

..ReCrim2019..

CONTEXTO HISTÓRICO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA

Ramón Cánovas Calatrava*

Director del Centro Penitenciario de Picassent, jubilado
Profesor que fue del Instituto de Criminología de la Universitat de València

Ley Orgánica General Penitenciaria *General Penitentiary Organic Law*

Se comenta el contexto histórico, los antecedentes y el proceso que llevó a dictar la Ley Orgánica 1/1979, General Penitenciaria.

The historical context, the antecedents and the process that led to the enactment of Organic Law 1/1979, General Penitentiary Act, is discussed.

Recibido: 26/09/19

Publicado: 31/12/20

© 2020 Los derechos de la presente contribución corresponden a sus autores; los signos distintivos y la edición son propiedad del Instituto U. de Investigación en Criminología y CC.PP. La cita está permitida en los términos legalmente previstos, haciendo siempre expresa mención de autoría y de la disponibilidad *en línea* en <http://www.uv.es/recrim>

- I. Introducción - II. Medidas de gracia que benefician diferenciadamente a los presos políticos, en ocasiones con expreso olvido de los presos comunes. - III. Desde las Prisiones del Franquismo
IV. Las prisiones en 1978 - V. La situación española - VI. Significado de la LOGP- VII. Terminando

I. Introducción

El principal motivo que justifica mi presencia en esta Jornada radica en haber vivido aquellos tiempos, lo que dicho de otro modo significa que soy viejo, cosa que queda a la vista.

Cuando se aprueba la Ley llevaba dieciséis años en la Administración Penitenciaria, si bien es cierto que trece de ellos como Maestro del Cuerpo Facultativo de Instituciones Penitenciarias y tan solo tres como funcionario del Cuerpo Técnico (el actual Cuerpo Superior de Técnicos.)

La primera pregunta que nos vemos obligados a realizar consiste en analizar los motivos de aquella situación extraordinariamente conflictiva, que se padecía en los establecimientos penitenciarios.

- ¿Reclamaciones de los reclusos respecto a la calidad de vida que entonces se proporcionaba?
- Trato que se otorgaba a los internos: ¿Malos tratos? ¿Existía una notable diferencia entre lo ordenado por el Juez para el cumplimiento de la sentencia y lo que efectivamente tenía que sufrir el recluso?
- Reivindicaciones ante el cambio de Régimen Político; el cambio, desde una situación dictatorial, por mucho que esta se hubiese mitigado en su afán por homologarse ante el resto de Estados de nuestro entorno, a una incipiente

* El texto reproduce la contribución del autor a las Jornadas *40 Aniversario de la Ley Orgánica General Penitenciaria 1979-2019*, celebradas en Valencia el 20 de septiembre de 2019.

democracia frenada por una oposición interna promovida por los partidarios del antiguo Régimen.

- ¿Conciencia de los reclusos de sus propios derechos?

Lo cierto era que las prisiones sufrían una situación explosiva que nos resultaría muy descriptiva de la realidad con el titular periodístico de “*Las Prisiones en llamas.*”

Esta situación, completamente deteriorada, urgía un nuevo ámbito legal que la recondujese. El deseo, las iniciativas, las reuniones, evolucionaron a grupos de estudio, de inquietudes de muchos estudiosos del ámbito universitario, de la Judicatura, del Foro y del mismo colectivo de Funcionarios de Instituciones Penitenciarias. De artículos de opinión por lo que se llegó a un verdadero germen que se potenciaría en la Cátedra de Derecho Penal de Salamanca regida por el Catedrático Gimbernat, que contaba ya con la decidida participación de Carlos García Valdés.

La gravedad del deterioro en las prisiones aceleró la urgencia de la redacción del proyecto de Ley.

II. Medidas de gracia que benefician diferenciadamente a los presos políticos, en ocasiones con expreso olvido de los presos comunes.

R.D. 2.940/1975 de 25 de noviembre.

A los cinco días de la muerte de Franco se publica un Indulto General para celebrar la proclamación de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón.

El Real Decreto mantiene “el tonillo” de los habituales y continuados indultos del Régimen Dictatorial, rutinarios en aquellos cuarenta años con motivos como “El Año Santo Compostelano” “La elevación al solio pontificio de un nuevo Papa” “Los Veinticinco Años de Paz” (1964, celebrando el fin de la Guerra (In)civil.) El indulto originó un desencanto inmenso en todos. Los presos políticos que en nada veían rectificada la valoración de los hechos que les llevaron a la prisión; los presos comunes, esperanzados en obtener un verdadero indulto general. Además, el indulto, preparado por el último Gobierno del Dictador y primero del Rey, benefició a unos 700 políticos y un número superior de 5.500 comunes pero el número de libertades fue muy inferior no visualizándose (fotos de prensa ávidas de recoger la excarcelación de los indultados), incluso una situación de frustración centrada en grupos de opinión y en las familias de los penados.

Esta situación supuso un estímulo para la protesta de la calle y la revuelta (quiebra de la convivencia ordinaria) en el interior de las prisiones.

R.D. Ley 10/1976 de Amnistía, de 30 de julio de 1976.

Amnistía de todos los delitos ejecutados con finalidad político-social en tanto que no afectasen a la vida o la integridad de las personas.

También excluía a los que hubiesen dañado el patrimonio de la Nación (contrabando y evasión de divisas). Los militares presos recuperaban su libertad, pero no retornarían a sus puestos en las Fuerzas Armadas. Los presos comunes quedaban excluidos.

El 18 de julio de 1976, aniversario del Golpe de Estado de 1936 e inicio de la Guerra, se produce el primer gran motín en el Complejo Penitenciario de Carabanchel,

consecuencia de un cacheo general y requisas, pero que da lugar a una tremenda explosión de violencia, destrucción de instalaciones, incendio de algunas dependencias y subida a las cubiertas con exposición de numerosas pancartas y banderas republicanas. La pérdida de toda esperanza por parte de los presos comunes se une a la presencia de los políticos, todavía no excarcelados y la incitación de los grupos políticos, movimientos sociales y familiares desde el exterior.

En diciembre de 1976 se crea la COPEL (*Coordinadora de Presos en Lucha*) en el Complejo Penitenciario de Carabanchel, que se difunde rápidamente por la práctica totalidad de los establecimientos penitenciarios.

La Amnistía no resultó satisfactoria para los políticos y lanzó a una violencia extrema a los comunes. La calle se convierte en un clamor que ocupa las principales avenidas de las ciudades en continuas manifestaciones al grito más popular de toda “la Transición”: “LIBERTAD, AMNISTÍA, ESTATUTO DE AUTONOMÍA.”

R.D. 19/1977 de 14 de marzo.

Por el que se libera a 74 presos vascos.

R.D. 388/1977 de 14 de marzo. Indulto parcial de presos comunes.

Por el que se indulta la cuarta parte de todas las condenas (con las exclusiones habituales: conmutados de pena de muerte, etc.). Deja sin validez todas las sanciones penitenciarias y establece que no se podrá efectuar ninguna valoración de conducta penitenciaria basada en hechos acaecidos anteriormente a la fecha de este indulto.

A partir de esta fecha se produce la gran movilización y presión social por la amnistía. El 11 de enero de 1977 se había celebrado una reunión (“*La Reunión de los Nueve*”) con representación de todos los grupos políticos acreditados en el Congreso a excepción de Alianza Popular. El objetivo que tuvo amplia difusión proponía: “Amnistiar todos los hechos y delitos de intencionalidad política ocurridos entre el 18 de julio de 1936 y el 15 de diciembre de 1976 (en escritos posteriores se prolonga la fecha hasta el 6 de octubre de 1977)”... “Que todo quede olvidado”

Los meses siguientes suponen una movilización general en favor de la amnistía. Participan toda la representatividad política, social, administrativa, confesional, profesional de la sociedad española, desde todos los Rectores de las Universidades hasta la Conferencia Episcopal Española. Se desarrollan las Gestoras pro Amnistía y varias Asociaciones de Familiares de Presos.

Consecuencia de esta movilización general es la Manifestación por la Amnistía que tiene lugar en Madrid el 8 de mayo de 1977 con réplica de adhesión en un buen número de capitales de provincia.

El 20 de mayo de 1977 el político y abogado vasco Bandrés se persona en la prisión de Córdoba con una *Orden de Extrañamiento* que permite poner en libertad a cuatro de los principales dirigentes de la organización terrorista ETA (el mismo día, 20 de mayo, ETA secuestra a Javier Ibarra que será asesinado el día 22).

Esta figura legal de Extrañamiento se repite durante el mes de junio de 1977, siendo especialmente notoria la excarcelación tutelada por el letrado Gil Robles, máximo dirigente de la CEDA (*Confederación Española de Derechas Autónomas*) durante la Segunda República y virtual primer ministro durante su Segundo Bienio, que permite situar en Suecia a distintos dirigentes-presos de organizaciones terroristas.

La finalidad del Gobierno es conseguir llegar a las primeras elecciones generales de este mes de junio eliminando el clima de violencia terrorista en las calles.

El 21 de julio de 1977 estalla el más terrible motín de Carabanchel que produce tremendos destrozos e incluso pone en duda la viabilidad de mantener en funcionamiento aquella prisión. Significa el punto álgido de influencia de COPEL. El motín se generaliza a las prisiones de trece provincias: (Barcelona, Valencia, Palma de Mallorca, Zaragoza, Valladolid, Burgos, Madrid, Sevilla, Málaga, Granada, Las Palmas, Tenerife, Cádiz - Puerto de Santa María)... La situación de pleno motín se prolonga en muchas de ellas durante toda una semana con incendios, destrucción de instalaciones, redes de suministro de agua y luz, cristales, quema de mobiliario, subidas y estancia en los tejados durante días y noches, colocación de banderas, pancartas y símbolos de COPEL... y sobre todo la quiebra de la convivencia ordenada en los Centros. En todas ellas, pese al enorme esfuerzo de los funcionarios de Instituciones Penitenciarias, se hace necesaria la intervención de la Policía, grupos de antidisturbios, la permanencia de Fuerzas de Seguridad en el interior de los Centros durante días o la asignación de retenes de policía junto a las habituales dotaciones de vigilancia exterior o en cuarteles próximos.

Ley 46/1977 de Amnistía, de 15 de octubre.

Amnistía todos los delitos de intencionalidad política y social cometidos antes, en y después de la Guerra Civil, en cualquier lugar, frentes o retaguardia, en un bando o en otro, cometidos por funcionarios o particulares a lo largo de los cuarenta años del Franquismo. La Amnistía, verdadera “Ley de Punto Final” amnistiaba por igual a los que habían fusilado al President Companys, al General Escobar o a García Lorca o vecinos en las cunetas, los que habían asesinado, robado o abusado... hasta el 6 de octubre de 1977. Clausuraba todas las responsabilidades de la Guerra Civil y de la Dictadura. Excluía a los presos comunes que desde diciembre de 1976 se autodenominaban presos sociales.

El 22 de octubre de 1977 un grupo de Senadores Vascos, con el apoyo de Entesa de Catalunya y algunos Senadores de Partidos Progresistas presentan una propuesta de Ley de Indulto que contempla:

- Indulto General de todos los delitos respecto a todas las Leyes que hayan sido derogadas.
- Indulto total de todas las penas inferiores a seis meses.
- Conmutación de la pena de muerte.
- Creación de un fondo económico –pensión temporal– para aquellos liberados por esta Ley hasta su incorporación a un puesto de trabajo.

La propuesta de Ley no fue admitida a trámite.

La amnistía y noticias como las anteriores, exacerbaron más la actitud de los presos sociales.

El 30 de noviembre de 1977 se producía el motín de Ocaña con más de cien celdas destruidas y parte del tejado levantado con fuego (incipiente) en algunas vigas.

El año 1978 se iniciaría con el incendio y destrucción de la prisión de Málaga, un buen edificio construido en 1933 y que fue desalojado en su práctica totalidad.

Se repetía machaconamente:

- Los presos sociales también somos víctimas del franquismo.
- Los políticos salen y ellos han matado; Nosotros NO.
- La Democracia nos debe una oportunidad.

III. Desde las Prisiones del Franquismo

La Guerra Civil (1936 – 1939) truncó la evolución ordinaria de la sociedad y del Estado dando lugar al mayor drama y caos del siglo XX y aun de toda nuestra Historia.

Cientos de miles de muertos tanto en los frentes como en las retaguardias; cientos de miles de exiliados de toda condición y edad, pues no huyen del fragor de las batallas sino de las represalias que pueden sufrir en sus domicilios. Heridos, personas con discapacidades inhabilitantes de por vida.

Las cárceles surgidas de la Guerra quedan bien definidas en escritos de su primer Director General (1938 – 1942) “La disciplina del Ejército, el orden de un convento y la exactitud de un banco.”

Prisiones ordinarias, edificios habilitados para prisión, circuito de Campos de Concentración... cualquiera que sea el nombre con el que se les denomine pretenden castigar, visualizar el poder del vencedor –con el cortejo diario de ejecutados durante años – residualmente, para los presos que se considere “recuperables”, el Nuevo Estado ejercerá una función de aleccionar, sobre la base de una ideología cristiana – horrorosamente manipulada – en conceptos políticos y bases educativas.

Las formas externas copian los modos de actuar de un acuartelamiento: Toques de corneta para todos los actos, avisos, llamadas, formaciones y hasta “desfiles” ante el Jefe de Servicios para dar por terminada la jornada.

La práctica totalidad del personal penitenciario procede del Ejército: Desmovilización de oficiales de complemento que ocupan plazas del Cuerpo Especial; Suboficiales que se integran en el Cuerpo Auxiliar (Guardianes) Personal procedente de la Agrupación Temporal Militar, Convocatorias exclusivas para los soldados veteranos del Ejército vencedor, que cubren las plazas de muertos, represaliados, depurados....

Con la celebración de los “XXV años de Paz” en 1964, cuando no quedaba ningún recluso procedente de la Guerra Civil, la Prisión de Málaga tan solo tenía tres funcionarios que no procedían del Ejército.

En la de Castellón tan solo se había incorporado algún funcionario en los dos últimos años: la práctica totalidad de los servicios de Vigilancia, Administración, Gestión (Régimen) eran desempeñados en exclusiva por personal procedente del Ejército.

La influencia en la Institución por la presencia, durante más de dos décadas, de este personal militar ha sido enorme.

Los últimos “Porristas” supervivientes de la República, Guerra, depuraciones, reconversiones administrativas, se jubilan en la Modelo de Valencia en 1971.

Más triste y representativo de todo aquello era que el papel de “enemigo” (vencido y humillado) se reservaba al recluso.

Siempre prevalece la esperanza y a pesar de aquel férreo corsé militarista sobrevivían atisbos de algo bien distinto:

Una Escuela de Estudios Penitenciarios (en los años 60) gestionada por un profesorado en gran parte procedente de las Universidades y aún concretamente de los movimientos de Propagandistas Católicos, del CEU San Pablo, profesionales de gran valía, profundos conocimientos y voluntad de transmitir ideas y sentimientos, hacia la función penitenciaria. (Escuela que hoy seguimos echando en falta.)

Escuelas de los Establecimientos que funcionaban (“Es el único lugar de la Prisión del que no puedes temer nada malo”) con colaboraciones valiosas de los propios internos, cine, “circuito perifónico” en el que leían pasajes de novelas o de teatro para incitar a la lectura; la pelea por la entrada de la TV, con sagaz búsqueda de patrocinadores a los que no se les pudiese negar la entrega de un aparato de televisión para los pobres presos. (Mi reconocimiento al Cardenal Herrera Oria que entregó un aparato de TV a la prisión de Málaga, una de las primeras que se instalaba en un centro penitenciario.)

Capellanes con verdadero sentido de ayuda, orientación y compasión por los internos.

Médicos, grandes profesionales, que tan solo veían en el recluso a la persona enferma o que sufría.

Y una importante serie de funcionarios conscientes del dolor que tenían ante ellos, de inacabables dramas familiares que, en ocasiones, podían mitigar.

Con frecuencia, a la tabla de normas oficiales se le producían fisuras y respuestas de alto significado. ¿Pueden imaginarse que durante varios meses del inicio de 1963 el libro más leído en la Biblioteca de Carabanchel fue “Las Obras Completas de San Jerónimo”?

Los intentos de incorporación de nuevos efectivos quedaron anegados por la prevalencia de lo militar... como ocurría en el resto de la Administración.

Un serio proyecto de incorporar al personal penitenciario Jefes de Administración Civil con título de Licenciado en Derecho, tan solo sirvió para la promoción de un grupo de militares.

Se pretendía que el establecimiento estuviese regido por el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, lo que dejaba todos los actos de la vida ordinaria regulados por las disposiciones administrativas que pormenorizaban el Reglamento.

El gran Reglamento de la posguerra fue el de 14 de noviembre de 1930 “estampillado” y rectificado durante la República con 237 páginas de Órdenes y demás disposiciones.

Desde 1936 “nuevamente estampillado” y rectificado por nuevas órdenes y disposiciones de sentido contrario. (Como reflejo del paso de los tiempos, el Reglamento de 1930 en su artículo 90 aún conservaba la vigencia de “las celdas de pago y de medio pago para detenidos y procesados.”) Siguió vigente hasta el Reglamento de 5 de marzo de 1948, el más característico del estilo autoritario y militaroides, aunque siempre con la capa de “la labor transformadora y redentora.”

La mayoría de los reclusos procedían de situaciones de pobreza. Si añadimos a la carencia de recursos materiales, la ausencia de valores (formación y educación) y la inexistencia de modelos personales, podríamos decir que incluía la práctica totalidad de la población penitenciaria de aquellos años.

Sin embargo, existía una importante representación de delitos de carácter económico, aunque suponían un escaso número (denominados en el argot taleguero “presos caballistas”). La corrupción no es exclusiva de nuestro tiempo y existieron casos muy llamativos: Casa de la Moneda, Matesa y distintas triquiñuelas para conseguir un rápido enriquecimiento, frecuentemente vinculados a la Banca.

Y un número muy activo y representativo de la lucha política contra el Régimen Dictatorial y contra la represión que este practicaba contra las libertades personales o

sociales. Aunque no quedaban reclusos de la misma Guerra Civil, si los había de las luchas en épocas posteriores: maquis, grupos anarquistas y células comunistas; responsables de organizaciones clandestinas, agrupaciones sindicales al margen de los Sindicatos “Verticales”, de organizaciones estudiantiles, directivos obreros significados en las acciones que se desarrollaban en las grandes empresas...

La superación de aquel modo de cumplimiento de la pena de privación de libertad, (evito expresamente llamarle Sistema Penitenciario) no podía evolucionar hacia posiciones totalitarias, un franquismo sin Franco, que actualizase el Sistema Nazi de:

- Provocar (ejercer la autoridad despóticamente)
- Humillar (el olvido de la condición de PERSONA que siempre conserva el recluso)
- Rigidez (disciplina inalcanzable)
- Uso sistemático del hambre, la sed y el sueño.

Por el contrario, al incremento de cultura y calidad de vida de los españoles, se unía la presencia de varios millones de compatriotas que ganaban su pan en Europa viviendo un marco político de carácter democrático. Visitaban España anualmente millones de turistas y la principal aspiración de nuestro País era su integración en Europa.

Cualquier contacto con sistemas penitenciarios de naciones de nuestro entorno, transcribo lo expuesto por una directora de prisión de Inglaterra-Gales, nos hablaba de principios como:

- Tolerancia (Flexibilidad)
- Compasión y Piedad. (Comprensión de la PERSONA en situación de reclusión)
- Formas de trato basadas en la amabilidad.
- Paciencia para comprender lo difícil de la tarea y los continuos fracasos en el Tratamiento.

Pero lo cierto es que las prisiones españolas se encontraban entonces en una situación de continuo motín. Distinguiría tres épocas:

- El Tardofranquismo (1971-1973) Suponían protestas contra las condiciones de vida en prisión; trato que se recibe en el Establecimiento. Incidentes disciplinarios ante un cacheo o la prohibición de una película. Resulta difícil su identificación pues oficialmente suelen ser inexistentes. Podría citar los de Valencia de 1971 y en 1972 los de Burgos, Teruel, Sevilla y Tarragona.
- Los de Coalición (1974-1975) La protesta tiene su origen en alguna situación del interior o consigna del exterior que orientan los presos políticos procurando y logrando la incorporación de los comunes. Carabanchel, mayo de 1975.
- La lucha de los presos sociales reclamando que se les aplicasen los beneficios que habían obtenido los políticos y reclamando otro Sistema Penitenciario (Trato y condiciones de vida.)

Motines y plantas cursaron con el consiguiente procedimiento de huelgas de hambre, autolesiones, ingesta de diversos objetos (cubiertos, cadenas, pilas...) que supusieron un grave deterioro en numerosos internos, problemas de asistencia sanitaria, incidentes disciplinarios. Otros pretendieron un impacto político con las subidas a los tejados, destrucción de instalaciones, incendios, construcción de túneles, inutilización de enseres y lo que resultó bastante más grave, los daños en las redes de electricidad y suministro de agua...

El deterioro de las instalaciones fue inmenso hasta provocar el temor de que el Sistema Penitenciario no llegase a disponer de suficientes plazas para atender a los usuarios previstos.

Durante 1977 se suceden 50 motines y en junio de 1978 se podía afirmar que ni una sola de las prisiones españolas se había librado de sufrir el incendio de alguna de sus dependencias.

En diciembre de 1976 toma forma la COPEL. Su actuación alcanza fuerte protagonismo (su mensaje se escucha en numerosos medios y consigue dialogar con FRAP, FAC (B), CNT, UGT, PTE, MC...) entrando en declive en el otoño de 1978.

El objetivo central de COPEL es conseguir la amnistía para los presos sociales. Recogemos sus objetivos:

- 1.- Fin de los malos tratos.
- 2.- Profunda reforma del Sistema Penitenciario.
- 3.- Acabar con la explotación en el Trabajo Penitenciario.
- 4.- Mejora de la Alimentación.
- 5.- Bibliotecas actualizadas. Supresión de la censura de libros, revistas, TV y películas.
- 6.- Clausura de las celdas de castigo.
- 7.- Comunicación libre con familiares y amigos. Mejores condiciones en las comunicaciones y especialmente con el Abogado Defensor.
- 8.- Reforma y climatización de las celdas que deben contar con suficientes medidas de higiene, lavado, duchas, inodoro...
- 9.-Gimnasios. Libertad para la práctica de deporte.

Las actitudes entre funcionarios y reclusos variaron mucho con el paso de los años. En 1971 los reclusos solicitaban del funcionario que se interpusiese entre ellos y la Policía... con el transcurso de los años se incrementó la incomunicación.

Las reclamaciones en un motín podían resultar hasta sorprendentes. Recojo las correspondientes al motín de 21 de diciembre de 1977 en la Modelo de Valencia.

Después de hacer constar la huelga de hambre y las siete autolesiones que habían sucedido en la última semana, reclaman:

- Que se habiliten cárceles comarcales para cumplir cerca de sus familias.
- Que el Tratamiento Penitenciario se pueda impartir en forma de ambulatorio.
- Creación de una Comisión Penitenciaria que informe a la opinión pública de la situación de las Prisiones.
- Creación de pisos para poder pasar los permisos aquellos que no tengan familia o residan en lugares alejados del Centro Penitenciario.

La COPEL deja de tener protagonismo por:

- Su fracaso en conseguir la amnistía para los presos sociales.
- La evolución hacia GAPEL (Grupos Armados de Presos en Lucha)
- Problemas y enfrentamientos entre sus líderes.

Lamentablemente empieza a aparecer la droga ("caballo") de forma sistemática en la prisión ("*Ahora me pincho y le robo el día al Juez*").

El mayor impacto de toda esta situación en las prisiones se produjo con los atentados a los Directores Generales de Instituciones Penitenciarias:

- Jesús Haddad Blanco, nacido en 1938, que había sustituido a José Moreno y Moreno el 9 de diciembre de 1977 es asesinado por el GRAPO el 22 de marzo de 1978 ante su domicilio.
- Carlos García Valdés, que sustituyó a Jesús Haddad a los nueve días de su asesinato, gran promotor de la reforma penitenciaria desde la Dirección General pero ideólogo y gestor desde mucho antes, desde la Cátedra de Penal en Salamanca, Profesor invitado asiduamente por la Escuela de Estudios Penitenciarios, venturosamente salió ileso de un atentado ante el número 84 de la calle de San Bernardo, el 10 de abril de 1979.

IV. Las prisiones en 1978

Población reclusa a 7 de mayo de 1978, 11.826 internos, de ellos 442 Mujeres.

Preventivos: 61,6 % (rasgo típico de una situación predemocrática).

Daños causados en la época de los motines: En una valoración de la Dirección General de febrero de 1978, 573.997.146,78 Ptas. Hacia fines de año, el Director General, Carlos García Valdés afirma que sobrepasan los 700 millones de Ptas.

El 31 de marzo de 1978, Carlos García Valdés, en su toma de posesión, marcada por la inmediatez del asesinato de su antecesor, propone este programa:

- 1.- Conseguir aprobar la Ley Orgánica General Penitenciaria.
- 2.- Oírlo todo; escuchar y ver todos los asuntos en el mismo lugar que ocurren.
- 3.- Seguir la reforma emprendida por Jesús Haddad
- 4.- Judicialización de las Prisiones. Transparencia en la función penitenciaria: “Ponerles techo de cristal a todas las dependencias de las prisiones.”
- 5.- Potenciar el Régimen Abierto.
- 6.- Que la imposición de un Régimen de Seguridad sea una excepción.
- 7.- Dignificar social y económicamente a los funcionarios penitenciarios.

(Respecto al segundo punto significó asumir un peregrinaje que le llevó a visitar un gran número de centros –la práctica totalidad– entrevistando a miles de reclusos en horarios de diez y doce horas dedicadas a cuantos reclusos solicitaban entrevistarse con él.)

Modificada la mayor parte de puestos de responsabilidad de la Dirección General, se dictan una serie de medidas urgentes que se resumen en cinco Órdenes Circulares:

O.C. de 13 de abril de 1978 Normas provisionales para la unificación de criterios en los Centros Penitenciarios:

Comunicaciones (Familiars, amigos y Abogados)

Autorización de libros, revistas y transistores.

Selección y nombramiento de “Destinos”

Sanciones

Asistencia Médica.

O.C. de 21 de abril de 1978 Normas para la concesión de permisos de salida a los internos.

O.C. de 29 de mayo de 1978 Asistencia médica a autolesionados.

O.C. de 31 de mayo de 1978 Normas reguladoras de la convivencia:

- Prohibición de malos tratos.
- Ejercicio de la coacción material indispensable.
- Propuestas de “cogestión”. Prohibición de la “autogestión.”

O.C. de 6 de Junio de 1978 Requisas. (Posibilidad de requerir la ayuda de las Fuerzas de la Seguridad del Estado.)

V. La situación española

Toda Ley es consecuencia de un momento histórico determinado.

Explica los posicionamientos y limitaciones que aquel momento imponían (Política es el arte de realizar lo posible en cada momento, siempre de conformidad con los principios éticos aceptados en la sociedad actual.)

Se consigue una Constitución por consenso de todas las fuerzas políticas.

Terrorismo: Son los años de plomo. Cada nuevo atentado supone una reclamación y contrariamente, origina un reforzamiento de las tesis inmovilistas.

Vivimos las dos facetas de la Violencia Política: La violencia Terrorista que pretende desequilibrar el Estado mediante asesinatos y coacciones y a su vez la Violencia Dictatorial que pretende el control violento de la maquinaria del Estado impulsando el temor de los que tienen el control del Poder, espoleados por una masa de población insegura que considera la acción terrorista consecuencia de los cambios democráticos que se están tratando de establecer.

En enero de 1979 nos sobresaltan los asesinatos del General Gobernador Militar de Madrid y del Presidente de la Sala Sexta del Tribunal Supremo.

El 26 de mayo el atentado de la Cafetería California origina más de 61 heridos.

El 12 de julio se produce el incendio en Zaragoza del Hotel Corona de Aragón. Los clientes del hotel habían acudido para presenciar la entrega de despachos a la 36 promoción de la Academia General. 83 muertos y los heridos superan el centenar. Entre los clientes figuraba la viuda del anterior Jefe del Estado y varios de sus familiares.

El 11 de noviembre se produce el secuestro de Javier Ruiperez. Entre la serie de atentados y secuestros destaco este caso porque entre las condiciones para liberarlo se requiere: La liberación de cinco presos vascos y la creación de una Comisión de Investigación sobre la tortura en el País Vasco.

Políticamente se llevan a cabo las primeras Elecciones Generales (1 de marzo) convocadas a consecuencia del Referéndum de aprobación de la Constitución. Triunfo de la UCD que forma su segundo Gobierno.

En el mes de abril se celebran las elecciones municipales que ofrecen la novedad de pactos entre el PSOE y el PC que de este modo gobiernan en la mayoría de Ayuntamientos.

Se aprueban los Estatutos de Autonomía de Catalunya, Euskadi y Galicia.

Si observamos la evolución de los asuntos económicos resulta más que justificada la preocupación e inseguridad de la población. Durante la década de los 60 la inflación media es del 5,6 %.

En la década de los 70 la inflación alcanza una media del 13, 62 % pero obsérvese que en el año 1977 la inflación alcanza el 24,53%

Para los no preparados especialmente para el análisis de datos macroeconómicos nos puede ilustrar bastante el hecho de que la República Federal Alemana tenga durante la década de los 70 una inflación que el año más positivo es del 2% y el peor del 7% .

Respecto al paro (debe advertirse especialmente que durante el franquismo, oficialmente, no hay paro): En 1979 el paro está en el 13% y en 1981 el 21 %.

(Reitero la advertencia sobre lo impreciso de las cifras del paro y la escasa eficacia en su control.)

El Parlamento recibe una importante cantidad de proyectos de Ley. El Gobierno llega a establecer un calendario y el 8 de junio hace entrega de 35 Proyectos de la mayor importancia pues se trata del desarrollo constitucional. Recordemos que la primera Ley Orgánica va a ser la Penitenciaria.

Por su importancia se citan:

- Reforma de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social
- Protección Jurisdiccional de los Derechos de la Persona.
- Ley de Libertad Religiosa
- Ley del Consejo General del Poder Judicial
- Estatuto de Radio y Televisión
- Ley de Gobierno y de la Administración Central.

En **la situación internacional** del momento debemos destacar:

Inicio del Gobierno Conservador de M. Thatcher en Gran Bretaña.

Jomeini establece su régimen en Irán.

Triunfo del Sandinismo en Nicaragua

Política del hijo único en China.

Año de los tres Papas (Pablo VI, Juan Pablo I y Juan Pablo II).

El 3 de enero se firmó el Acuerdo con la Santa Sede que reformaba el Concordato de 1953 y que daría lugar a una importante reforma en la prestación de la Asistencia Religiosa Católica en los Centros Penitenciarios y permitiría el desarrollo de una importante intervención en la actividad de las prisiones mediante la presencia del Voluntariado junto al Capellán.

El 4 de enero España ratifica la Convención Europea de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Políticamente 1979 presenta un talante conservador pero con la necesidad de ir rompiendo las estructuras del Estado franquista, tratando de adecuar su legislación con las Recomendaciones tanto de Naciones Unidas como de su entorno europeo.

Conviene recordar que en el mundo de las ideas, con notable repercusión en los ámbitos económico y social se percibe el avance del Posfordismo (Kondratiev, Ch. Freeman, Michel. Aglietta, B. Yessop...) y las ideas de Biopolítica (M. Foucault y Rudolf Kjellén).

VI. Significado de la LOGP

- 1.- Defender la prioridad resocializadora de la pena.
- 2.- El recluso sigue formando parte de la Sociedad.
 - Estatuto Jurídico del recluso.
 - Funciones de la Administración Penitenciaria (Tratamiento, Custodia y Asistencia)
 - Prestaciones que se deben al recluso en su condición de ciudadano.
 - Prestaciones que se deben al recluso por su relación de dependencia.
- 3.- Juez de Vigilancia Penitenciaria. (Dependencia directa de un Juez especializado.- Judicialización del ámbito penitenciario. Transparencia en la función –“techos de cristal”-. Sin posible relajación al ámbito administrativo.)
- 4.- Clasificación y Revisiones semestrales.
- 5.- Tratamiento Penitenciario. (Voluntariedad. Individualización. Personalización. Socialización. Planteamientos científicos de la intervención)
- 6.- Posibilidad de recursos ante la Dirección General y ante los Tribunales.
- 7.- Permisos de salida.
- 8.- Colaboración de entidades y organizaciones sociales. (Presencia continua de profesionales y voluntariado ajeno a la Administración Penitenciaria.)
- 9.- Potenciación del Régimen Abierto.
- 10.- Dignificación profesional, social y económica del Funcionario de Instituciones Penitenciarias.

La Ley da lugar a una reacción muy positiva que se fundamenta en:

- La “Seguridad en la Gestión Penitenciaria”
- Integración de un gran número de iniciativas que se venían intentando y que desde ese momento “están en la Ley”
- Dignificación de la Función Penitenciaria. Se habla de “profesionales de la intervención penitenciaria.”
- Especialización de funciones en la Administración Penitenciaria.
- Sistema coherente de cumplimiento de Penas.

Coexistió con corrientes que vieron en la Ley:

- Temor ante lo nuevo.
- Temor a que no ofreciese suficientes medios de seguridad y control.

- Desconfianza. Prisiones era una Institución total con vocación de autarquía y propensión al aislamiento.

La Ley es consecuencia de una evolución:

- Existe una Historia de la Institución Penitenciaria desde fines del siglo XVIII que ha ofrecido importantes actuaciones. La Ley es heredera de una gran serie de personas que dedicaron sus conocimientos, su creatividad y su dedicación para ofrecer un mejor marco ideológico y material para el cumplimiento de las penas y para la recuperación de los privados de libertad.
- La Legislación de 1913 y el Reglamento de noviembre de 1930, aunque tan solo fuese por el largo y convulso periodo en que se aplicó. (Incluso el Reglamento de marzo de 1948 con sus eufemismos de “recuperación y redención”)
- El Reglamento de 2 de febrero de 1956. Intentos de Clasificación. Incorporación de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Ginebra, 1955).
- La Reforma del Reglamento de 1968. Incorpora la Central de Observación creada el año anterior. Los Equipos de Clasificación y de Tratamiento. Un intento de Tratamiento Criminológico. Igualmente un atisbo de lo que se vino en llamar “periodo de prelibertad” Provoca la primera promoción de “Educadores.”
- Ley 39/1970. Organización del personal penitenciario. Creación del Cuerpo Técnico. Funcionarios que desde una genérica función ven la posibilidad de ejercer una profesión. Como repetirá Emilio Tavera, el funcionario de Instituciones Penitenciarias no quiere tener nada que ver con la Guerra Civil. (No es “nuestra guerra” y... ¡menudos disgustos le costó!) Es un profesional titulado en una Facultad Universitaria (o que pretende titularse en ella.) Busca homologarse con Europa en la que aspira a integrarse.
- R.D. 2.273/1977 de 28 de julio. Es el precedente inmediato a la Ley e incorpora puntos que se están tratando en los grupos de discusión o en la Comisión que ha empezado a redactarla. Surge en el momento de mayor conflictividad y trata de ofrecer soluciones urgentes. Considera todas las disposiciones sobre Derechos Humanos de Naciones Unidas y Recomendaciones del ámbito del Mercado Común.

El Real Decreto 2.273/1977 previó:

1. La finalidad de la pena es la reinserción social.
2. El recluso sigue formando parte de la Sociedad.
3. Control judicial en la ejecución de la pena.
4. Recursos ante la Dirección General y Tribunales.
5. Revisión de la Clasificación cada seis meses.
6. Tratamiento individualizado compatible con el Sistema Progresivo.
7. Equipos de Observación y de Tratamiento. Normas de funcionamiento.
8. Permisos de Salida. (Hasta 8 horas en domingos y festivos. De 24, 48, 72 horas hasta una semana. Para Primeros Grados, solo hasta 48 horas.)
9. Visitas familiares a los que no obtengan permisos. (Habilitar locales especiales para este tipo de comunicaciones procedente de las familiares y para las íntimas.)
10. Los reclusos que se encuentren matriculados en Centros (Universitarios o no) podrán asistir a sus Centros Académicos para realizar los exámenes.
11. Actividades culturales, deportivas y recreativas. Participación de los Funcionarios.
12. Supresión de celdas de castigo. Cumplimiento de las sanciones de aislamiento en su propia celda.

13. Regulación de la Libertad Condicional. Septuagenarios y Enfermos muy graves.
14. Derechos y Deberes de los internos

Los 14 puntos se integran en la Ley, donde se desarrollan.

También resulta notable que los puntos 2. 5. 6. 7. y 9. de las reclamaciones de COPEL y que fueron reseñadas anteriormente, quedan incorporados en este R.D.

La LOGP interpretada como base para una evolución necesaria.

- Llegar a un Estatuto Jurídico completo del privado de libertad.
- Incorporación de recursos tecnológicos para el control de las personas especialmente en Régimen Abierto, pero también en algunas situaciones del Régimen interior (carcelario).
- Interpretación del Régimen Abierto como la posición ordinaria dentro del Sistema Penitenciario.
- Reducción drástica del colectivo carcelario que debería considerarse reservado, en su clasificación inicial para:
 - . Enfermos (Buscando la solución terapéutica idónea, especialmente los E. Mentales)
 - . Agresivos.
 - . Requeridos de medidas de coerción física.
 - . Multireincidentes.
 - . Delitos que creen alarma social.
- Determinación y Tratamiento Específico (Asistencial) para los Colectivos Requeridos de Especial Atención:
 - . Personas Mayores.
 - . Personas con Discapacidad.
 - . Enfermos Crónicos.
 - . Madres acompañadas de sus bebés.
 - . Madres o Padres con cargas familiares exclusivas.
 - . Niños con ambos padres en Prisión.
- Normalización de prestaciones al recluso que debe recibirlas, siempre que resulte posible de la fuente que las recibe su vecino en situación de libertad (Sanidad, Educación, Trabajo y Servicios Sociales).
- Homologación del Trabajo Penitenciario con la Relación Laboral Ordinaria.
- Derivación, siempre bajo la supervisión judicial y el apoyo de medios sociales ordinarios, al medio Familiar; Centros Educativos; Recursos Laborales; Centros Asistenciales, permaneciendo en la competencia de la Administración Penitenciaria.
- Sistema de “Colonización Penitenciaria” (recuperando las experiencias históricas de otras naciones y el programa que no llegó a iniciar la República) especialmente para desarrollar tareas de “Medio Ambiente” y “Entornos de Lugares de Interés Histórico o Cultural” ubicados en la llamada “España Vacía”
- Medidas de Seguridad pospenitenciaria para evitar la reincidencia.

- Determinar y deslindar las situaciones de: Relación laboral especial penitenciaria, Prestaciones Personales al Servicio del Establecimiento y Colaboraciones que presten los internos.
- Intervención cerca de las familias de los internos procurando la coordinación con otras Administraciones y entidades sociales.
- Tareas de prevención de la actividad delictiva.
- Lograr la capacidad de la Administración Penitenciaria para modificar la implantación social –lugar de residencia – de los liberados evitando su retorno al escenario en que cometieron el delito.
- Escuela de Estudios Penitenciarios ubicada en un campus universitario y que utilice habitualmente los recursos humanos y materiales de las distintas Facultades para el desarrollo de la formación inicial del Funcionario, su actualización periódica y su especialización.
- Recuperación de las especialidades perdidas y que figuraban en la Ley 39/1970: Pedagogos, Sociólogos, Psiquiatras y Endocrinos.
- No aceptar en la Administración Penitenciaria ninguna titulación que no sea otorgada por las Autoridades Académicas.
- Incorporación de nuevas especialidades que resulten necesarias para las tareas que asume la Administración Penitenciaria (Biólogos, Economistas, Agrónomos, Técnicos de producción, transporte y consumo de la luz, agua, gas...).

VII. Terminando

Tenemos una gran Ley que resolvió situaciones muy conflictivas, que ha cubierto una época larga y compleja, que ha procurado una evolución muy positiva del Sistema Penitenciario Español.

Es posible que España sea el Estado que más profesionales ha facilitado para los programas de estudio y perfeccionamiento de Administraciones Penitenciarias de otros Países, realizados bajo la cobertura de Naciones Unidas o la Unión Europea.

Una Ley que siempre supondrá un gran hito en nuestra Historia y en especial de las Instituciones Penitenciarias.

Siempre tendremos la tendencia a sacralizarla. Como obra humana es perfectible pero actuemos con la sagacidad suficiente para no acabar con el lamento “Virgencita que me quede como estoy.”

Resulta imprescindible, en este momento y de continuo, prestar un homenaje de reconocimiento y gratitud a sus creadores:

En primer lugar a CARLOS GARCÍA VALDÉS, principal responsable de su diseño, desarrollo, formulación, remoción de obstáculos hasta su aprobación y aplicación práctica en su primer año de vigencia.

Al grupo de Penitenciarios que secundaron y aportaron experiencia y creatividad para resolver aquel tremendo atolladero, Emilio Tavera Benito y Jesús Alarcón Bravo, verdaderos maestros de toda mi generación. Junto a ellos al hombre callado e infatigable que aportaba su experiencia continuada en la Dirección y Subdirección de Centros, expresamente en la gestión de los Equipos de Clasificación y Tratamiento desde la Reforma de 1968, Ricardo Zapatero. Y otros muchos...

Ruiz Vadillo y tantos otros, hasta unos cincuenta que desde la Universidad, los Tribunales, el Foro y la Sociedad aportaron ideas y esfuerzos.

No olvidemos que siempre originó controversia. Recuerdo que en la fecha (21 de mayo) escogida para que el Director General, Carlos García Valdés, acompañado de su Equipo de Colaboradores subiese al despacho del Ministro de Justicia, Íñigo Cavero, para entregar el ejemplar de Anteproyecto de la Ley hubo un aviso de bomba que obligó a desalojar el Ministerio. Realizado un minucioso registro de todas las dependencias se consideró que era una falsedad y todo el personal regresó a sus despachos. A los pocos minutos se repitió el aviso de bomba y de nuevo hubo que desalojar todo el Ministerio. Nueva requisita infructuosa y nueva recuperación de los puestos.

Finalmente pudieron subir al despacho del Ministro y entregar el tomo con el texto del Anteproyecto.

Nadie creímos que aquello había sido un aviso de la COPEL.

Es posible que nos acerquemos al momento en que esta Ley deba dar lugar a una nueva. Me gustaría copiar, en su despedida, una frase de la elegía que Antonio Machado dedica a Giner de los Ríos:

“Hacedme un duelo de Labores y Esperanzas.”