener al niño junto a su madre hasta la edad de escolarización, modificándose posteriormente este límite para fijar la edad máxima de tres años.

<sup>161</sup> Vid. TÉLLEZ AGUILERA, A.: Los sistemas penitenciarios...op. cit. p. 123.

<sup>162</sup> *Ibidem*, pp. 124-131.

<sup>163</sup> Vid. SANZ DELGADO, E.: Regresar antes...op. cit. p.138.

En 1981 se publicó el Reglamento Penitenciario mediante el Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, con el objetivo de desarrollar los parámetros establecidos por la LOGP y cumplir con lo dispuesto en la Disposición Final segunda de la ley. Tras pocos años de funcionamiento del Reglamento se hizo latente la necesidad de emprender una reforma<sup>164</sup>, y ésta se llevó a cabo con el Real Decreto 787/1984, de 26 de marzo<sup>165</sup>. Pero esta reforma no alcanzó a satisfacer plenamente las necesidades del sistema penitenciario, por lo que se siguió trabajando en un nuevo Reglamento Penitenciario, que llegó en 1996, con el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero.

El Cuerpo reglamentario de 1996 está compuesto por 325 artículos, divididos en doce títulos<sup>166</sup>. En él, se desarrollan con detalle todos los elementos que van a regir la vida del penado desde su ingreso en prisión hasta su posterior puesta en libertad: se especifica que los fines de la actividad penitenciaria son la reeducación y reinserción social de los sentenciados (art. 2); se enumeran los derechos y deberes de los internos (arts. 4 y 5 respectivamente); se detallan las características de los centros (arts. 10-14); se regulan las comunicaciones y visitas y la recepción de paquetes y encargos (arts. 4-51); se establecen las pautas a seguir en los tres regímenes posibles: ordinario, abierto y cerrado, haciendo por último una mención al régimen de preventivos (arts. 73-98); la separación y clasificación de los internos, responderán prioritariamente a la separación por sexo, edad y antecedentes delictivos y, en el caso de los penados, a las exigencias del tratamiento; el tratamiento penitenciario deberá ser: formativo, basado en la utilización de programas y técnicas de carácter psicossocial para mejorar las capacidades de los internos y potenciador de las relaciones del interno con el exterior siempre que sea posible (arts. 110-117); la formación, cultura y deporte se encuentra regulada en los artículos 118-131 y la relación laboral especial penitenciaria en los arts. 132-152; existen dos tipos de permisos de salida, los ordinarios y los extraordinarios, como ya se estableció en la LOGP (arts. 154-172); la intención de los legisladores es proporcionar los métodos más eficaces para favorecer la reinserción del penado en la sociedad, lo que nos ha llevado a la creación de figuras novedosas en España, como son los centros de inserción social<sup>167</sup> (en adelante CIS), las Unidades de Madres, las Unidades Psiquiátricas Penitenciarias o el internamiento en departamentos para jóvenes. Se trata de formas especiales de ejecución de la pena privativa de libertad, que se regulan en los artículos 163 a 191 del Reglamento. La libertad condicional y los beneficios penitenciarios, que son de dos tipos: adelantamiento de la libertad condicional y el indulto particular, se encuentran desarrollados en los artícu-

<sup>164</sup> En ese sentido, véase Bueno Arús, cuando afirma lo siguiente: “El Reglamento Penitenciario ha sido tachado en diversas ocasiones de poco respetuoso con los derechos y libertades de los internos y de haber sido aprovechado por sus autores para anular o al menos recortar las posibilidades que la LOGP ofrecía (...) Sin embargo (...) La intención de los redactores no fue restringir los derechos de los afectados, sino, antes al contrario, no impedir la clasificación en tercer grado de quienes tuvieran dificultades iniciales para desenvolverse en el exterior (...) Pocas dudas pueden quedar, por lo demás, de que no restringen, sino que amplían las normas permisivas de la LOGP.” Cfr. BUENO ARÚS, F.: “La prisión y la sociedad” en *Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología ...op. cit.* p. 35.

<sup>165</sup> El propio RD de 1984, decía que se había comprobado la necesidad de elaborar un nuevo Reglamento Penitenciario y que “mientras este nuevo reglamento se elabora, se hace preciso llevar a cabo la reforma de algunos artículos del hoy vigente que viene empañando el carácter progresivo de la Ley orgánica General Penitenciaria.”

<sup>166</sup> Vid. ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F.J. y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V.: *Reglamento Penitenciario comentado: análisis sistemático y recopilación de legislación*. Ed. MAD, S.L., Sevilla, 2004.

<sup>167</sup> En la actualidad contamos en España con trece CIS independientes, y diecinueve dependientes de centros penitenciarios. Información del Ministerio del Interior. El primer CIS inaugurado en España fue el de Centro de Inserción Social Victoria Kent de Madrid en 1993.

los 192-206 del Reglamento; la higiene, asistencia sanitaria, acción social y asistencia religiosa (arts. 207-230); a la disciplina se dedica el Título X, compuesto por los artículos 239-264, donde también se explican los requisitos para la obtención de recompensas; la organización de los Centros Penitenciarios se regula en los artículos 265-286, donde se explica, entre otras cosas, la composición que debe tener la Junta de Tratamiento: el Subdirector del Tratamiento, el Subdirector Médico, el Subdirector del CIS en los casos correspondientes, los Técnicos de Instituciones Penitenciarias que hayan intervenido en las propuestas, un trabajador social, un educado en el caso de los CIS y un Jefe de Servicios; Y del régimen económico y administrativo se hace mención en el Título XII, (arts. 287-325).

Al analizar esta intensa consecución de hechos, sorprende que aquéllas oleadas de violencia y confusión propias de la Transición, y el ideal reformista, que con tanto escepticismo era tratado, se hayan convertido en el amplio conglomerado de principios, derechos y deberes que regulan la vida de los privados de libertad. No es ésta, pues, una línea histórica cualquiera, sino aquella que desemboca en el actual y democrático sistema penitenciario español.

## **V. REFORMAS DE LA LOGP Y PROYECTO DE REFORMA**

Con la aprobación de la LOGP en 1979 y del Reglamento Penitenciario en 1996, nuestro sistema penitenciario adquirió ya las bases que lo definen en la actualidad, no obstante, se han continuado realizando reformas con la intención de adaptar la norma a las necesidades de nuestro tiempo.

En el invierno de 1996, cuando tras la publicación del nuevo Código Penal y del Reglamento Penitenciario, miembros de ETA secuestraron al funcionario de Instituciones Penitenciarias D. José Antonio Ortega Lara<sup>168</sup>, tomó posesión del cargo de Director General de Instituciones Penitenciarias D. Ángel Yuste Castillejo<sup>169</sup>, es entonces cuando la Administración Penitenciaria pasó a estructurarse como Dirección General con rango de Subsecretaría y a integrarse en el Ministerio del Interior<sup>170</sup>.

El Código Penal de 1995, en vigor desde el 26 de mayo de 1996, incorporó, en su artículo 37, una nueva forma de ejecución de la pena privativa de libertad, el arresto de fin de semana<sup>171</sup>. De esta forma, se ampliaron las competencias de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria.

El 30 de abril de 1998 se modificó el Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios aprobado en 1991, puesto que no se había producido la evolución cuantitativa creciente de la población reclusa que se esperaba y, además se generaban

---

<sup>168</sup> Para más información sobre este secuestro de la banda terrorista ETA, véase: DELGADO SOTO, B. y MENCIA GULLÓN, A.: *Diario de un secuestro: Ortega Lara, 532 días en un zulo*. Ed. Alianza, Madrid, 1998.

<sup>169</sup> El 28 de mayo de 1996, se nombra Director General de Instituciones Penitenciarias a Ángel Yuste Castillejo, Licenciado en Derecho y diplomado en Criminología por la Universidad Complutense de Madrid.

<sup>170</sup> En virtud del Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos ministeriales. (Art. 3).

<sup>171</sup> Posteriormente, esta pena se desarrolló en el Real Decreto 690/1996, de 26 de abril.

nuevas necesidades respecto al régimen abierto que era indispensable suplir con modernas infraestructuras, para lo que se incluyó en el Plan la creación de 24 CIS. De la misma forma se eliminó la idea de implantar un sistema hospitalario penitenciario y se descartó la construcción de los tres hospitales de este tipo previstos en el Plan de 1991. También forman parte de este plan sanitario, como ha señalado el hoy Secretario General de IIPP, los programas dedicados a luchar contra la toxicomanía<sup>172</sup>. Fruto de la modificación del Plan de Amortización de 1991, es también la clausura del Centro Penitenciario de Carabanchel en septiembre de 1998<sup>173</sup>. En la década de los noventa, se intensificó la creación de módulos específicos para colectivos concretos de reclusos. Son destacables el módulo para universitarios en Soto del real y, seguidamente, en Aranjuez. Se inauguraron nuevas unidades de madres, para convivir con sus hijos menores de tres años. Y se introdujo en España la experiencia del Módulo familiar, en el cual ambos progenitores pueden compartir la crianza del menor, cuando los dos se encuentren en prisión.

La población penitenciaria continuó aumentando, siendo en 1999 de 45.732, 14.732 reclusos más que diez años antes<sup>174</sup>.

En el año 2003 se produjo una importante reforma con la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de Medidas de Reforma para el Cumplimiento Integro y Efectivo de las Penas. Esta Ley introdujo modificaciones respecto al límite máximo de cumplimiento efectivo de la pena de prisión en los supuestos de acumulación de penas por varios delitos y a las condiciones para acceder al tercer grado y a la libertad condicional. Además, a través de la citada ley, se introdujo en nuestro ordenamiento el “periodo de seguridad<sup>175</sup>” (art. 36.2 CP). Se reformó el artículo 76 del CP, estableciéndose un nuevo límite máximo de cumplimiento de las penas de 40 años, para los supuestos en que se cometan dos o más delitos de terrorismo, estando alguno de ellos castigado con una pena de prisión superior a 20 años<sup>176</sup>. Con la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, el “periodo de seguridad” volvió a sufrir variaciones, basadas en la supresión del automatismo que regía en la implantación de esta medida. Si bien, se conserva la exigencia de cumplimiento de al menos la mitad de la condena antes de poder obtener la clasificación en tercer grado para los delitos cometidos contra la libertad e indemnidad sexual a menores de trece años, delitos referentes a organiza-

<sup>172</sup> Vid. YUSTE CASTILLEJO, A.: “La Ley Orgánica General Penitenciaria en las postrimerías del siglo XX” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, Extra 1-1999, núm. 144, Ed. Ministerio del Interior. Secretaria General Técnica, Madrid, pp. 14-15, 28.

<sup>173</sup> Este establecimiento es, sin duda, el más significativo de la época y sobre él se pronunciaron las siguientes palabras: “Cerrar la prisión de Carabanchel, no supone solamente la clausura de un Establecimiento Penitenciario. Es el testimonio mudo de una época de nuestra historia más reciente, es apagar las luces de un escenario en el que se ha representado la semblanza y el reflejo de la sociedad a la que ha servido (...) La prisión de Carabanchel (...) vivió las convulsiones de la transición, los balbuceos de la democracia y la peripecia humana de miles de personas cuya tragedia era mayor que su maldad...” Texto extraído de la Publicación monográfica “Memoria de una época” dedicada al cierre de Carabanchel. Prólogo reproducido en el artículo de YUSTE CASTILLEJO, A.: “La Ley Orgánica...” op. cit. p. 15.

<sup>174</sup> Vid. SÁNCHEZ CALDERÓN, P.: “Cronografía del tratamiento” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, Extra 1-1999, núm. 144, Ed. Ministerio del Interior. Secretaria General Técnica, Madrid, p. 153.

<sup>175</sup> El período de seguridad se traduce en la imposibilidad de acceder al tercer grado de tratamiento penitenciario a determinados condenados a delitos de cierta gravedad hasta haber cumplido la mitad de la pena impuesta, generalizándose tal requisito para los penados a más de cinco años de prisión.

<sup>176</sup> Para más información sobre esta reforma, véase, LÓPEZ PEREGRÍN, C.: “¿Lucha contra la criminalidad mediante el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas?” Disponible en: <http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano1-2003/a12003art2.pdf> (Visitado 24 de mayo de 2013).

ciones y grupos terroristas, delitos de terrorismo y delitos cometidos en el seno de una organización o grupo criminal. En el resto de delitos se flexibiliza este mecanismo, permitiendo a los jueces y tribunales adecuar la responsabilidad criminal a la gravedad del hecho.

El Estatuto del Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, fue aprobado por el Real Decreto 868/2005, de 15 de julio.

Los reclusos en régimen abierto adquieren la posibilidad de pernoctar fuera del Centro siempre y cuando acepten voluntariamente el control de su presencia mediante dispositivos telemáticos adecuados<sup>177</sup>.

El gran impacto que supone el ingreso a prisión, se veía acrecentado aún más para los transexuales que tenían que entrar a cumplir condena en un establecimiento penitenciario cuya separación por sexo no se ajustaba a su identidad sexual. En aras de solventar este problema, se publica, en primer lugar, la Instrucción 1/2001 de 12 de febrero en la que se indica que la separación por sexos se regirá por “la identidad sexual aparente”, teniendo en cuenta las características fisiológicas y la apariencia física del penado. Esta normativa se completa con la Instrucción 7/2006, en la cual se ofrece la posibilidad a los internos de solicitar a la Administración Penitenciaria el reconocimiento de la identidad psico-social de género que ostenten, a los efectos de la separación interna. Éste, es un paso más de las Instituciones Penitenciarias para integrar de forma normalizada a determinados colectivos de reclusos.

También en el año 2007, se establecieron nuevas pautas para la clasificación y destino de los penados, mediante la Instrucción 9/2007. Conservando el anterior modelo de clasificación<sup>178</sup> en la mayoría de sus puntos, se adecuó de forma eficaz para recoger todas las decisiones relativas a la asignación y revisión periódica de grado, modalidad, destino y programa de tratamiento de los penados.

En la gratificante, pero costosa labor reinsertadora, no podemos pasar por alto la desinteresada actividad que realizan las ONGs<sup>179</sup> mediante grupos de voluntariado<sup>180</sup>.

Mediante el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, traspasó sus funciones a la Secretaría General de

---

<sup>177</sup> Fue la Instrucción 13/2006 la que trató de desarrollar el cumplimiento de esta medida, en ella se explica que el control consiste en la inclusión del interno en el sistema de monitorización telemática con la instalación de los adecuados dispositivos.

<sup>178</sup> El anterior modelo de clasificación había sido desarrollado por la Instrucción 20/1996.

<sup>179</sup> Estas organizaciones se encuentran reguladas por la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, y, específicamente en esta materia, respaldada por el artículo 69.2 de la LOGP. En el Reglamento Penitenciario, se hace referencia a estos organismos y a su actividad en los artículos 62, 17, 165 a 167, 111, 114, 116, 182, 185, 195 y 196. Por último, estas actividades encuentran desarrollo normativo en diversas Instrucciones, la más reciente la Instrucción 2/2012 establece un catálogo de programas en los que pueden intervenir las ONGs y Entidades Colaboradoras en el medio penitenciario. Asimismo, también existe un catálogo de programas de Intervención para ONGs de Apoyo a la Ejecución de Medidas Alternativas.

<sup>180</sup> En referencia a la labor de los voluntarios en la reinserción de los penados, véase, GARRADA BARRETO, J.: “Impacto de la Ley en los responsables de la vida en las prisiones” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, Extra 1- 1999, núm. 144, Ed. Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica, Madrid, pp. 159-170. Y también, MARTÍNEZ DE TODA TERRERO, C.: El voluntariado social y las prisiones. Disponible: [http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/562/17%20EL%20VOLUNTARIADO%20SOCIAL\\_%20Y%20LAS%20PRISIONES.PDF](http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/562/17%20EL%20VOLUNTARIADO%20SOCIAL_%20Y%20LAS%20PRISIONES.PDF) (Visitado 25 de mayo de 2013) Por último, puede verse, SÁNCHEZ BLESA, C. y CAÑO TAMAYO, X.: *Voluntarios en prisión. Ciudadanía en la sombra*. Ed. PPC, Madrid, 2012.

Instituciones Penitenciarias. Más tarde, el Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio se encarga de distribuir las competencias que corresponden a cada sección de la siguiente forma: la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, dependiente del Ministerio del Interior, se encargará de la dirección, impulso, coordinación y supervisión de las instituciones penitenciarias; y la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria dirigirá las funciones de formación, educación, bibliotecas y actividades tendentes a favorecer el desarrollo de la personalidad de los internos<sup>181</sup>.

Con el objetivo de completar lo máximo posible este trabajo, vamos a hacer una breve referencia al Anteproyecto de Reforma de la Ley Penitenciaria, elaborado en mayo de 2005 por una Comisión de expertos<sup>182</sup>, con la finalidad de dar respuesta a las modificaciones y exigencias surgidas en los más de veinticinco años pasados desde la publicación de la LOGP de 1979<sup>183</sup>. Sin realizar, todo sea dicho, cambios radicales en una ley que ha desempeñado su labor sin necesidad de reformas sustanciales<sup>184</sup>. Las características principales de este nuevo Anteproyecto, son la eliminación de la labor asistencial de la Administración Penitenciaria a los liberados; el deber de los internos de comunicar cualquier incidencia que pudiera suponer un peligro para la vida o la salud; mantener una higiene y aseo adecuados, la celda ordenada y limpia y los objetos cuidados; la llamativa modificación de suprimir esta expresión: “El principio de la presunción de inocencia presidirá el régimen penitenciario de los preventivos” y redactarlo de la siguiente forma: “El régimen de cumplimiento de los presos preventivos será, como regla general, el régimen ordinario...” Así, se trata de evitar los problemas suscitados en la práctica con la aplicación del artículo por el delito que se le imputa; se incluye la regulación básica de los ficheros penitenciarios para dar cobertura a los FIES; se reduce la clasificación sólo a ordinarios y especiales. Se da cobertura legal a las Unidades Dependientes para internos en tercer grado. Y se incluye la prohibición expresa de cumplir la pena de localización permanente en un Centro Penitenciario o en un depósito municipal de detenidos; a su vez, se incluyen los Centros de deshabitación y los educativos especiales; el Juez de Vigilancia Penitencia amplía sus funciones al atribuirseles la labor de aprobación de la excarcelación de los internos por libertad condicional o licenciamiento definitivo; se divide el Régimen disciplinario en dos secciones: la primera *Del régimen disciplinario* en sí mismo y la segunda, *De los medios coercitivos*. Ofrece un nuevo catálogo de infracciones, en aras a superar situaciones de discriminación, como la producida entre el maltrato de obra a otro recluso (considerado como falta grave) y la misma conducta contra un funcionario (catalogado como agresión y, por ende, falta muy grave); se incluyen nuevas infracciones. Se introduce una nueva sanción, consistente en la “pérdida del puesto de trabajo o destino, e imposibilidad de obtener uno por un plazo máximo de dos meses”; en el año 2005, el 29,9% de la población penitenciaria era de nacionalidad extranjera, por lo que se hacía necesario introducir nuevas técnicas que permitieran la comunicación con estos reclusos. Así, el artículo 49, establece que se

<sup>182</sup> Vid. SANZ DELGADO, E.: Regresar antes...op. cit. p. 169.

<sup>183</sup> En este sentido, el propio Anteproyecto de la Ley elaborado en 2005, dice en su Exposición de Motivos lo siguiente: “Se ha efectuado un proceso de relectura de esta Ley (...) para reafirmar la vigencia del principio de legalidad respecto de aquellos ámbitos en los que la práctica penitenciaria, y también el Reglamento de 1996, han ido abriendo en los últimos tiempos caminos útiles, pero no imaginados por el Legislador de 1979”.

<sup>184</sup> Vid. BUENO ARUS, F: “Novedades en el concepto de Tratamiento Penitenciario” en Revista de Estudios Penitenciarios, núm. 252, año 2006, Ed. Ministerio del Interior. Secretaria General Técnica, Madrid, p. 27.

facilitará a los internos extranjeros la información sobre sus derechos y deberes en el idioma que les sea comprensible; se diversifica el contenido del Título destinado al tratamiento penitenciario, separando lo estrictamente tratamental (desvinculado ahora de sus aspectos clínicos), de la clasificación penitenciaria en grados, en cuyo ámbito se redimensiona el principio de individualización científica y se da cobertura legal al principio reglamentario de flexibilidad.

En la actualidad, y con los escasos medios económicos de que disponemos, tanto las instituciones penitenciarias como tantos otros ámbitos de la sociedad, están sufriendo una grave paralización en el progreso de medios técnicos y personales, y se desconoce si las ideas plasmadas en el Anteproyecto de 2005 llegarán a convertirse en realidad.

En octubre de 2013, el Gobierno aprobó el controvertido<sup>185</sup> Proyecto de Reforma de Ley del Código Penal. Mediante esta reforma se trata, principalmente, de incorporar a nuestro sistema jurídico la figura de la prisión permanente revisable<sup>186</sup>. Tal medida consiste, según la propia Exposición de Motivos de la Ley<sup>187</sup>, en “la imposición de una pena de prisión de duración indeterminada (prisión permanente), si bien sujeta a un régimen de revisión: tras el cumplimiento íntegro de una parte relevante de la condena, acreditada la reinserción del penado, éste puede obtener una libertad condicionada al cumplimiento de ciertas exigencias, en particular, la no comisión de nuevos hechos delictivos, para supuestos de excepcional gravedad.” Por lo que de reformarse finalmente el Código Penal en los términos establecidos en dicha reforma, los centros penitenciarios españoles acogerían entre sus muros a penados de duración indeterminada e inexacta, para los que habría que reinterpretar la finalidad de las instituciones penitenciarias vigentes. Lo único que puede preverse de esta medida, de llegar a publicarse, es la deshumanización, la desesperanza y la desmotivación de aquellos reclusos que se encontrarán ante el cumplimiento de una pena no sólo inexacta, sino también, desocializadora.

No podemos pasar por alto la polémica “Doctrina Parot”<sup>188</sup> y los últimos hechos sucedidos en torno a la misma. Ya mencionamos anteriormente que la institución de

---

<sup>185</sup> D. Juan Antonio Lascaraín (Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Autónoma de Madrid) se refirió a la prisión permanente revisable de la siguiente forma: “Si es permanente, es inhumana; si es revisable, es imprecisa (...) No es, claro, que la nueva prisión permanente revisable comporte la muerte o el castigo corporal del penado. Pero inquieta que, al igual que esas penas indecentes, socave aquellos valores fundamentales que recoge la Constitución.” Disponible, en: [http://www.elderecho.com/cara/permanente-inhumana-revisable-imprecisa\\_11\\_604930002.html](http://www.elderecho.com/cara/permanente-inhumana-revisable-imprecisa_11_604930002.html) En contraposición a esta opinión, D<sup>a</sup> Gemma Gallego Sánchez (Magistrada y miembro del CGPJ) afirma lo siguiente: Reforzar los elementos de la resocialización del autor sometidos a un estricto control judicial, y conforme a criterios claros y tasados -que es en definitiva lo que hace la PPR- ni restringe los derechos constitucionales del autor, ni tampoco atenta, en modo alguno, contra la seguridad jurídica. Acaso realiza un aporte especial a favor de la sociedad, para la prevención y lucha contra la criminalidad, y en salvaguarda de las víctimas directas e indirectas que -no lo olvidemos- somos todos.” Disponible en: [http://www.elderecho.com/cara/Prision-permanente-revisable-constitucional-seguro\\_11\\_604930001.html](http://www.elderecho.com/cara/Prision-permanente-revisable-constitucional-seguro_11_604930001.html)

<sup>186</sup> Vid. DEL CARPIO DELGADO, J.: “La pena de prisión permanente en el Anteproyecto de 2012 de Reforma del Código Penal.” Publicado en el Diario La Ley, nº 8004, Sección Doctrina, Ed. LA LEY, 13 de enero de 2013. (La Ley 19439/2012)

<sup>187</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados. Núm. 66-1, Serie A. De fecha, 4 de octubre de 2013.

<sup>188</sup> En este sentido, puede consultarse, el siguiente análisis: GÓMEZ BENITEZ, J.M.: “El final de la Doctrina Parot.” Publicada en el Diario digital *El País*, disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2013/10/21/actualidad/1382376674\\_747422.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/10/21/actualidad/1382376674_747422.html)

la redención de penas por el trabajo desapareció de nuestro ordenamiento jurídico en 1995, pese a seguir rigiendo la ejecución de la pena de aquellos sentenciados durante su vigencia. El artículo 100 de dicho Código Penal de 1973 era el encargado de regular la institución de la redención de penas por el trabajo, estableciendo que se descontaría un día de reclusión por cada dos de trabajo.

El Tribunal Supremo en sentencia de 8 de marzo de 1994<sup>189</sup> dispuso que el límite de 30 años previsto en el art. 70.2 del Código Penal de 1973 debía ser interpretado como “una pena nueva y autónoma”, sobre la cual debían aplicarse las redenciones de pena. Pues bien, esta aplicación se vio modificada cuando la Audiencia Nacional rechazó la acumulación en una sola condena de 30 años, de las 26 penas de prisión que le fueron impuestas al miembro de la banda terrorista ETA, Henri Parot. Este interno presentó un recurso de casación que fue resuelto por el Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2006<sup>190</sup>, así, se pasó a considerar, que el límite de 30 años no da lugar a una pena distinta de las sucesivamente impuestas al reo, sino que tal límite representa el máximo de cumplimiento del penado en un centro penitenciario. Por todo ello, las redenciones de pena debían aplicarse sobre cada una de las penas impuestas de forma separada y no sobre el límite máximo de 30 años. Se implantó, pues, un sistema de cumplimiento de la pena privativa de libertad que se basaba en que el reo al que le habían sido impuestas varias penas debía cumplirlas de forma sucesiva, empezando por la más grave, hasta llegar al límite máximo de cumplimiento. De esta forma, nació la llamada “Doctrina Parot”, que afectaba a numerosos penados que continuaban en prisión bajo la base normativa del Código Penal de 1973. Y desde este momento comienzan a ejecutarse las penas de la forma establecida por la nueva jurisprudencia del Tribunal Supremo, atrasándose la puesta en libertad de internos que ya habían cumplido con la pena de prisión prevista en virtud de la aplicación de las normas aplicables a su tiempo. La dejadez institucional y la premura jurisprudencial con las que fueron resueltos el conglomerado de conflictos que afectaban al importante número de internos que se acogían a la referida norma, hicieron prever a muchos juristas un final tan escandaloso y trascendental como el que tuvo lugar con la decisión del Tribunal de Estrasburgo.

En cuanto a la interna Inés del Río Prado, que había visto prolongada su situación en prisión por la citada “Doctrina Parot”, acudió a la Sala pequeña del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, que recordó, en su Sentencia de 10 de julio de 2012<sup>191</sup>, que el Convenio Europeo de Derechos Humanos “prohíbe que el derecho penal se interprete de forma extensiva en detrimento del acusado” y que la aplicación retroactiva de la doctrina violaba los artículos 7 y 5.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos. El Gobierno español, defendió que la “doctrina Parot” no viola el Convenio Europeo de Derechos Humanos, pero la Gran Sala del Tribunal Europeo no lo consideró así y determinó que esta doctrina vulnera el artículo 5 § 1 (derecho a la libertad y a la seguridad) del Convenio Europeo de Derechos Humanos y que, por tanto, el Tribunal Supremo venía aplicando de forma retroactiva la ejecución de las penas, siendo además esta postura desfavorable al reo. Este tribu-

<sup>189</sup> Sentencia núm. 529/1994 de 8 marzo. La Ley (RJ 1994\1864)

<sup>190</sup> Sentencia núm. 197/2006 de 28 de febrero. La Ley (RJ 2006\467)

<sup>191</sup> Inés del Río Prado había denunciado los hechos ante la Sala Pequeña del Tribunal Europeo de Derechos Humanos el 3 de agosto de 2009. El 4 de octubre de 2012, el Gobierno solicitó la remisión del asunto ante la Gran Sala del Tribunal según lo dispuesto en el artículo 43 del Convenio (remisión ante la Gran Sala). El 22 de octubre de 2012, el colegio de la Gran Sala aceptó la solicitud de remisión. Se celebró una vista el 20 de marzo de 2013.

nal, declaró por unanimidad que desde el 3 de julio de 2008, la privación de libertad de la demandante no era regular. Por mandato del artículo 46 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, los Estados se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los litigios en que sean parte, por lo que España se vio obligada a solucionar la vulneración de derechos estimada por el Tribunal. Así, Inés del Río Prado quedó en libertad horas después de la decisión de la Gran Sala, el 21 de octubre de 2013. Desde entonces, les ha sido concedida la libertad a más de setenta reclusos.

Finalizando, cabe decir que el problema más acusado en el ámbito penitenciario es la superpoblación. Los centros penitenciarios se encuentran al 140%<sup>192</sup> de su capacidad, sólo superado por Chipre e Italia en el ámbito europeo<sup>193</sup> lo que tiende a obstaculizar el tratamiento de los internos. Siendo conscientes de que la actual situación económica dificulta la construcción de nuevos centros penitenciarios, sin embargo medidas como Unidades Dependientes, o CIS, cada día más en auge, ayudan a liberar las prisiones de población.

Las mejoras más recientes son la implantación de los Módulos de respeto<sup>194</sup>, implantados ya en todos los centros penitenciarios de España. las Unidades Dependientes para madres, en el que las internas ostentan un régimen de semilibertad junto a sus hijos menores, los Módulos Familiares, donde la crianza de los menores se realiza de forma conjunta por ambos padres internos; También se han producido notables avances en el ámbito de la drogodependencia, para tratar de solventar el gran número de reclusos que sufre problemas relacionados con el consumo de drogas<sup>195</sup>, así se han ido instalando Módulos terapéuticos, con programas socioeducativos y terapéuticos concretos que fomenten un cambio de vida de los internos drogodependientes; De la misma forma, existen programas de tratamiento<sup>196</sup>, evidentemente voluntarios, para determinados colectivos de reclusos (agresores de violencia de género, psicópatas agresores sexuales, drogodependientes...) tendentes a disminuir las probabilidades de reincidencia cuando regresen a la vida en libertad.

En definitiva, es muy amplia y compleja la composición del sistema penitenciario y muchos y muy valiosos los profesionales que hacen posible cada día la labor reinseradora, bien mediante el estudio de nuevos métodos o bien, desde la aplicación de los mismos en los diferentes centros de internamiento. A ellos cabe agradecerles todos los avances recogidos en estas líneas y, también, todos los que están por venir.

---

<sup>192</sup> Según el INE, y teniendo en cuenta que desde el año 2010 no existen datos de Cataluña, la población reclusa a fecha de octubre de 2014 es de 55.719 internos.

<sup>193</sup> Cfr. "Las prisiones españolas vistas desde Europa. Un análisis comparado." En el Informe 2010/2011 del Observatorio de la Delincuencia, p. 396. Disponible en <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned: revistaDerechoPenalyCriminologia-2012-7- 2130&dsID=Documento.pdf> (Visitado 26 de mayo de 2013). También publicado en la Revista de Derecho Penal y Criminología, 3º, Época, núm. 7. Ed. UNED, 2012.

<sup>194</sup> Los Módulos de respeto tienen origen en el año 2001 en el Centro Penitenciario de Mansilla de las Mulas (León). Estos módulos constan de una gran organización en la que los internos también se implican, facilitando la adquisición de valores responsables y respetuosos. Puede verse más información en la página web de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/Reeducacion/ProgramasEspecificos/modulosRespeto.html>

<sup>195</sup> Según el estudio "Drogodependencias y Prisión: Situación en las cárceles españolas" de la Unión de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente (UNAD). Patrocinado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, p. 13, el número total de internos consumidores de droga en las prisiones españolas ascendía ya en 2005 a 39.217. Disponible en [http://www.unad.org/upload/29/04/Estudio\\_prisiones\\_II.pdf](http://www.unad.org/upload/29/04/Estudio_prisiones_II.pdf)

<sup>196</sup> Vid. FERNÁNDEZ BERMEJO, D.: "Individualización científica...", op.cit., p. 413.

## **VI. CONCLUSIONES**

Los principales avances del Derecho Penitenciario en la historia más reciente de nuestro país han quedado recogidos en el presente trabajo, mediante el cual, se ha tratado además de analizar el origen de las instituciones que lo componen y su presente funcionalidad.

En síntesis, es destacable cómo el régimen penitenciario, tradicionalmente impuesto a la población reclusa durante la mayor parte de la historia penitenciaria española, ha ido cediendo terreno a favor del tratamiento, al comprender que la individualización científica y el tratamiento especializado a cada interno han de primar sobre cuestiones regimentales que, debieran plegarse hacia el fin reinserción, pese al conocimiento de que ambos pilares son necesarios para cumplir con los fines de la pena y mantener una ordenada convivencia en los establecimientos.

En los años de la Dictadura Franquista, se sucedió en España un amplio conglomerado de disposiciones que fueron en detrimento de la calidad de nuestro sistema penal y penitenciario, y que eran fiel reflejo de la época totalitaria a la que se encontraba sometido el país. Muestra de ello es la creación del Tribunal de Orden Público, y, en consecuencia, el alto número de presos políticos, los severos métodos de sanción con que se corregía la falta de disciplina, los largos periodos en las celdas de castigo y la férrea imposición de la religión en la vida penitenciaria, entre otras. Del lado positivo, mencionaremos, la adaptación a las Reglas Mínimas de Ginebra, la inclusión de los reclusos trabajadores en el Régimen de la Seguridad Social, la creación de la Central de Observación Penitenciaria y la introducción del tratamiento criminológico basado en el estudio de la personalidad del interno, que fue precedió al sistema de individualización científica actual.

La Transición trajo consigo una acentuada transformación en la vida social española, que dio origen a las reformas y cambios legislativos más importantes. Los movimientos de presos en pro de unas mejores condiciones de vida trascendieron por fin al exterior de prisión, donde se intentó dar respuesta a las súplicas de aquellos. La aprobación de la LOGP, que no hubiera sido posible sin el compromiso de quienes creyeron y apostaron por el progreso, ha sido fielmente respaldada con la utilidad que ha desempeñado, y continúa desempeñando, en sus más de treinta años de vigencia. Más tarde, llegó la publicación del Reglamento Penitenciario, que, en su modelo de 1996 venía a potenciar la idea tratamental, y a desarrollar con detalle las características integradoras de la vida de los internos.

Pero, afortunadamente, el Derecho Penitenciario no frena en su evolución. Los módulos específicos para determinados colectivos de internos, así como terapias más adecuadas, son la gran muestra de ello.

Por supuesto, hemos mencionado los errores y los retrocesos sufridos en determinados momentos, para recordar que allí donde se falló hay una oportunidad más de mejorar en el futuro. Así, de la unión del Derecho y la Historia, ha resultado un análisis reciente de esta ciencia tan humana como inexacta. No veo, pues, mejor forma de concluir este estudio que recordando la frase con la que lo comencé, en la que se expresaba la fe en una naturaleza humana recuperable, ésa a la que tiene que deberse, por completo, la normativa penitenciaria.