

## **La Transición en el medio penitenciario: Los orígenes de la Ley Orgánica General Penitenciaria.**

**SARA CAROU-GARCÍA**

*Profesora Doctora de Derecho Penal  
Universidad de A Coruña – Cátedra de Memoria Histórica*

### ***El convulso contexto penitenciario de finales de la década de los setenta del pasado siglo***

El escenario penitenciario español de finales de la década de los setenta del pasado siglo estaba presidido por un elevado nivel de conflictividad, siendo habitual el amotinamiento de los reclusos<sup>1</sup>.

Las amnistías logradas por los condenados a prisión por su oposición ideológica a la dictadura franquista y por su lucha contra un gobierno represor e ilegítimo encendieron los ánimos de los denominados reclusos *comunes*, al considerarse discriminados por no poder acceder a esa medida de gracia<sup>2</sup>. Los internos *comunes* o *sociales* se consideraban también

---

1. Vid. ANDRÉS LASO, A., “Veinticinco años desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/1979, General Penitenciaria, primera norma con este rango de la democracia española”, Revista Jurídica de Castilla y León, nº 5, enero 2005, p. 98; GARCÍA VALDÉS, C., *Derecho Penitenciario (Escritos 1982-1989)*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, p. 253; ARRIBAS LÓPEZ, E., *El régimen cerrado en el sistema penitenciario español*, Ministerio del Interior-Secretaría General Técnica, Madrid, 2010, p. 68.

2. Ver Bibliografía (Nota1)

víctimas de una estructura social injusta y de unas leyes dictatoriales que imponían unas penas desproporcionadas en relación con el delito cometido<sup>3</sup>. A este respecto, cabe recordar que la amnistía ha sido definida por el Tribunal Constitucional como *“una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia (...) pretende eliminar, en el presente, las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa –en sentido amplio– que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político. Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve, cuya finalidad unitaria no enmascara el hecho de que se pone en práctica recurriendo a una pluralidad de técnicas jurídicas que quedan unidas precisamente por la finalidad común”*<sup>4</sup>.

Las amnistías citadas fueron promulgadas por el *Real Decreto Ley 10/1976, de 30 de julio de 1976*<sup>5</sup> y por la *Ley 46/1977*<sup>6</sup>, de 15 de octubre de 1977. La segunda norma aludida resultó ser más ambiciosa que la primera. Así el Real Decreto Ley 10/1976 amnistiaba en su artículo primero, entre otros, *“todos los delitos y faltas de intencionalidad política y de opinión comprendidos en el Código Penal o en leyes penales especiales no mencionadas en el apartado siguiente, en tanto no hayan puesto en peligro o lesionado la vida o la integridad de las personas o el patrimonio económico de la Nación a través del contrabando monetario”*. La Ley 46/1977 elimina las excepciones referidas a la lesión o puesta en peligro de la vida o la integridad física de las personas o el patrimonio de la Nación, proclamando en su artículo primero la amnistía respecto de

*a) Todos los actos de intencionalidad política, cualquiera que*

---

3. Ver Bibliografía (Nota2)

4. STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ.2.

5. BOE nº 186, de 4 de agosto de 1976.

6. BOE nº 248 de 17 de octubre de 1977.

*fuese su resultado, tipificados como delitos y faltas realizados con anterioridad al día quince de diciembre de mil novecientos setenta y seis.*

*b) Todos los actos de la misma naturaleza realizados entre el quince de diciembre de mil novecientos setenta y seis y el quince de junio de mil novecientos setenta y siete, cuando en la intencionalidad política se aprecie además un móvil de restablecimiento de las libertades públicas o de reivindicación de autonomías de los pueblos de España.*

No obstante, la inclusión en el artículo segundo del citado texto normativo de una referencia a la amnistía de “*los delitos y faltas que pudieran haber cometido las autoridades, funcionarios y agentes de orden público, con motivo u ocasión de la investigación y persecución de los actos incluidos en esta Ley*” y de “*los delitos cometidos por los funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas*”, convirtió a esta ley en el mecanismo de impunidad perpetua de los crímenes cometidos al amparo de la dictadura franquista, siendo aquéllos consustanciales a ésta.

El contexto de reclusión de finales de esos años setenta se caracterizaba por las torturas y vejaciones constantes<sup>7</sup> a las que eran sometidos los reclusos, así como por la insalubridad y deterioro material de los centros de internamiento<sup>8</sup>. Estas características no eran una novedad en el sistema penitenciario del franquismo. El ejercicio del poder estatal a través del miedo y la coerción, propio de la dictadura del General Franco, también tuvo su reflejo en el ámbito carcelario. La principal –quizás la única– preocupación de la Administración penitenciaria era el mantenimiento, a toda costa, de una férrea

7. Vid. LANDROVE DÍAZ, G., “*La Ley Orgánica General Penitenciaria, veinticinco años después*”, *Estudios Penales y Criminológicos*, nº 25, 2004, p. 122.

8. Ver Bibliografía (Nota3)

disciplina, que aunaba elementos militares (como las formaciones o los toques de corneta) con un expiacionismo de marcado carácter religioso. Todo ello contribuía a generar un clima de tensión contenida<sup>9</sup> en el interior de las prisiones, que eclosionaría a finales de la década de los setenta.

La concienciación ideológica de los penados, de la que surgió un autorreconocimiento de los mismos como titulares de derechos humanos inviolables, dio lugar al nacimiento de un tejido asambleario<sup>10</sup> en el interior de las prisiones –apoyado desde el exterior– encargado de coordinar y organizar las acciones de protesta. Entre las múltiples organizaciones reivindicativas destacaron: la Coordinadora de Presos en Lucha (COPEL), la Asociación para el Estudio de los Problemas de los Presos (AEPPE), los Comités de Apoyo (ACOPEL) o los Grupos Armados de Presos en Lucha (GAPEL).

Esta estructura organizativa, creada por los reclusos para canalizar sus reivindicaciones, supuso un grave problema regimental para la Administración Penitenciaria, desconocido hasta ese momento. Los motines, los incendios, las destrucciones del mobiliario o las autolesiones de los internos se expandieron por prácticamente la totalidad de los centros penitenciarios españoles<sup>11</sup>. El restablecimiento del orden en las cárceles pasaba por la separación de los internos más activos, dentro de los diferentes movimientos asamblearios, del resto de reos.

---

9. Vid. RODRÍGUEZ ALONSO, A., “*Visión empírica de la evolución del sistema penitenciario español en los últimos tiempos. Situación actual.*”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 256, 2012, p. 70.

10. Vid. ARRIBAS LÓPEZ, E., *El régimen cerrado...*, *op. cit.*, p. 70; GARCÍA VALDÉS, C., *Informe General 1979*, *op. cit.*, pp. 9 y ss.; GALVÁN GARCÍA, V., “*Michel Foucault y las cárceles durante la transición política española*”, *Revista Internacional de Filosofía*, nº 48, 2009, pp. 28 y ss. Sobre la acción colectiva de los presos comunes durante la transición vid. LORENZO RUBIO, C., *Cárceles en llamas*, Virus, Barcelona, 2013.

La compleja normativa penitenciaria de la época –configurada por múltiples normas, de diverso rango, que no en pocas ocasiones entraban en abierta contradicción entre sí<sup>12</sup>– se mostraba insuficiente<sup>13</sup> para atajar esa situación de colapso de la Administración carcelaria. Ni la *Ley de Enjuiciamiento Criminal* de 1882<sup>14</sup>, ni el *Código Penal* de 1973<sup>15</sup>, ni el *Reglamento de los Servicios de Prisiones* de 1956, albergaban un mecanismo específico que permitiese una segregación y un aislamiento permanentes de los internos considerados por la Administración como especialmente peligrosos, para el mantenimiento de una adecuada convivencia en el interior de las prisiones.

En este punto debemos traer a colación que las reformas operadas en la legislación penitenciaria de los últimos años del franquismo –a través del *Decreto 162/1968, de 25 de enero*<sup>16</sup>, y del *Real Decreto 2273/1977, de 29 de julio*<sup>17</sup>– modificaron substancialmente la posibilidad legal de aplicar a los internos el régimen de aislamiento celular. El Decreto 162/1968 determinó que la aplicación del régimen penitenciario restrictivo y asegurador sólo fuese posible cuando el interno

---

11. Vid. RODRÍGUEZ ALONSO, A., “*Visión empírica de la evolución del sistema penitenciario español en los últimos tiempos. Situación actual.*”, *op. cit.*, p. 71.

12. RODRÍGUEZ ALONSO, A., “*Visión empírica de la evolución del sistema penitenciario español en los últimos tiempos. Situación actual.*”, *op. cit.* p. 69.

13. Vid. ARRIBAS LÓPEZ, E., *El régimen cerrado...*, *op. cit.*, pp. 56 y ss.

14. Gaceta de 17 septiembre de 1882.

15. Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, por el que se publica el Código Penal, Texto Refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre. BOE nº 297, de 12 de diciembre de 1973.

16. Vid. 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. En este decreto aparece por primera vez la denominación de “*régimen cerrado*” que se mantiene en la actualidad. Vid. ARRIBAS LÓPEZ, E., *El régimen cerrado...*, *op. cit.*, p. 81.

17. Ver Bibliografía (Nota4)

mostrara una oposició, o resistència al tractament, o una falta de col·laboració en el mateix, que implicassen una evolució desfavorable de la personalitat del reo<sup>18</sup>. Per su part el Real Decreto 2273/1977 eliminó del catàleg de sancions disciplinàries la referida a la regressió de grau<sup>19</sup>.

### ***La reacció de la administració penitenciària***

Ante ese vacío normativo, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias dicta en 1978 las Órdenes Circulares de 3 de febrero (en adelante OC. 03-02-78) y de 24 de julio<sup>20</sup> (en adelante OC. 24-07-78), encaminadas a lograr la inoquización de los internos más conflictivos. La primera de las circulares citadas ordenó la concentración de estos reclusos en un único centro penitenciario<sup>21</sup>, la prisión de El Dueso, ubicada en la población de Santoña, en Santander. La medida afectó a unos 500 reos que cumplían condena en diferentes cárceles españolas y que fueron sometidos a unas duras condiciones de aislamiento<sup>22</sup>.

La segunda de las Órdenes Circulares, de fecha 24 de julio de 1978, permitió la segregación de los internos más conflictivos<sup>23</sup> del resto, sin necesidad de que se produjese su traslado a un único establecimiento penitenciario destinado al efecto. Así, la aplicación del denominado “*régimen de vida mixta (celular)*” podía materializarse en el propio centro penitenciario en el que se encontraba el penado o preventivo infractor; no obstante si tal posibilidad era inviable o bien existían razones excepcionales de seguridad –apreciadas por el Centro

18. Ver Bibliografía (Nota5)

19. Ver Bibliografía (Nota6)

20. Ver Bibliografía (Nota7)

21. Vid. ARRIBAS LÓPEZ, E., *El régimen cerrado...*, op. cit., p. 75.

22. Ver Bibliografía (Nota8)

23. Ver Bibliografía (Nota9)

Directivo— que desaconsejase tal opción, los reclusos podían ser trasladados a los departamentos celulares situados en los penales de El Dueso, Burgos, Cartagena, Ocaña y el Puerto<sup>24</sup>.

El régimen penitenciario detallado por la OC. 24-07-78 aparecía caracterizado por una limitación de las actividades en común, así como por un mayor control y vigilancia sobre los reclusos<sup>25</sup>, constituyendo esta disposición administrativa el antecedente más inmediato del *régimen cerrado*<sup>26</sup>, albergado posteriormente en la Ley Orgánica General Penitenciaria<sup>27</sup>.

Si bien la aprobación de las comentadas Órdenes Circulares, por parte de la Administración Penitenciaria, permitía restablecer momentáneamente el orden en el interior de las prisiones, el poder Ejecutivo —en ese momento en manos de la Unión de Centro Democrático— fue plenamente consciente que aquello no era más que un parche momentáneo para una situación de caos que volvería a repetirse. Por ello el Ministerio de Justicia puso en marcha el proceso de elaboración de un proyecto de ley penitenciaria. Con dicha finalidad se conformaron cinco comisiones de trabajo compuestas por jueces, fiscales, letrados del Ministerio de Justicia, abogados, profesores de Universidad, funcionarios de Instituciones Penitenciarias, así como miembros de asociaciones vinculadas al medio carcelario<sup>28</sup>.

### ***La necesaria aprobación de la ley general penitenciaria***

24. Vid. ARRIBAS LÓPEZ, E., *El régimen cerrado...*, op. cit., p. 76; GARCÍA VALDÉS, C., “*Sobre la transición política vivida...*”, op. cit., p. 64.

25. Vid. ARRIBAS LÓPEZ, E., *El régimen cerrado...*, op. cit., p. 76.

26. Ver Bibliografía (Nota10)

27. BOE nº 239, de 5 de octubre de 1979.

28. RODRÍGUEZ ALONSO, A., “*Visión empírica de la evolución del sistema penitenciario español en los últimos tiempos. Situación actual.*”, op. cit., p.72.

La alarma social generada por los constantes disturbios ocurridos en las prisiones<sup>29</sup> sin duda influyó en la tramitación en las Cortes del *Proyecto de Ley General Penitenciaria*<sup>30</sup>, particularmente en lo que respecta a la inclusión en el mismo de un régimen de seguridad reforzada para internos peligrosos. De hecho, la existencia de ese régimen penitenciario especial no fue objeto de enmienda alguna en sede parlamentaria<sup>31</sup>.

Sí se cuestionaron, no obstante, las deficientes garantías que ofrecía a los reclusos el procedimiento de inclusión en el régimen cerrado. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) reclamó que la aplicación del régimen cerrado en el caso de los preventivos fuese autorizada previamente por la autoridad judicial.

El Partido Comunista de España (PCE) fue más allá y solicitó que la decisión recayera —previa propuesta de la Administración Penitenciaria y oído el interno— en el Juez instructor, para el caso de los preventivos, y en el Juez de Vigilancia Penitenciaria para el caso de los penados<sup>32</sup>. Ninguna de estas propuestas fue aceptada<sup>33</sup>, por lo que se dejó a criterio exclusivo de la Administración la aplicación de medidas de máxima seguridad.

El PSOE también alertó sobre la imprecisión y vaguedad de los motivos de sujeción al régimen cerrado. Así, el citado grupo parlamentario solicitó que para la apreciación de inadaptación de peligrosidad extrema debía concurrir la

---

29. Ver Bibliografía (Nota11)

30. Ver Bibliografía (Nota12)

31. Vid. GARCÍA VALDÉS, C., *Derecho Penitenciario...*, op. cit., pp. 198 y ss; ARRIBAS LÓPEZ, E., *El régimen cerrado...*, op. cit., p. 80; RIVERA BEIRAS, I., *La devaluación de los derechos...*, op. cit., p. 185.

32. Vid. ARRIBAS LÓPEZ, E., *El régimen cerrado...*, op. cit., p. 81.

33. Vid. LEGANÉS GÓMEZ, S., *Evolución histórica de la clasificación penitenciaria*, Ministerio del Interior, Madrid, 2005 p. 79.



comisión repetida de faltas disciplinarias muy graves. Esta enmienda tampoco prosperó. Sí tuvo mejor suerte, en cambio, la solicitud por parte del PSOE de la inclusión en el texto de la ley de una mención expresa a la necesidad de concreción, vía reglamentaria, de las medidas de limitación de las actividades en común de los internos, así como de la vigilancia y control sobre los mismos enunciadas de manera escueta en sede legal<sup>34</sup>.

El proyecto de Ley Penitenciaria, inicialmente, fue tramitado como ley ordinaria, debido a que en el momento de su presentación al Congreso<sup>35</sup> aún no había sido aprobada la Constitución Española de 1978<sup>36</sup>. Finalmente el proyecto legislativo fue sometido a una votación final, en el Pleno del Congreso, para efectivizar su adaptación a las exigencias establecidas por el artículo 81 del recién aprobado texto constitucional, pasando a ser aprobado como la primera ley orgánica de la etapa constitucional<sup>37</sup>. Con la aprobación del nuevo texto legal penitenciario la regulación de la ejecución de la pena de prisión abandonó el campo exclusivamente reglamentario, para adquirir rango legal<sup>38</sup>.

Esta reubicación de la regulación de la realidad penitenciaria, en sede legal, también tuvo lugar en otros Estados europeos a finales de la década de los setenta del

34. Vid. ARRIBAS LÓPEZ, E., *El régimen cerrado...*, op. cit., pp. 82-83.

35. El Proyecto fue presentado en el BOC nº 148, de 15 de septiembre de 1978.

36. BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978.

37. Ley Orgánica General Penitenciaria. BOE nº 239, de 5 de octubre de 1979.

Sobre la tramitación parlamentaria de la *Ley Orgánica General Penitenciaria* vid. SÁINZ MORENO, F., *Ley General Penitenciaria. Trabajos Parlamentarios, Cortes Generales*, Servicio de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1980.

38. El ordenamiento penitenciario español no albergaba una ley de tal tipo desde 1849. Vid. BUENO ARÚS, F., "Las prisiones españolas desde la Guerra Civil hasta nuestros días", *Historia* 16, Extra VII, 1978, pp. 113 y ss.

siglo XX. Así, el 14 de marzo de 1972, el Tribunal Constitucional Federal Alemán dictó una sentencia por la que obligaba al legislador a elaborar una ley que regulara la ejecución de la pena privativa de libertad. A partir de ese momento las modulaciones en el ejercicio de los derechos fundamentales de los reclusos deberían estar amparadas por una ley y ser indispensables para la consecución del orden de valores previsto en la constitución germana<sup>39</sup>. La Ley Penitenciaria Federal Alemana (*Straf-vollzugsgesetz*) vería la luz en 1977<sup>40</sup>.

### ***A modo de desideratum***

La situación de emergencia penitenciaria de finales de la década de los setenta del pasado siglo, determinó la aprobación urgente de un instrumento jurídico que diese cobertura legal a los mecanismos inocularizadores de los reclusos más peligrosos y desestabilizadores del orden y de la seguridad intra-penitenciarios. Esa premura pudo justificar, hasta cierto punto, la aprobación de un texto normativo que a duras penas podría ajustarse a los requisitos mínimos del principio de legalidad. Empero, a día de hoy resulta más que necesario reformular nuestro principal texto normativo penitenciario. Un Estado que lleva viviendo bajo un régimen constitucional más de cuarenta años, no puede asignar el papel principal en la regulación de su realidad penitenciaria a una norma fruto de una época histórica transicional, marcada por la urgencia por superar –y en muchos casos arrojar al olvido– un negro pasado dictatorial.

---

39. Vid. TIEDEMANN, K, “Constitución y Derecho penal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 33, año 11, septiembre-diciembre 1991, p.153.

40. Vid. BLAU, G., “Las competencias penitenciarias de los estados de la República Federal de Alemania: límites de su autonomía y desarrollo de la ejecución penitenciaria a la luz de las “Reglas Mínimas” del Consejo de Europa”, *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, nº Extra 2, 1989, p. 190,.

Aunque el clima político en el que vivimos, desde hace algún tiempo, no augura un buen futuro para un intento de reformulación de la Ley Orgánica General Penitenciaria la necesidad de su modificación se torna cada día más perentoria. Conviene siempre recordar que la talla de un Estado de derecho se demuestra en la respuesta ofrecida, por el ordenamiento jurídico, a situaciones en las que la línea que separa la protección de los derechos fundamentales de la lesión de los mismos es realmente delgada, siendo el universo penitenciario el ejemplo paradigmático de esta cuestión.

## **Bibliografía y Notas Bibliográficas**

–ANDRÉS LASO, A., “Veinticinco años desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/1979, General Penitenciaria, primera norma con este rango de la democracia española”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 5, enero 2005.

–ARRIBAS LÓPEZ, E., *El régimen cerrado en el sistema penitenciario español*, Ministerio del Interior-Secretaría General Técnica, Madrid, 2010.

–BLAU, G., “Las competencias penitenciarias de los estados de la República Federal de Alemania: límites de su autonomía y desarrollo de la ejecución penitenciaria a la luz de las “Reglas Mínimas” del Consejo de Europa”, *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, nº Extra 2, 1989.

–BUENO ARÚS, F., “Las prisiones españolas desde la Guerra Civil hasta nuestros días”, *Historia* 16, Extra VII, 1978.

–CABALLERO J.J., “La conflictividad en las prisiones españolas: una perspectiva histórica y sociológica”, *Revista de Estudios penitenciarios*, nº 232-235, 1981.

Nota<sup>1</sup> El origen de ese sentimiento de desigualdad generalizado entre los penados comunes es descrito en un informe, elaborado por el entonces Director General de Instituciones Penitenciarias Carlos García Valdés, publicado en 1979 y referido a la situación de 1978, del siguiente modo: “No obstante, puestos a considerar, dentro del estricto campo de la ejecución de la pena privativa de libertad, las posibles causas determinantes de la insurrección carcelaria, ha de reconocerse (...) otro tipo de causas más próximas como la frustración de los presos comunes ante las medidas de gracia que, iniciadas el 25 de

*noviembre de 1975, culminan en la amnistía del 15 de octubre de 1977; la amargura que causa a los internos el rechazo por los órganos legislativos de una proposición de ley sobre indulto general, presentada por un grupo de Senadores a la Mesa del Senado.(...)”. Vid. GARCÍA VALDÉS, C., *Informe General 1979*, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Madrid, 1979, p. 9.*

Nota<sup>2</sup> Vid. DE SOLA DUEÑAS, A., *Socialismo y delincuencia. Por una política criminal socialista*, Fontamara, Barcelona, 1979, p. 17. Para un estudio más pormenorizado de las causas que provocaron el elevado nivel de conflictividad experimentado en las cárceles españolas durante la década de los setenta del siglo XX vid. CABALLERO J.J., “*La conflictividad en las prisiones españolas: una perspectiva histórica y sociológica*”, *Revista de Estudios penitenciarios*, nº 232-235, 1981, pp. 137 y ss.; ARRIBAS LÓPEZ, E., *El régimen cerrado...*, *op. cit.*, pp. 68 y ss.

Nota<sup>3</sup> Las malas condiciones materiales de las cárceles españolas a finales de la década de los setenta del pasado siglo fueron plasmadas en el Informe de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, redactado por Carlos García Valdés en 1979, según el cual: “*Como consecuencia de los resultados obtenidos a través de las visitas efectuadas en varios establecimientos penitenciarios, en la mayoría de ellos se observa: que los edificios se encuentran en unas deficientes condiciones de habitabilidad, albergando, en algunos casos, mayor población penal que para la que fueron proyectados; no se cumplen las más elementales normas de clasificación (...), las dotaciones sanitarias, tanto en medios personales como materiales, consideramos son insuficientes*”. Vid. GARCÍA VALDÉS, C., *Informe General 1979*, *op. cit.*, p. 13.

Nota<sup>4</sup> Vid. RD 2273/1977, de 29 de julio, por el que se modifica el Reglamento de Instituciones Penitenciarias. En el texto de este

RD se recogía del siguiente modo la voluntad expresa de elaboración de una Ley General Penitenciaria que recogiese los principios propios de un Estado de Derecho al que España pretendía asimilarse: *“(...) la penología, comprensiva de la ciencia penitenciaria, relativa a las penas privativas de libertad, contempla hoy una realidad social distinta a aquella en que operaron las disposiciones antes citadas haciéndose necesario adaptar el actual reglamento a las nuevas condiciones de nuestra sociedad. A este fin, se han tenido en cuenta las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, elaboradas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del delito y Tratamiento del delincuente, celebrado en Ginebra en mil novecientos cincuenta y cinco, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hecho en Nueva York el diecinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, recientemente ratificado por España, los trabajos que por comisiones de expertos se han venido efectuando en la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia, los estudios científicos en cuanto a los problemas de reeducación, readaptación y reinserción de delincuentes y peligrosos y las legislaciones extranjeras más avanzadas y modernas.*

*Con todo, la reforma es relativamente limitada en su extensión, pues sólo abarca algunas zonas del reglamento (aquellas que se han considerado más urgentes y de más inmediata efectividad) y en su intensidad, en espera de que en un futuro próximo pueda elaborarse una ley general penitenciaria que, con una visión y ambición profundamente generalizadoras, contemple el problema en todas sus dimensiones”.*

Nota<sup>5</sup> La redacción originaria del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1956 establecía, en su artículo 48, un sistema de cumplimiento de la pena privativa de libertad de tipo progresivo, comprensivo de cuatro grados. El primero de estos grados era denominado *“de observación y preparación del interno en régimen de aislamiento”*. El D. 162/1968, de 25 de enero de

1968, da una nueva redacción al citado artículo 48, a través de la cual se permitió que el primer grado de cumplimiento –a partir de ese momento denominado “*de reeducación del interno*”– no fuese ineludible. De tal manera que la nueva redacción del precepto disponía: “*siempre que el sujeto demuestre estar en condiciones para ello, podrá ser situado inicialmente en el grado superior, salvo el de libertad condicional, sin tener que pasar necesariamente por los que le preceden*”. Además, en relación a la regresión de grado la reforma dispuso que ésta “*procederá cuando se aprecie en el interno oposición o resistencia al tratamiento, o falta de colaboración que implique una evolución desfavorable de la personalidad del interno*”.

Nota<sup>6</sup> El RD. 2273/1977, de 29 de julio, afectó, entre otros, al artículo 113 del Reglamento de los Servicios de Prisiones en el que se establecían las “*correcciones*” a imponer por la comisión por parte de los internos de faltas. Del citado elenco de sanciones la reforma de 1977 eliminó “*el retroceso del periodo penitenciario en uno o dos grados*”.

Nota<sup>7</sup> La OC de 3 de febrero de 1978 fue dictada durante el mandato de Jesús Haddad Blanco como Director General de Instituciones Penitenciarias, quien había comenzado los trabajos de reforma del sistema carcelario franquista. Debido a su asesinato, en marzo de 1978, la dirección de la Administración Penitenciaria fue encomendada a Carlos García Valdés. La autoría del asesinato de Jesús Haddad fue reclamada simultáneamente por los Grupos Revolucionarios Anticapitalistas Primero de Octubre (GRAPO) y por la GAPEL. Vid. GALVÁN GARCÍA, V., “*Michel Foucault y las cárceles...*”, *op. cit.*, p. 32; GARCÍA VALDÉS, C., “*Sobre la transición política vivida (Los orígenes de la reforma penitenciaria)*”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, Extra 2013, pp. 53 y ss.

Nota<sup>8</sup> Así lo recogía el diario El País en su edición del sábado 18

de febrero de 1978, en una noticia titulada “Graves acusaciones sobre el penal de El Dueso”. El citado periódico recogía las declaraciones efectuadas por uno de los reclusos -Alejandro Echániz- a su abogado, en las que describía del siguiente modo su llegada al penal, así como el régimen que se le estaba aplicando: *“Alrededor de las cuatro de la madrugada del día 3, los antidisturbios se presentaron en la cárcel de Martutene y me trasladaron aquí. Cuando llegué, me desnudaron y como toda prenda, me pusieron un buzo. Después me metieron en una celda ínfima, de pequeñísima capacidad, que comparto con otro preso. Tan sólo disponemos de dos colchonetas, apiladas en literas, unas cuantas mantas, dos platos, dos cucharas y un orinal, que sólo nos dejan salir a vaciarlo a las siete de la mañana de cada día. No tenemos jabón, ni toallas, ni nos dejan afeitarse. También nos prohíben fumar, y únicamente salimos al patio cada tres días. Por lo demás, estamos incomunicados. No nos dejan recibir visitas, ni cartas, ni hablar con los demás compañeros. Cuando nosotros necesitamos escribir al abogado, la dirección nos supervisa la carta antes de enviarla al correo y nos someten a una serie de torturas psíquicas como apagarlos la luz a las doce de la noche y volverla a encender de súbito a las cuatro de la madrugada. Esta operación la repiten varias veces. Los funcionarios nos gritan continuamente diciendo que no nos dejarán fumar nunca, y otras cosas parecidas”*. El mismo medio de comunicación en su edición de 3 de marzo de 1977 recoge las declaraciones de los, en aquel momento, senadores Juan María Bandrés y Pere Portabella –miembros de la Comisión de Instituciones Penitenciarias del Senado– que califican de “hacinamiento” la situación en la que se encontraban los reclusos de El Dueso. Las citadas ediciones del diario *El País* están disponibles en [elpais.com/archivo/](http://elpais.com/archivo/). Consultado el 30-06-2019.

Nota<sup>9</sup> El por entonces Director General de Instituciones Penitenciarias, Carlos García Valdés, se refería en los siguientes



términos a la citada Circular: “No es un estado de excepción (...) sino un intento de imponer un estado de razón dando una respuesta dentro de los límites legales a la violencia que impide llevar adelante la reforma planeada”, “Decirle al preso que cuanto más se amotina, autolesiona, destruya, más cerca tiene el indulto general es una manipulación grave que a quien más perjudica es al propio preso. (...)”. Vid. diario El País, de sábado 29 de julio de 1978. Disponible en [elpais.com/archivo/](http://elpais.com/archivo/). Consultado el 30-06-2019.

Nota<sup>10</sup> Vid. GARCÍA VALDÉS, C., “La Ley Penitenciaria: los orígenes de una norma que cumplirá treinta años de vigencia”, *La Ley Penal*, nº 56, 2009, p. 6.

El mismo autor también cita como antecedentes normativos de la regulación del régimen cerrado diseñado por la LOGP –si bien más remotos que el ya citado– el art. 525 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante LECrim), así como los artículos 25,50 f) y 113 del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1956. El artículo 525 de la LECrim permite la adopción de medidas extraordinarias de seguridad respecto de los detenidos o de los presos en los casos de desobediencia, violencia, rebelión o intento o preparativos de fuga. El Reglamento de Servicios de Prisiones de 1956 –tras las reformas realizadas en él mediante el Decreto 162/1968 y el Real Decreto 2273/1977– establecía en su artículo 25 el destino de los penados a los establecimientos más idóneos en función a su tratamiento para el caso de los presos, en relación con los detenidos también se contemplaba su destino a los centros más adecuados atendiendo a las circunstancias de cada caso. El artículo 50 f) del citado texto contemplaba un régimen disciplinario cuyo objetivo era introyectar en los internos valores relativos al orden, la disciplina, la responsabilidad o el interés por el trabajo. El artículo 113 contenía el elenco de sanciones a imponer en caso de comisión de faltas disciplinarias. Vid. GARCÍA VALDÉS, C., “*El artículo 10 de la LOGP:*

*discusión parlamentaria y puesta en funcionamiento*”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, Extra 1, 1989, p. 85.

Por su parte ARRIBAS LÓPEZ añade a estos antecedentes normativos, además de otros precedentes históricos mucho más lejanos en el tiempo, el régimen cerrado del modificado Reglamento de Servicios de Prisiones de 1956 aplicable a los internos clasificados en primer grado, así como el régimen de aislamiento predicable de los preventivos –artículos 48,49 y 12-. Vid. ARRIBAS LÓPEZ, E., *El régimen cerrado...*, *op. cit.*, p. 92.

Nota 11 La prensa de la época se hacía eco con asiduidad de la inestable situación carcelaria, como muestran los siguientes titulares del diario El País: “*Destruída la prisión provincial de Granada. Amotinados los 240 reclusos internados en la cárcel*” (Jueves 20/04/1978); “*Destruída por el fuego la cárcel de Guadalajara*” (Miércoles 24/05/1978); “*Grave motín en la cárcel de Valencia*” (Domingo 11/06/1978). Información extraída de [elpais.com/archivo/](http://elpais.com/archivo/). Consultado el 30-06-2019.

En el diario ABC también se podían leer las siguientes noticias referidas a la crítica situación penitenciaria: “*Nuevos incidentes en las cárceles de Barcelona y Huelva*” (Miércoles 01/02/1978, p. 8); “*Motín en la prisión de Valencia*” (Domingo 11/06/1978, portada); “*Motín en cárcel de Huelva*” (Miércoles 16/08/1978, p. 7). Información extraída de [hemeroteca.abc.es/](http://hemeroteca.abc.es/). Consultado el 30-06-2019.

Nota12 Para un estudio detallado sobre el proceso de tramitación parlamentaria de la LOGP cfr. GARCÍA VALDÉS, C., *La reforma penitenciaria española. Textos y materiales para su estudio*, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981.