

La legislación penitenciaria española: orígenes y Ley Orgánica General Penitenciaria (1)

CARLOS GARCÍA VALDÉS
Catedrático de Derecho penal UAH

*A la querida memoria de Emilio Tavera Benito, mi
Subinspector General Penitenciario. No tuve cola-
borador más sabio, más sereno, más leal.*

RESUMEN

El presente trabajo aborda, desde una óptica histórico-evolutiva y desde la visión en primera persona, desde la promulgación de la Ley Orgánica General Penitenciaria, la evolución del sistema penitenciario español y su legislación de prisiones.

Palabras clave: Prisión; Cárcel; sistema penitenciario; historia penitenciaria; Ley penitenciaria; Legislación penitenciaria española.

ABSTRACT

This paper addresses the one hand, the historical evolution of Spanish prison law, according to their principles and uniqueness and, moreover, the recent history of Spanish prisons, after the enactment of the General Penitentiary Law.

Keywords: Prison, Prison Law, Penitentiary System, Recent Spanish Penitentiary history; prison legislation, Spanish penitentiary law.

(1) Conferencia inaugural de la Jornada conmemorativa del 25 aniversario de la puesta en servicio del establecimiento penitenciario de Picassent, pronunciada el 14 de enero de 2016 en el Paraninfo de la Universidad de Valencia.

I

Puedo asegurarles que constituye un verdadero placer intervenir en esta mañana ante Vds. y ello por un triple motivo: por venir a hablar de un tema que no solo configura parte de mi vida sino que la justifica, por hacerlo con la conferencia inaugural de esta Jornada organizada en Picassent con motivo del 25 aniversario de su puesta en servicio y, en fin, por haber sido invitado a efectuarlo por el director del actual establecimiento penitenciario de Valencia, Miguel Ángel Martínez, hijo de Santiago Martínez Motos, mi inolvidable director de Herrera de la Mancha, esforzado, sacrificado y no recompensado como se merecía.

Las efemérides penitenciarias se van sucediendo. Los 75 años de la prisión de Burgos (2) o el centenario de El Dueso (3), ambos en 2007, son acontecimientos que a los buenos penitenciaros no pueden dejar indiferentes. Las muestras y publicaciones que se llevaron a cabo en aquel momento son prueba del reconocimiento que los centros penitenciarios merecen.

Ayer tuve el honor de disertar en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de esta ciudad que me acoge y, como es lógico, no voy a repetir mi discurso (4). Vds. se merecen algo más de mí. Aunque es evidente que la historia carcelaria española es la misma y su presente idéntico, voy a tratar de resumir mi enfoque partiendo de la base de mis estudios de la brillante etapa histórica de nuestro Derecho penitenciario, mis recuerdos de la época en que todo se transformó y de cómo se llevaron a cabo los deseos plasmados en una legislación ejemplar, cual la española, para el resto de los países del entorno cultural.

Mi dedicación al Derecho penal se ha centrado, fundamentalmente, en el penitenciario. A su investigación dediqué mis primeros años, aquellos en los que mi maestro, el prof. Enrique Gimbernat, me dijo que le parecía muy bien mi temprana vocación pero que «de eso no había cátedras». La vida, generosa conmigo, me proporcionó, tiempo después, la ocasión de obtener la de Alcalá. Mi tesis doctoral, de 1974, al régimen penitenciario español fue dedicada (5). Allí esta-

(2) *Vid.* Centro Penitenciario de Burgos, «75 años. 1932-2007». Ayuntamiento de Burgos y otras instituciones. Campher. Burgos, 2007.

(3) *Vid.* Centro Penitenciario El Dueso, «Centenario 1907-2007. Colonia Penitenciaria El Dueso». Gráficas Quinzaños. Santander, 2007.

(4) Titulado «Orígenes y evolución del Derecho penitenciario español», en el Libro-Homenaje al prof. Santiago Mir Puig, en prensa.

(5) *Vid.* GARCÍA VALDÉS, *Régimen penitenciario de España. Investigación histórica y sistemática*. Instituto de Criminología. Madrid, 1975.

ban las primigenias bases de cuanto se hizo luego. Nadie, y menos yo mismo, podíamos presagiar que cuatro después, en 1978, ocuparía la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y redactaría y presentaría la Ley General Penitenciaria hoy todavía vigente.

Desde ese lejano momento puse en práctica cuanto mi maestro me había enseñado. Que los precedentes tiene un peso en toda legislación actual y que, por ejemplo, la estructura de nuestros Códigos penales, que se han venido sucediendo en el tiempo, es tributaria del de 1848 (6) que transforma la sistemática de la mera recopilación que fue el anterior de 1822. Y si conocer el ordenamiento punitivo era esencial, también lo fue, y de manera superlativa, acceder a la ciencia destilada por los autores clásicos. Me regaló los tres tomos de los Comentarios del Pacheco y yo, a partir de aquí, compré cuanto pude al respecto. Y aprendí. Cuando me centré en la materia penitenciaria el camino metodológico ya lo tenía recorrido. Leí todo lo publicado, accediendo así a unos conocimientos que me deslumbraron. Yo no nunca había tenido en mis manos una legislación tan cercana al ser humano ni una temática tan viva como la que me brindaban, por ejemplo, la Ordenanza General de los Presidios del Reino o autores como, entre otros, Concepción Arenal, Fernando Cadalso o Rafael Salillas. Y todo ello me arrastró para siempre. Este recordatorio devoto será la primera parte de mi conferencia.

II

La historia penitenciaria española viene de lejos y se conformó con actitudes y saberes muy determinantes. Penitenciaristas y penitenciaristas labraron un camino que, con el correr de los años y de las décadas, desembocaría en el sistema moderno y, en ocasiones, inigualable. Un primer paso fue el rechazar el modelo estadounidense. Las Comisiones de ilustres representantes que desembarcaron en aquellas tierras a conocer los nuevos establecimientos erigidos no volvieron muy convencidos. Europa sí. Nuestro continente gustó en exceso del sistema celular filadélfico y aún hoy se mantiene en muchas de sus leyes y reglamentos. España fue otra cosa. Ni había los suficientes fondos para construir ese tipo de centros ni se adaptaba el severo aislamiento a nuestro suelo. El preso nacional, decían Salillas y su discípulo, el gran penalista Bernaldo de Quirós, maestro de Jiménez de

(6) GIMBERNAT, *Introducción a la Parte General del Derecho Penal español*. Facultad de Derecho. Madrid, 1979, p. 19.

Asúa, vive en los patios, al sol, a voces, y era poco propicio a la soledad de la celda. Nuestros centros reconvertidos, en todo caso, tampoco proporcionaban las edificaciones adecuadas. Viejos cuarteles, almacenes de Marina o conventos desafectados no eran precisamente muy aptos para el encierro que se pregonaba allende los mares. Los dormitorios colectivos, las brigadas, eran todo lo que se podía ofrecer para recogimiento nocturno y los amplios patios lo que se destinaba en las prisiones radiales para la convivencia diurna.

Pero en este ambiente no muy lustroso nuestros especialistas hicieron milagros. De una parte, los gobernantes que, desde Javier de Burgos, Martínez de la Rosa o Venancio González, pusieron las bases de un régimen carcelario más humano al que se estilaba por doquier. Por la otra, militares destinados a lo largo de su carrera profesional en las prisiones, que entonces estaban todas sometidas a la competencia de los ministerios castrenses, para muchos paso obligado para su ascenso. Soldados que llegaron a la cúspide de su respectivo escalafón, como Abadía o Morla, pasaron primero por el mando de centros carcelarios. Otros no menos relevantes, como Puig y Lucá, Alegret, Guyón o Haro también siguieron esa senda (7). Y entre todos, Manuel Montesinos (8). Ninguno, con ser todos los citados verdaderamente relevantes, como el director de las prisiones valencianas luego Inspector de las del Reino. A él le debemos la invención del régimen progresivo de cumplimiento de condenas y la inspiración de los cuatro Reglamentos de desarrollo de la Ordenanza de 1844. Con redoblado mérito, pues no solo arriesgó su destino militar autorizando a trabajar a los internos fuera del establecimiento, acortando su condena, sino que carecía de base legal alguna para hacerlo pues la legislación sustantiva del momento no contemplaba tal beneficio. Será aproximadamente medio siglo después cuando la realidad del revolucionario sistema se plasme en el Decreto de 1901 y se consolide en el posterior de 1913 y en la Ley de Libertad condicional de un año posterior. Pero entonces, en nuestro Derecho penitenciario, ya había irrumpido, como una fuerza incontenible, Fernando Cadalso. De la ciencia penitenciaria española hablaré brevemente luego.

Las leyes penitenciarias del XIX completan un panorama alentador y modifican el cumplimiento de la pena privativa de libertad. Su aliento positivo se deja sentir. Los muros del establecimiento propor-

(7) Vid. GARCÍA VALDÉS, *Del presidio a la prisión modular*. 3.ª ed. Ópera Prima. Madrid, 2009, p. 13.

(8) Por todos, acerca de su figura y su sistema premonitorio *vid.*, la obra de uno de los más relevantes penitenciaristas contemporáneos, SANZ DELGADO, *El humanitarismo penitenciario español del siglo XIX*. Edisofer. Madrid, 2003, pp. 168 y ss.

cionan otra dimensión al encierro. Los precedentes castigos no se descuentan en locales adaptados a tal fin. Unos barcos a remo, las galeras, o unos pozos mineros, los de azufre de Almadén, constituyen la esencia de la penalidad utilitaria propia del pasado. Siempre el sitio cerrado, oscuro y opresor, marco de un cumplimiento forzoso y forzado. De Real Cárcel de esclavos habló Salillas (9). Y también el mar, la mar siempre primero, que diría el poeta, como expresión de su omnipresencia. Las aguas marítimas son las que bogan las naves, servidas por los presos amarrados a las bancadas; son las mismas que azotan el litoral de los arsenales, las mismas en las que España declinó su poderío naval tras la derrota de Trafalgar, en 1805, que arruina nuestra marina de guerra y, en consecuencia, nuestros establecimientos ribereños que se quedan así sin su cometido principal, cual atender a los navíos. A partir de entonces, del ocaso de los baluartes costeros, serán los locales defensivos en ultramar y los centros industriales peninsulares, quienes tomarán el relevo. La ejecución de las penas en las nuevas moles grises reconvertidas, cuyos patios miran al cielo, al aire libre, donde el humo de las galerías mineras se sustituye por el viento, necesita de una reglamentación. Son precisamente los militares quienes la proporcionan en un principio y por un corto periodo.

En efecto, dos grandes ordenamientos emergen en esta etapa claramente fundacional del sistema. Habrá otros más localistas, como los de presidio gaditano, pero los de 1804 (10), sobre los arsenales marineros y de 1807 (11), de presidios peninsulares, se llevan la palma. Su sentido es plenamente militar. Sus mandos, disciplina, organización interna y funcionamiento responden a su claro espíritu castrense, bien es cierto que matizado respecto al servicio de armas. Asimilados a un regimiento, de ahí que la dirección recayese en un coronel, estas disposiciones son muestra característica de rigor y seriedad, propios de la institución, a la vez que cierto compañerismo que enmarca la relación con los subordinados. Al asimilarse, en muchas ocasiones, la labor del interno a la del servicio de tropa, el acercamiento es más fácil. Ello es sencillamente detectable en el trabajo en el interior que se les encomienda a los condenados en los arsenales, en muy poco diferente al que desempeñan los militares de reemplazo. Todos achican agua, calafatean o arman los buques. El presidio peninsular tiene un conte-

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

(10) Real Ordenanza de los Presidios Navales, de 20 de marzo de 1804.

(11) Reglamento General de los Presidios Peninsulares, de 12 de septiembre de 1807.

nido más industrial, de ahí su otro nombre por el que es conocido. Las labores en talleres o en obras públicas ocupan el tiempo de sus reclusos. La industria militar poco o ningún beneficio obtiene al respecto. Ha de ser posteriormente, cuando la red penitenciaria se extienda a África, cuando se retome la idea del servicio de guerra de los penados mezclados con la clase de tropa.

De todos los presidios de nuestras posesiones norteñas, Ceuta ocupa el lugar más preeminente. Mayor, se le denominaba, en comparación con los cuatro menores: Melilla, Alhucemas, Chafarinas y Peñón de Vélez de la Gomera. Su reglamentación de fin de siglo, del año 1889 (12), vendrá a suponer un precedente hito, un radical acontecimiento que no será considerado como se merecía hasta la llegada científica de Salillas y legislativa de Cadalso. Su mención de la progresión en el cumplimiento de la pena es la razón y la causa de haber sido rescatado del olvido, pasando así a la historia penitenciaria. Otro suceso extrapenitenciario señalará el fin de este destino. Las conclusiones de la conferencia de Algeciras, de 1906, son determinantes para que los presos africanistas se asienten en territorio peninsular a partir de 1907.

III

Es precisamente el declive de la competencia militar la que proporciona alas a la ejecución carcelaria civil. Marina y Guerra ceden su autoridad en este campo, sucesivamente, a Fomento, Gobernación y Gracia y Justicia. El régimen se va haciendo más acorde con las esencias de una penalidad ordinaria. Ese monumento granítico que representa la Ordenanza General de 1834 (13) viene a discernir el campo ordinario de cumplimiento del castrense. Desde entonces, ratificado por la Ley de Prisiones de 1849 (14), este último sistema penitenciario inicia su caída en picado. Aplicable únicamente a los reos componentes de los ejércitos, los condenados por el Código penal común se sustraen a esa ejecución. Y el despegue de las prisiones regidas por la Ordenanza es inevitable en medida proporcional al retraso que experimentarán las sujetas al mando de Guerra, escasas y mucho peor dotadas. Todo tiene una explicación. El número de sentenciados es infinitamente menor, pues el arresto por faltas leves y menos graves en

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

(13) Ordenanza General de los Presidios del Reino, de 14 de abril de 1834.

(14) Ley de 26 de julio de 1849.

los cuarteles subsana la deficiencia. Solo los delitos más graves, que no son tantos, se descuentan en castillos o fortalezas. El presupuesto, siempre no muy boyante, se resiente. Los centros penitenciarios, en cambio, destino de todos los hechos criminales cometidos por los condenados, de muy superior cuantía, tienen una mayor atención de las arcas públicas. La creación del cuerpo de empleados de establecimientos penales, en 1881 (15), completa y cierra el círculo. Y además, la mejor doctrina penitenciaria del momento se vuelca con el régimen carcelario y los establecimientos civiles. Cuanto se ha escrito en el s. XIX y principios del XX, a este sistema se refiere, motivo de su avance y reconocimiento comparado.

La regulación del trato, que no tratamiento, de los reclusos es exhaustiva en la normativa que nace al igual que la dedicación de nuestros científicos. A ellos voy ahora a dedicarme.

Concepción Arenal, ateneísta destacada, visitadora de las prisiones gallegas y luego de todas las nacionales, no es una profesional penitenciaria. Es una mujer entregada a la causa de la mejora de las cárceles y prisiones, dotada de una excepcional capacidad para la lástima y el perdón. A su espíritu pietista y comprensivo con la desesperanza de los pobres, de las víctimas, de los presos, decía Gumersindo de Azcárate, debe mucho la reforma de nuestros centros y de su criterio humanista, por ejemplo, es tributaria la ocultación de la ejecución de la pena de muerte de los lugares públicos al interior de los establecimientos en 1900. Una de mis primitivas lecturas, además de los primeros libros de Salillas, fueron sus obras completas cuya primera edición de páginas sepia primorosamente guardo. Entre las mismas, el visitador del preso se alza como un monumento a la solidaridad, la benignidad y la conmiseración. No fue redactora en concreto de norma alguna pero su impronta quedó indeleble en nuestra historia carcelaria. Su augusto retrato presidió mi sala de juntas de la Dirección General, sustituyendo al del general Franco, como hoy lo hace en la correspondiente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Penitenciarios de verdadero fuste fueron Rafael Salillas y Fernando Cadalso. Desde dentro de la Institución, pues ambos fueron funcionarios, de distinta suerte, eso sí, tejieron una obra fundamental, cada uno en su estilo, determinante para el conocimiento del presente en que escribían y para el futuro. He dicho en otra ocasión que una de mis lecturas penitenciarias que más honda huella dejaron en aquel joven doctorando y emergente profesor que fui, fue «La vida penal en

(15) Real Decreto de 13 de julio de 1881.

España» del maestro de Angüés (16). Escrita en 1888 el texto es de una lealtad crítica sobrecogedora y desacostumbrada. Desde entonces me hice, no sin dificultades, económicas y de búsqueda, con la totalidad de su obra. Lo mismo efectué luego con la de Cadalso, Lastres y todo el resto de los escritores del ramo. Mi biblioteca fue creciendo junto con mi devoción por la temática a la que he dedicado gran parte de mi vida académica. Y me recompensó aquella entrega. Cuando accedí al cargo de Director General tenía en mi mejor memoria lo narrado o investigado por los maestros nacionales y de ello, con legitimidad, me serví.

Si Salillas fue un potente innovador ideológico, pues su fortuna como inspirador de leyes tuvo menos éxito inmediato que sus aportaciones científicas, no deben dejarse de señalar dos de sus importantes realizaciones, que se remontan al mismo año, y una secuela. En efecto, en 1903 se suceden dos acontecimientos singulares para nuestro campo: se propugna el sistema tutelar correccional o tratamiento individualizador de cada penado (17) y se crea la Escuela de Criminología (18). Escasa repercusión tuvo la norma salillista, arrumbada por la fuerza legislativa que significó la de inspiración cadalsiana. Pero la historia ignora las vueltas que la misma da. Tuvo que esperar setenta y seis años para hacerse realidad el sueño de aquel hombre modesto, criminólogo y penitenciario ejemplar. Hoy nuestra vigente Ley Orgánica habla del sistema «de individualización científica, separado en grados». Precisamente el recuerdo y el conocimiento del pasado me facilitaron dar con el término adecuado cuando escribí el precepto concreto que recoge la frase (19).

Cadalso en el Derecho penitenciario español es la referencia obligada durante décadas. Cuando estudié sus textos e incluso cuando accedí al cargo rector del Centro Directivo, en el mundo penitenciario era la doctrina indiscutible y correcta. No era, desde luego, el mérito atribuido gratuito. Cadalso manda establecimientos y alcanza el máximo cargo directivo pero, sobre todas las cosas, retoma el sistema ideado por Montesinos y lo eleva a categoría. Las disposiciones

(16) SALILLAS, «La vida penal en España». *Revista de Legislación*. Madrid, 1888.

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

(18) *Vid.*, muy recientemente, al respecto, FERNÁNDEZ BERMEJO, «La Escuela de Criminología y el Centro de Estudios Criminológicos del Perú», en *IusPuniendi*, 2, 2015, pp. 493 y ss.

(19) *Vid.* GARCÍA VALDÉS, *Del presidio a la prisión modular*. 3.^a ed. Opera Prima. Madrid, 2009, p. 44.

de 1901 (20) y 1913 (21), que llevan su impronta, contemplan el régimen progresivo de cumplimiento de condenas que se mantendrá hasta la norma vigente. Para completar el panorama y asegurarse el futuro, se promulga, en 1914, la Ley de Libertad Condicional (22) también debida a su inteligencia y a su pluma. Todo así queda dicho y escrito. Con tiempos rígidos y tasados previamente para el ascenso de periodo carcelario y traslados consiguientes de establecimientos, con el complemento, en 1902 (23), del catálogo de prisiones centrales y centros penitenciarios clasificados según el destino de los condenados, la totalidad del sistema gira alrededor de la separación y la aplicación de los tres grados (hoy, denominados cerrado, ordinario y abierto), hasta obtener el cuarto o libertad condicional.

Este sistema progresivo permanece inalterable en el tiempo. Los Reglamentos primorriveristas, la legislación republicana o la normativa reglamentaria franquista lo mantienen invariablemente, pasando su denominación a los Códigos penales cuando del método de la ejecución de la pena privativa de libertad se trata. Instrumentos como la redención de penas por el trabajo, nacido durante la misma guerra civil y en vigor hasta el vigente texto punitivo de 1995, contribuyen a sumarse al adelantamiento de condena e influye positivamente en los grados. La Ley Orgánica General Penitenciaria todo lo transforma, es el gran cambio legislativo, el nuevo Derecho penitenciario español. Cómo se llegó a la misma y cómo se puso en funcionamiento es la segunda parte de mi presente intervención.

IV

La exposición de la elaboración de la vigente Ley Orgánica General Penitenciaria ha de enmarcarse en el contexto de la transición política española del régimen autoritario a la democracia. Espero ser capaz de explicarles el ambiente del momento que no he podido olvidar. Pero antes, como accedí a la redacción del texto y al cargo de Director General.

Ya he dicho que mi materia específica de estudio e investigación era el Derecho penitenciario. Desde el año 1971 venía escribiendo con continuidad en Cuadernos para el Diálogo al respecto. El acceso a la

(20) Real Decreto de 3 de junio de 1901.

(21) Real Decreto de 5 de mayo de 1913.

(22) Ley de 23 de julio de 1914.

(23) Decreto de 10 de marzo de 1902.

cátedra salmantina de mi maestro, Enrique Gimbernat, conllevó que le acompañara a la ciudad del Tormes. Allí recibí, en las Navidades de 1977, la llamada del Ministerio para hacerme cargo, como presidente, de la ponencia redactora de la Ley. Acepté después de escuchar a mi maestro que entendió que la ocasión era única. Asumí la petición con ilusión y ofrecí al ministro, Landelino Lavilla, una posición personalista y una metodología de trabajo concreta: pocos miembros en la Comisión, seleccionados por mí y asunción personal de la plena responsabilidad. Debían estar llenos de preocupación los mandos ministeriales por los acontecimientos que se venían sucediendo en nuestras cárceles y la necesidad de su reforma, pues pusieron en las manos de un profesor de 30 años, cercano a la UCD, pero no militante, el relevante encargo. Repartí materia entre los profesionales designados, presidí hasta marzo las reuniones y me reservé la parte sustancial del Anteproyecto de la norma para redactarla en su conjunto concordando sus partes. Presentada como un mero trámite a la Sección correspondiente de la Comisión General de Codificación, aprovechando las vacaciones de Semana Santa, me llevé el texto para tratar de rematarlo.

La vida me reservaba otra sorpresa, de motivo trágico en este caso. En esos días, un martes, fue asesinado en Madrid, al salir de su casa, en la esquina de la gasolinera de la calle Cartagena, Jesús Haddad Blanco, Director General de Instituciones Penitenciarias, por un comando de los Grapos. Procedente de ministerio tecnócrata, decidió aceptar el cargo por la amistad con el subsecretario de Justicia, Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona. En mi breve retiro playero recibí otra llamada, esta vez la definitiva. Ahora no se trataba de asumir la redacción de la Ley, era para ocupar el puesto vacante y continuar con la tarea emprendida por el Centro Directivo desde dentro. Lo dudé poco pues volví a tener el apoyo de Gimbernat y de mi familia, que lo entendieron perfectamente. A finales de marzo de 1978 tomé posesión en el ministerio de la Dirección General que marcó mi vida. Rodeado de los más directos colaboradores que elegí, reconocidos como los mejores expertos del momento, que fueron extremadamente fieles a mi persona y leales al proyecto que se iniciaba, como Francisco Bueno Arús, Jesús Alarcón o Emilio Tavera, todos hoy desaparecidos y en mi mejor recuerdo, di comienzo a la andadura para la que fui nombrado.

El ambiente no era propicio para emprender una reforma serena y tranquila. Los motines se habían sucedido en nuestras prisiones y el deseo de que las dos amnistías concedidas por el gobierno para los reclusos por motivos políticos, que alcanzó a muchos terroristas, por ese generoso prurito de «empezar de nuevo», se extendiera a los con-

denados por hechos criminales comunes fue una de las causas determinantes de los múltiples conflictos. Recuerdo, a este respecto, la frase, directamente dirigida a los presos, de algún miembro de las Comisiones parlamentarias oficiales, a quienes permití las visitas a los centros, plena de irresponsabilidad, referida a que «hay que quemarlo todo para que podáis salir» o la que me dijeron los presos de Málaga, pensando en la amnistía o en las revueltas violentas: «Nosotros saldremos a la calle o al cementerio» y mi frase contundente: «Yo me ocuparé que no vayan ni a un sitio ni a otro».

Por otro lado, la necesidad de redacción de un texto penitenciario era evidente y una exigencia democrática. Si la política de consenso había funcionado con absoluta corrección en la elaboración de la Constitución, no se me alcanzaba el por qué no podía aplicarse en el tema de mi competencia. Como así fue. La ley Penitenciaria fue una norma pactada por todas las fuerzas con representación en ambas Cámaras y aprobada por unanimidad en el Congreso y aclamación en el Senado (24). Fue la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, la primera de desarrollo constitucional y, prácticamente, ahí sigue rigiendo la vida de nuestros centros.

Pero antes de este instante supremo había que abordar determinadas cuestiones. En primer lugar, la inversión en nuevos establecimientos. Recorrí unos treinta de los existentes en servicio, muchos en variadas ocasiones, y era difícil encontrar alguno adaptado a la reforma que se pretendía. Antiguos, con escasos departamentos celulares y muchas brigadas y dormitorios colectivos que solo el hacinamiento procuraban, su estructura no favorecía, en líneas generales, lo que se pretendía. Si a ello añadimos los casi cuarenta deteriorados por los incendios, la situación no era muy favorable para ninguna transformación en profundidad. La inversión de 10.500.000 de pesetas de las de entonces, favoreció el cambio arquitectónico que tuvo, lógicamente, dos objetivos: reparar de urgencia los destrozados e iniciar la construcción de nuevos centros con un criterio moderno, abandonando los sistemas radial o de poste de teléfono y patrocinando el modular que aún rige.

Sin Ley en vigor, había que legislar mediante Órdenes Circulares que adaptasen el Reglamento de 1968 a la realidad de la situación que nos encontrábamos en el Centro Directivo. Algunas son mi permanente satisfacción. La conversión de Valencia-mujeres y Alcázar de San Juan en prisiones abiertas, las visitas vis a vis, la educación en los establecimientos, los permisos de salida o la implantación del deno-

(24) Vid. SAINZ MORENO: *Ley General Penitenciaria. Trabajos Parlamentarios*. Cortes Generales. Madrid, 1980, pp. 138 y 190.

minado «régimen de vida mixta», antecedente del cerrado, fueron el contenido de las más importantes. No siempre tuvieron la comprensión de todos. La extrema derecha fue reticente con todo lo que significaba equilibrio en la ejecución y reforma generosa de nuestro sistema. Incluso alguna autoridad judicial, que no entendía nada, intentó el procesamiento de quien les habla por conceder permisos de salida a los internos alegando que tales no se contemplaban en la legislación adjetiva vigente y podían constituir delito de infidelidad en la custodia de presos. Todos los obstáculos se fueron superando y ello es el patrimonio de las autoridades ministeriales y de cuantos trabajaron conmigo en aquellos tiempos.

Como bien puede intuirse, todo era difícil y, algunos de los sucesos, los menos, gratificantes. Me voy a permitir narrarles algunas anécdotas, por llamarlas de alguna manera, que les pueden ofrecer una visión real de cuanto se abordó y se sufrió entonces. Recuerdo al respecto el tiroteo del cuartel de la Policía Nacional en Basauri por miembros de ETA, desde la carretera que lo circunda y en posición elevada, disparando y asesinando a los agentes cuando hacían gimnasia. Cuando las autoridades del más alto rango de Interior acudieron al local hubo un conato de retenerlas hasta que no se satisficieran determinadas peticiones. La prisión de Bilbao estaba al lado y había presos de la organización terrorista en su interior. Les aseguro que los momentos fueron intensos y pudieron ser trágicos. Únicamente la firmeza de su buen director, de los funcionarios de servicio y de los guardias civiles que guardaban el recinto hizo que nada pasara a mayores.

Cuando, después de mi atentado por los Grapo, comparecí ante el Congreso para seguir discutiendo la futura Ley penitenciaria, un conocido parlamentario y abogado en causas de terrorismo me dijo: «Me alegro que estés bien. No ha sido ETA. Si es ETA te mata, pero ETA no tiene nada contra ti». Yo le dije a mi ministro, cuando se lo conté: «No supe si darle las gracias o mandarle detener». Hice lo primero.

En la prisión central de Burgos, así todavía llamada, experimenté una alegría de las que no se daban muchas por entonces. Después de recorrerla entera, pasar allí todo el día, hablar con todos y explicar la reforma que se estaba acometiendo, al salir del centro escuché un acerrado aplauso en su patio central, reconocimiento que aún llevo dentro. El mismo patio del reloj al que unos leales funcionarios, tiempo después, pusieron mi nombre. En mi memoria aquel aplauso es preferente al que recibí de los senadores el día 12 de septiembre de 1979 cuando en aquella sede se aprobó la Ley.

En el viejo Puerto de Santa María tuve un encuentro con los sancionados disciplinariamente en su celular que más parecía, como

luego lo describí, una profunda trinchera. Allí me topé con un recluso extremadamente conflictivo, que conocía de otros establecimientos: «de talego en talego, Julián» le dije: «Ya ve Vd. me persiguen», me respondió y añadió: «Haga algo por sacarme de aquí». Lo hice con él y con todos los castigados, con ocasión de mi visita, lo que entonces era tradición, bajo compromiso de no volver a incurrir en graves faltas disciplinarias. No se los demás, pero mi interlocutor cumplió.

Por último, dos pequeñas historias precisamente referidas al antiguo centro valenciano, cuando era prisión Modelo y estaba, como todos, bajo mi mando. Cuando yo visitaba los establecimientos siempre me reunía con los funcionarios y los internos. Al hacerlo con uno de los reclusos más conflictivos, procedente de muchas prisiones, mientras me contaba sus problemas se interrumpió y me dijo: «Vd. cree que me han cacheado bien y que Vd. está seguro, pues mire» y me exhibió un pincho de considerables proporciones. «Y ahora que hacemos», me dijo. «Vd. se lo guarda y yo no digo nada», como así fue. Donde sí hice fue en otro centro donde unos presos jóvenes me comunicaron que sufrían ataques sexuales por parte de otros reclusos. Pese a sus reticencias, me dieron los nombres de los agresores y en conducción especial y directa salieron esa misma noche para una prisión bastante más desagradable y me cuidé muy mucho de que jamás volvieran al local de procedencia.

En ese mismo lugar de la antigua Modelo de Valencia, en el departamento de celdas bajas, de construcción cuadrangular, con celdas de las llamadas americanas, es decir visto su interior desde afuera al recorrerlas, uno de los allí castigados, antiguo conocido de El Dueso, me dijo: «A Vd. le parece bien esto», a lo que contesté: «No, Alfredo, pero tampoco me parece bien el asalto que Vd. y otros han efectuado al economato, lesionando a los internos que lo atendían». En todo caso, este departamento, en verdad decimonónico, no duró mucho.

IV

La Ley penitenciaria tuvo referencias de Derecho comparado y mucho de nuestra mejor tradición adaptada al momento en que fue elaborada. Entre la legislación extranjera, las normativas sueca (25), italiana (26) y alemana (27) estuvieron a la vista. Se trataba de textos

(25) Ley de 19 de abril de 1974.

(26) Ley de 26 de julio de 1975.

(27) Ley de 16 de marzo de 1976.

demasiado amplios, tipo reglamento, que todo lo trataban de regular. Cuando volví los ojos a la más cercana disposición francesa, su Código de procedimiento penal nada mejor ofrecía. Nuestra Ley Orgánica es un conjunto de 80 artículos que reflejan la esencia de un moderno Derecho penitenciario. Contiene la definición de su objetivo: la reeducación y la reinserción social de los sentenciados, sus principios programáticos, la clasificación de los establecimientos y su correspondencia con los tres grados que se contemplan, la diferenciación entre régimen y tratamiento, la aparición de la figura del juez de vigilancia penitenciaria, la mera mención necesaria del funcionariado, que se completó, muchos años después con la redacción de su Código deontológico (28), cuya comisión presidí o, en fin, la asistencia postpenitenciaria. Su desarrollo se dejó al extenso Reglamento, primero el de 1981 y hoy al de 1996.

Nuestra superior historia se plasmó en connivencia con la mejor aportación comparada. Entre la segundas no puede dejar de mencionarse la figura del juez de vigilancia. De tradición brasileña, Italia y Francia, fundamentalmente, la trajeron a su ordenamiento, bien con este nombre o con la denominación de juez de ejecución de penas, y su implantación en España se hizo imprescindible, aunque en nuestros lares sus competencias son mayores que en los países mencionados pues alcanzan a lo penológico y a lo penitenciario. ¿Por qué era necesario? Por ser la Administración, hasta ese momento, juez y parte. En efecto, recuerdo como personalmente despachaba con mi jefe del servicio técnico-jurídico, como entonces se llamaba, el desaparecido y gran jurista Francisco Bueno Arús, todas las sanciones disciplinarias o los terceros grados, cupiendo únicamente el recurso contencioso final que se solventaba, siempre, demasiado tarde para los intereses del recluso. Además, su inclusión en la Ley era un clamor doctrinal que, con toda justicia, había que atender y que yo mismo había defendido años atrás (29).

Del pasado se plasmaron en la norma lo que entendí más adecuado. Especialmente la clasificación de establecimientos y el trato humanitario. La apreciación imparcial del régimen enseña una muestra de derechos y deberes razonable. Es esa relación especial de sujeción la que posee un contenido que está perfectamente distribuido en el articulado, entrecruzándose aquéllos. La parte del tratamiento la redactó Alarcón Bravo. Junto con Tavera, nunca tuve un colaborador más inteligente y fiel, por eso mi recuerdo, cuando ya no está, es imperecedero. Jesús Alarcón, creó el Gabinete Psicológico en la pri-

(28) Instrucción 2/2011, de 21 de febrero.

(29) Vid. GARCÍA VALDÉS, *La nueva Penología*. Instituto de Criminología. Madrid, 1977, pp. 27 y ss.

sión de Carabanchel (30), a finales de los años sesenta y fue uno de los impulsores de la Central de Observación (31). Tenía que verter sus conocimientos en la legislación que nacía. Ese título III es el único que se debe completo a su querida pluma, con excepción de la redacción del art. 72, ya citada, que a quien les habla se debió. No así su reforma por la Ley 7/2003, desafortunada donde las haya.

El tratamiento diseñado en la Ley se basa en las ciencias de la conducta y trata de conseguir aquel objetivo reinsertador, recogido en el primer precepto de la norma, lo que se repite ahora en el 59. Esta concepción es modesta. No pretende alcanzar una adaptación conductual total del reo a la sociedad en la que vive, sino el proporcionarle los instrumentos de ser capaz de llevar una vida sin delitos y que de los mismos en un futuro se sirva. Es lo que se denomina acepción mínima del tratamiento y esa fue la apuesta normativa de Alarcón. Hoy la disposición reglamentaria vigente ha ampliado el campo de actuación de los instrumentos del mismo, partiendo de la intervención en el comportamiento global del penado, incluyendo como elementos de aquél el trabajo, la educación, la enseñanza o el deporte.

Siempre tuve en la cabeza el ancestral nombre del ministerio al que entonces servía. Gracia y Justicia era su augusta denominación y algo quería, sin duda, decir, cual era atender a los dos aspectos de la ejecución penal. Los beneficios eran consustanciales también en la materia penitenciaria. Premios por buena conducta y castigos proporcionados se entremezclan en una gestión correcta de un centro. El acortamiento de condena existe desde la Ordenanza de 1834. Por eso la legislación los contemplan de forma justa, y por ello, porque Instituciones Penitenciarias contempla ambas categorías, la prisión permanente revisable trastoca este sistema que ha regido durante décadas.

Los permisos de salida obtienen en la Ley el respaldo que no tenían antes. Ya he mencionado algunas de las dificultades surgidas cuando su puesta en marcha. Hoy se alzan como un medio inevitable de preparación a la libertad con una estadística de fracasos realmente inapreciable. Del mismo modo, en la Ley estaba el germen de las prisiones mixtas o de las formas especiales de ejecución, aunque no se contenían estas últimas en su articulado. Que el actual CIS de Córdoba lleve mi nombre (32) es, junto con la medalla de oro al mérito penitenciario, el mayor honor que he recibido, entre tantos, en mi vida.

(30) ALARCÓN, «El Gabinete Psicológico de la Prisión Provincial de Hombres de Madrid», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, enero-marzo 1965, pp. 51 y ss.

(31) Creada por Decreto de 22 de septiembre de 1967.

(32) Por Orden de 28 de octubre de 2004.

Del régimen penitenciario de los terroristas también había que ocuparse. En mi etapa se optó por la concentración en dos centros: Soria para ETA y Zamora para los Grapos. Este era el mayor número de internos, unos trescientos. La extrema derecha permanecía presa en Ciudad Real y los militantes de Terra Lliure en Segovia. Todos eran viejos establecimientos, con años de imponente servicio. Pero no había otros. Cuando se pone en funcionamiento Herrera, la ocasión no fue desaprovechada por el nuevo gobierno. «Menos mal que teníamos Herrera», me dijo un importante ministro socialista y me lo manifestó con alivio cuando, en 1983, ya lejos del cargo, trasladaron a la totalidad de los etarras según Orden de la Presidencia (33). La posterior política penitenciaria de dispersión en todos los departamentos cerrados de la Península a las nuevas disponibilidades de locales y de medios fundamentalmente obedece. No voy ahora a tratar de este relevante asunto sobre el que he escrito con detenimiento (34). Baste decir que el arrepentimiento y el abandono de la organización criminal se está logrando, por un lado, por mantener, desde hace años, la dispersión de los recalcitrantes y, por el otro, con la denominada «vía Zavalla» o «vía Nanclares», es decir favorecer a quienes pretenden dejar de pertenecer a la banda (35).

Quiero ir finalizando. Mis 31 y 32 años los dejé en Instituciones Penitenciarias en aquella etapa magnífica de la reforma política y del desarrollo constitucional que, a diferencia de otros, no me canso en alabar y de la que me muestro definitivamente orgulloso. Pero lo anterior, lo de la edad, no es rigurosamente cierto pues no acabó allí. Desde entonces, me siento vinculado a la Institución de forma invencible. Con la vista puesta en el pasado, uno llega a la conclusión que no puede rechazar la más esforzada, la más vocacional, la más valiente, en definitiva, la mejor etapa de su vida que, como diría Mario Benedetti, fue mi razón (y mi corazón) de ser.

(33) Orden de 26 de octubre de 1983.

(34) Vid. GARCÍA VALDÉS, «Los presos terroristas en España: concentración vs. dispersión y régimen penitenciario. Historia y presente», en *Libro-Homenaje a Bern Schünemann*. Gaceta Penal. II. Lima, 2014, pp. 457 y ss.

(35) A fecha de hoy, el número de etarras presos en cuarenta centros penitenciarios españoles asciende a 399, a los que hay que sumar los 87 de Francia y 1 en Portugal.