

Ricardo M. Mata y Martín (Dir.)  
Antonio Andrés Laso (Coord.)

# Las prisiones españolas durante la transición

EDITORIAL COMARES

ESTUDIOS DE DERECHO PENAL  
Y CRIMINOLOGÍA

dirigidos por

**Carlos María Romeo Casabona**

---

RICARDO M. MATA Y MARTÍN (Dir.)

ANTONIO ANDRÉS LASO (Coord.)

LAS PRISIONES ESPAÑOLAS  
DURANTE LA TRANSICIÓN

*GRANADA, 2022*

---

ESTUDIOS DE DERECHO PENAL  
Y CRIMINOLOGÍA

*dirigidos por*

**Carlos María Romeo Casabona**

**140**

© Los autores

Polígono Juncaril  
C/ Baza, parcela 208  
18220 • Albolote (Granada)  
Tlf.: 958 465 382

[www.comares.com](http://www.comares.com) • E-mail: [libreriacomares@comares.com](mailto:libreriacomares@comares.com)  
[facebook.com/Comares](https://facebook.com/Comares) • [twitter.com/comareseditor](https://twitter.com/comareseditor) • [instagram.com/editorialcomares](https://instagram.com/editorialcomares)

ISBN: 978-84-1369-318-7 • Depósito Legal: Gr. 402/2022

Fotocomposición, impresión y encuadernación: COMARES

---

---

## SUMARIO

PRÓLOGO por Carlos García Valdés .....	XV
PRESENTACIÓN .....	XIX

### I EL TIEMPO DE LA TRANSICIÓN Y SU CONTINUACIÓN

#### CAPÍTULO I TRANSICIÓN Y SISTEMA PENITENCIARIO Borja Mapelli Caffarena

I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. BASES SISTEMÁTICAS-IDEOLÓGICAS.....	4
III. BASES POLÍTICO-LEGISLATIVAS .....	12
IV. BASES ESTRUCTURALES .....	14

#### CAPÍTULO II EL CONTEXTO IDEOLÓGICO DE LA CONFLICTIVIDAD PENITENCIARIA EN LA TRANSICIÓN Ricardo M. Mata y Martín

I. LOS CAMBIOS DEL CONTEXTO CULTURAL Y SOCIAL.....	17
II. LOS PRESUPUESTOS IDEOLÓGICOS DE LAS ACCIONES REIVINDICATIVAS .....	19
III. LA CONFLICTIVIDAD Y SUS CONSECUENCIAS PARA PRESOS Y FUNCIONARIOS.....	24

#### CAPÍTULO III LA TRANSICIÓN EN PRISIONES Valentín Llamas Ayerza

I. INTRODUCCIÓN.....	33
II. MODIFICACIONES PREVIAS .....	34
III. INDULTOS Y AMNISTÍAS TRAS EL FALLECIMIENTO DE FRANCO .....	37
IV. LA REFORMA PENITENCIARIA.....	43

CAPÍTULO IV  
 LAS PRISIONES EN 20 PORTADAS  
 DE PRENSA DURANTE LA TRANSICIÓN (1976-78)  
 Loreto Mata Gil

I.	LA PRENSA CONSTRUYE LA REALIDAD . . . . .	47
II.	EXAMINADO LAS PORTADAS . . . . .	48

**II**  
**LOS ANTECEDENTES DE LA NUEVA**  
**LEGISLACIÓN PENITENCIARIA**

CAPÍTULO V  
 CONSTRUYENDO LOS PUENTES ENTRE EL SISTEMA PROGRESIVO  
 Y LA INDIVIDUALIZACIÓN CIENTÍFICA: EL DECRETO 162/1968,  
 DE 25 DE ENERO Y EL REAL DECRETO 2273/1977, DE 29 DE JULIO  
 Cristina Rodríguez Yagüe

I.	LA CONSAGRACIÓN DEL SISTEMA DE INDIVIDUALIZACIÓN CIENTÍFICA EN LA LOGP DE 1979. .	61
II.	¿DE DÓNDE VENÍAMOS?: EL SISTEMA PROGRESIVO EN LOS REGLAMENTOS DE LOS SERVICIOS DE PRISIONES DE 1948 Y 1956 . . . . .	64
III.	LOS PRIMEROS PASOS HACIA LA INDIVIDUALIZACIÓN CIENTÍFICA: EL DECRETO 162/1968, DE 25 DE ENERO. . . . .	68
IV.	EL ÚLTIMO PASO HACIA LA INDIVIDUALIZACIÓN CIENTÍFICA CONSAGRADO EN LA LOGP: EL RD 2273/1977, DE 29 DE JULIO. . . . .	70

CAPÍTULO VI  
 JESÚS ALARCÓN BRAVO, PSICOLOGÍA, TRATAMIENTO  
 Y REFORMA PENITENCIARIA DE 1979  
 Domingo Gorricho Miguel

I.	DESCUBRIR AL PRESO DESDE LA PSICOLOGÍA . . . . .	73
II.	HACIA UN TRATAMIENTO PSICOLÓGICO PENITENCIARIO . . . . .	75
III.	PSICOLOGÍA, TRATAMIENTO Y REFORMA PENITENCIARIA DE 1979. . . . .	78

**III**  
**LA GESTACIÓN DE LA LEY**  
**PENITENCIARIA Y SU DESARROLLO**

CAPÍTULO VII  
 LA REFORMA PENITENCIARIA EN LA TRANSICIÓN  
 POLÍTICA ESPAÑOLA: UN ÉXITO COLECTIVO  
 Antonio Andrés Laso

I.	INTRODUCCIÓN. . . . .	85
II.	CONTEXTO EN EL QUE SE ELABORA LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA. . . . .	85
III.	ANTECEDENTES NORMATIVOS . . . . .	87
IV.	LA REFORMA REGLAMENTARIA DE 1977 Y LA ELABORACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA. . . . .	90
V.	CONCLUSIONES. . . . .	93

CAPÍTULO VIII  
 RECUERDOS DE UN PONENTE  
 DE LA LEY ORGÁNICA 1/79  
 Alberto Estella Goytre

CAPÍTULO IX  
 DEL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PRISIONES  
 A LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA  
 José Antonio Moreta Sánchez

I. INTRODUCCIÓN . . . . .	99
II. ÚLTIMOS AÑOS DE LA ETAPA ANTERIOR . . . . .	99
III. FASE INTERMEDIA 1976 A 1979 . . . . .	106
IV. LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA . . . . .	109

CAPÍTULO X  
 CARLOS GARCIA VALDÉS, LA CLAVE PERSONAL  
 DE LA REFORMA PENITENCIARIA  
 Esteban Mestre Delgado

I. INTRODUCCIÓN . . . . .	113
II. UNA FORMACIÓN JURÍDICA Y PENITENCIARIA . . . . .	115
III. LA LLAMADA A LA DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS . . . . .	116
IV. LA BAJADA A LOS INFIERNOS . . . . .	117
V. LA ELABORACIÓN DEL TEXTO DE LA FUTURA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA, Y SU TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA . . . . .	119
VI. LA VUELTA A LA UNIVERSIDAD Y LA CONFORMACIÓN DE LA «ESCUELA DE ALCALÁ» . . . . .	121

CAPÍTULO XI  
 LA SITUACIÓN DE LOS PRESOS EN LA TRANSICIÓN  
 (SOBRE EL ARTÍCULO 25.2 C.E. Y SUS POSIBLES LECTURAS)  
 Francisco Javier Matia Portilla

I. INTENCIONES . . . . .	123
II. PRIMERA PISTA: EL INFORME DE LA COMISIÓN DE ENCUESTA SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS . . . . .	124
III. SEGUNDA PISTA: LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY GENERAL PENITENCIARIA . . .	127
IV. TERCERA PISTA: LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL ARTÍCULO 25.2 DE LA CONSTITUCIÓN . .	129
V. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL ARTÍCULO 25.2 CE Y SU PRETENDIDA ORIENTACIÓN UNIDIRECCIONAL . . . . .	133

CAPÍTULO XII  
 HACIA LA LABORALIZACIÓN DEL TRABAJO PENITENCIARIO  
 José Luis de la Cuesta Arzamendi

I. LA ASIMILACIÓN DEL TRABAJO PENITENCIARIO AL TRABAJO LIBRE . . . . .	139
II. DEL TRABAJO «PENITENCIARIO» A LA RELACIÓN LABORAL ESPECIAL . . . . .	141
III. EL TRABAJO PENITENCIARIO EN LA CONSTITUCIÓN . . . . .	143
IV. LEGISLACIÓN DE DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN . . . . .	144
V. EPÍLOGO: EL RD 782/2001 . . . . .	147

CAPÍTULO XIII  
LA REINSERCIÓN SOCIAL  
Y LA LEY GENERAL PENITENCIARIA  
Carmen Juanatey Dorado

I. INTRODUCCIÓN. . . . .	149
II. REINSERCIÓN SOCIAL Y FLEXIBILIDAD EN LA EJECUCIÓN DE LA PENA . . . . .	150
III. CONCLUSIÓN . . . . .	158

CAPÍTULO XIV  
LA EVOLUCIÓN DE LA CONSIDERACIÓN DE LA SEXUALIDAD  
EN EL SISTEMA PENITENCIARIO ESPAÑOL DE 1956 A 2008  
Juan de Diego Arias

I. INTRODUCCIÓN. . . . .	159
II. LA SEXUALIDAD IGNORADA (1956-1968) . . . . .	159
III. LA SEXUALIDAD CASTIGADA (1968-1977) . . . . .	161
IV. LA SEXUALIDAD COMO PROBLEMA (1977-1978) . . . . .	163
V. LA SEXUALIDAD COMO DERECHO (1978-2008) . . . . .	164
VI. CONCLUSIÓN . . . . .	167

CAPÍTULO XV  
TRANSICIÓN, CONCENTRACIÓN Y DISPERSIÓN. LA CUESTIÓN  
DEL DESTINO DEL CONDENADO POR TERRORISMO  
Beatriz López Lorca

I. INTRODUCCIÓN. LOS CONVULSOS AÑOS SETENTA . . . . .	169
II. LOS PRIMEROS PASOS DE UNA POLÍTICA PENITENCIARIA ESPECÍFICA EN MATERIA DE TERRORISMO. LA FASE DE CONCENTRACIÓN . . . . .	170
III. LA POLÍTICA DE DISPERSIÓN DE LOS CONDENADOS POR TERRORISMO . . . . .	172
IV. HOSTILIDAD Y CONFRONTACIÓN. LA TENSIÓN DENTRO DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS . . . . .	175
V. REFLEXIONES FINALES . . . . .	176

CAPÍTULO XVI  
PRESOS POLÍTICOS Y COMUNES Y LA LEGISLACIÓN  
DE AMNISTÍA DURANTE LA TRANSICIÓN EN ESPAÑA (1975-1981),  
SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA 2.<sup>a</sup> DEL TS  
Juan Jacinto García Pérez

I. CONSIDERACIONES PREVIAS . . . . .	177
II. DECRETOS DE INDULTO DE 25-11-1975 Y 14-3-1977. REAL DECRETO LEY 10/1976, DE 30 DE JULIO, SOBRE AMNISTÍA . . . . .	180
III. CONCEPTO DE DELITO POLÍTICO OBJETO DE AMNISTÍA (CASOS «MONTEJURRA», «PALENCIA» Y MATANZA DE ABOGADOS LABORALISTAS DE ATOCHA) . . . . .	180
IV. LIBERTADES DE EXPRESIÓN, PRENSA, OPINIÓN, ETC., Y AMNISTÍA . . . . .	186
V. AUDIENCIA NACIONAL «VERSUS» SALA 2. <sup>a</sup> DEL TS EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DE AMNISTÍA DE OCTUBRE DE 1977 (PRESOS DEL «GRAPO», DEL «FRAP», DEL «EJÉRCITO POPULAR CATALÁN», DE LA «FEDERACIÓN ANARQUISTA IBÉRICA», ETC.). TERRORISMO . . . . .	187

**IV**  
**LA CONFLICTIVIDAD PENITENCIARIA**  
**DE LA TRANSICIÓN**

CAPÍTULO XVII  
**LA CONFLICTIVIDAD CARCELARIA EN ESPAÑA**  
**EN EL PERIODO 1975-1978: CAUSAS Y CAMINO DE NORMALIZACIÓN**  
Eugenio Arribas López

I.	BREVE ANÁLISIS CAUSAL DE LA CONFLICTIVIDAD . . . . .	193
II.	LA REALIDAD QUE SE DEBÍA ENFRENTAR . . . . .	196
III.	LOS PILARES DE NORMALIZACIÓN DE LA SITUACIÓN . . . . .	197

CAPÍTULO XVIII  
**1977: TIEMPOS DIFÍCILES EN LA PRISIÓN DE CÓRDOBA**  
José Manuel Palma Herrera

I.	INTRODUCCIÓN . . . . .	199
II.	LA PRISIÓN DE CÓRDOBA EN CIFRAS . . . . .	200
III.	RAZONES PARA LA CONFLICTIVIDAD . . . . .	201
IV.	CONFLICTIVIDAD EN LA PRISIÓN DE CÓRDOBA DURANTE 1977 . . . . .	204

CAPÍTULO XIX  
**RETABLO PENITENCIARIO**  
Javier Gómez Izquierdo

CAPÍTULO XX  
**INTERVENCIÓN POLICIAL EN LAS PRISIONES**  
Carlos Javier López Gobernado y Angélica Gutiérrez Gutiérrez

I.	LA POLICÍA Y SUS UNIDADES ESPECIALIZADAS EN ORDEN PÚBLICO Y MOTINES HASTA LA DEMOCRACIA . . . . .	221
II.	LA PROBLEMÁTICA POLICIAL DURANTE LA TRANSICIÓN Y LOS MOTINES CARCELARIOS . . . . .	223
III.	CONCLUSIONES . . . . .	227

**V**  
**MUJERES EN PRISIÓN**

CAPÍTULO XXI  
**LAS CÁRCELES DE MUJERES**  
**EN LA TRANSICIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA**  
Rosario de Vicente Martínez

I.	LAS CÁRCELES DE MUJERES: LOS INICIOS . . . . .	231
II.	LAS CÁRCELES DE MUJERES DURANTE LA II REPÚBLICA . . . . .	234
III.	LAS CÁRCELES DE MUJERES DURANTE LA GUERRA CIVIL Y LA DICTADURA FRANQUISTA . . . . .	235
IV.	LAS CÁRCELES DE MUJERES DURANTE LA TRANSICIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA . . . . .	236

CAPÍTULO XXII  
EL ORIGEN DE LOS MÓDULOS PENITENCIARIOS  
DE CONVIVENCIA MIXTA DURANTE LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA  
Vicenta Cervelló Donderis

I. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA A LA SEPARACIÓN PENITENCIARIA ENTRE HOMBRES Y MUJERES . . . . .	243
II. LA SEPARACIÓN POR SEXOS EN LA LOGP DE 1979 . . . . .	245
III. LA EXCEPCIÓN REGLAMENTARIA A LA SEPARACIÓN POR SEXOS . . . . .	248
IV. CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DE LOS MÓDULOS MIXTOS . . . . .	250
V. REFLEXIÓN FINAL SOBRE EL PRESENTE Y FUTURO DE LOS MÓDULOS MIXTOS . . . . .	254

CAPÍTULO XXIII  
INTENTANDO CONCILIAR LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR  
Aurora Ramírez

I. INGRESO EN EL CUERPO ESPECIAL DE I.I.P.P. . . . . .	257
II. PRISIÓN DE MUJERES DE ALCALÁ DE HENARES «LA GALERA» . . . . .	257
III. PRISIÓN DE MUJERES DE YESERIAS. MADRID . . . . .	257
IV. PRISIÓN DE BARRANCO SECO EN LAS PALMAS DE GRAN CANARIA . . . . .	258
V. PRISION DE MUJERES DE LA TRINIDAD/ WAD RAS EN BARCELONA . . . . .	258
VI. PRISIÓN DE MUJERES DE PASEO DE LA PECHINA EN VALENCIA . . . . .	260
VII. PRISIÓN PROVINCIAL DE CÓRDOBA . . . . .	263

**VI  
EXPERIENCIAS PROFESIONALES Y PERSONALES**

CAPÍTULO XXIV  
¡ÉRAMOS TAN JÓVENES!  
Miguel Díaz y García-Conlledo

I. POR QUÉ ASÍ . . . . .	267
II. EL CONTEXTO, MI CONTEXTO . . . . .	267
III. PRISIÓN, RÉGIMEN PENITENCIARIO . . . . .	270
IV. LO QUE HE SABIDO DESPUÉS . . . . .	272
V. REFLEXIÓN FINAL . . . . .	275

CAPÍTULO XXV  
ANDANZAS DE UN PSICÓLOGO DE PRISIONES  
Jesús López Martín

I. INTRODUCCIÓN . . . . .	277
II. LA VOCACIÓN PENITENCIARIA . . . . .	278
III. EL TRABAJO DE UN PSICÓLOGO EN PRISIONES . . . . .	279
IV. MIS ANDANZAS EN PRISIONES . . . . .	282
V. CONCLUSIONES . . . . .	286

CAPÍTULO XXVI  
LA PRISIÓN DE CIUDAD REAL DURANTE LA TRANSICIÓN  
José María García Jiménez

I.	INTRODUCCIÓN.....	289
II.	LOS RECLUSOS .....	289
III.	LOS FUNCIONARIOS.....	292
IV.	ECONOMATO/ALIMENTACIÓN .....	294
V.	ACTIVIDADES LÚDICAS .....	297
VI.	LA ESCUELA BIBLIOTECA .....	299
VII.	LOS PRESOS POLÍTICOS.....	301

CAPÍTULO XXVII  
RETAZOS DE MI AUTOBIOGRAFÍA PENITENCIARIA  
Pedro Alejo Llorente de Pedro

I.	MI PRIMER CONTACTO CON EL MUNDO PENITENCIARIO. LA PARDA.....	305
II.	SEGUNDO DESTINO: PRISIÓN DE CARABACHEL. EL LENTO PASO A LAS MEJORAS PENITENCIARIAS.....	312

**VII**  
**LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS COMPARADOS**  
**EN LA ÉPOCA DE LA TRANSICIÓN**

CAPÍTULO XXVIII  
LOS INTENTOS DE REFORMA HUMANITARIA EN LOS AÑOS SETENTA:  
EL EJEMPLO SUECO VERSUS EL CASO ALEMAN  
Faustino Gudín Rodríguez-Magariños

I.	INTRODUCCIÓN.....	319
II.	EL TELÓN DE FONDO DE LOS AÑOS 70: LA CRISIS DEL PETRÓLEO Y EL AUGE DE LAS BANDAS TERRORISTAS .....	319
III.	UNA ERA MARCADA POR LA LUCHA POR LA HUMANIZACIÓN DE LAS PRISIONES .....	320
IV.	ANÁLISIS DEL DERECHO COMPARADO.....	321
V.	CONCLUSIONES.....	322

CAPÍTULO XXIX  
LAS CONDICIONES PENITENCIARIAS EN LOS ESTADOS UNIDOS  
DE AMÉRICA EN LA DÉCADA DE LOS SETENTA  
Karin Castro Cruzatt

I.	INTRODUCCIÓN.....	333
II.	CONSTITUCIÓN Y RECLUSIÓN .....	333
III.	LA REVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS CIVILES Y SU IMPACTO EN EL TRATAMIENTO DE LOS ASUNTOS PENITENCIARIOS .....	335
IV.	EL PROCESO DE REGRESIÓN .....	339
V.	CONCLUSIÓN FINAL .....	340

CAPÍTULO XXX  
 AUGE Y ¿CAÍDA? DEL DERECHO PENITENCIARIO SUECO  
*La Ley Penitenciaria de 1974: surgimiento, aplicación e influencia en España*  
 Víctor-Hugo García

I.	INTRODUCCIÓN . . . . .	343
II.	PRIMERA PARTE: EL SERVICIO PENITENCIARIO Y DE PROBATION DE SUECIA Y LA LEY PENITENCIARIA DE 1974 . . . . .	344
III.	SEGUNDA PARTE . . . . .	351
IV.	CONCLUSIÓN . . . . .	352

CAPÍTULO XXXI  
 LAS PRISIONES DE IRLANDA DEL NORTE:  
 UNA CÁRCEL HISTÓRICA, «MAZE-LONG KESH», Y SU PAPEL  
 EN EL CONFLICTO POLÍTICO DEL ÚLSTER (1070-2000)  
 Hermógenes Legido Bellido

I.	INTRODUCCIÓN . . . . .	355
II.	LAS PRISIONES DE IRLANDA DEL NORTE . . . . .	355
III.	LA PRISIÓN <i>THE MAZE</i> (EL LABERINTO) Y SU PROTAGONISMO EN EL PROBLEMA POLÍTICO DEL ÚLSTER . . . . .	357
IV.	EL ASUNTO DEL ESPECIAL ESTATUS PENITENCIARIO DE LOS RECLUSOS PARAMILITARES . . . . .	360

CAPÍTULO XXXII  
 APUNTES SOBRE LA REFORMA  
 PENITENCIARIA PORTUGUESA DE 1979  
 Alfonso Ortega Matesanz

I.	INTRODUCCIÓN . . . . .	363
II.	LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO PENAL Y PENITENCIARIO PORTUGUÉS HASTA LA REFORMA PENITENCIARIA DE 1979 . . . . .	363
III.	LA REFORMA PENITENCIARIA DE 1979 EN PORTUGAL . . . . .	373

---

---

## PRÓLOGO

CARLOS GARCÍA VALDÉS

*Catedrático Emérito de Derecho penal UAH*

### I

La generosidad del catedrático de Valladolid y gran penitenciario, prof. Ricardo Mata, me ha encargado estas líneas introductorias al importante libro que dirige. Lo he hecho con enorme satisfacción y un punto de legítimo orgullo. La etapa de la que mayormente se habla en el gran texto se refiere a mi mandato en Instituciones Penitenciarias y al desarrollo de la legislación aprobada entonces. No podía negarme a escribir estas líneas llenas de recuerdos. Yo mandé nuestras prisiones de finales de marzo de 1978 a mediados de octubre de 1979. En ese mal llamado año y seis meses escribí, debatí, se pactó y se promulgó la Ley Orgánica General Penitenciaria, se pacificaron nuestros establecimientos y se orientó el futuro. Además de la competencia de mis superiores y de mis colaboradores, intervino el consenso pactado con las fuerzas políticas. Lo he dicho muchas veces, fue una Ley de todos y todos la hicieron suya. De ahí su aprobación unánime y clamorosa.

Igualmente, no puedo dejar de reconocer la valía global de la actual obra. En primer lugar, por la constancia de su director, Ricardo Mata, en recopilarla y reunir a los autores. Su dedicación al Derecho penitenciario va creando estilo propio y una escuela vallisoletana. Por otro lado, los escritos de los eminentes partícipes en el libro me llenan de satisfacción. Maestros como Borja Mapelli, Esteban Mestre —imposible olvidar el panegírico que me dedica, fruto de su devoción, lealtad y cariño a mi persona más que de la realidad—, o el propio director, Ricardo Mata; queridos especialistas, como Miguel Díaz y García-Conlledo, Vicenta Cervelló, José Luis de la Cuesta Arzamendi, Carmen Juanatey, Cristina Rodríguez Yagüe, Antonio Andrés Laso, Pedro Llorente de Pedro, Charo de Vicente Martínez, Eugenio Arribas, Faustino Gudín o Víctor-Hugo García, entre otros muchos, completan un volumen único y excepcional que se centra en el pasado y aborda la verdad presente de nuestro sistema penitenciario. De entre ellos, mi memoria se detiene en el entonces diputado salmantino Alberto Estella Goytre, ponente de la UCD en el Congreso en la Ley Penitenciaria. Mi agradecimiento y reconocimiento es imborrable. Peleó por ella con rigor y convencimiento, facilitando el camino hacia su aprobación. Cuantos en la obra escriben lo hacen con conocimiento de causa, con una dedicación sincera a la materia penitenciaria y una intensidad digna del mayor encomio.

El presente libro tiene unas partes bien diferenciadas. Es la primera la referida a los tiempos de transición (prácticamente repitiendo el título de la obra completa), a los antecedentes de la Ley penitenciaria y a cómo se gestó y llevó a cabo. Después, lejos ya de la historia, las aportaciones de los destacados autores que conforman la obra se centran en aspectos tales como, entre otros, la conflictividad en los centros, las mujeres en prisión o el sistema penitenciario comparado. Todos tienen una enjundia extraordinaria, pero yo me siento identificado con los primeros capítulos, lo cual es lógico.

Como prologuista, de nada puedo discrepar de lo que se dice en la obra, cuyo contenido pertenece a los científicos que la han creado. Acepto los halagos y las críticas y así el libro se adecúa a una publicación plural y llena de matices en materias tan variadas y tan bien seleccionadas por su director.

## II

La transición de la que se habla con rigor en el texto yo la viví en primera persona. He dicho también en múltiples ocasiones que no he conocido presidente como Adolfo Suárez ni ministro como Landelino Lavilla. Su huella quedó en mí. Suárez entendió el hacer política como un hecho que había que concertar con cuantos formaban el espectro partidista, algo necesario para la reforma que patrocinaba. La Constitución o los Pactos de la Moncloa así nacieron y, desde luego, la Ley Orgánica General Penitenciaria. Todo fue debido al arrojo y al carácter, sereno y valiente, del gran hombre que regía, con el apoyo del Rey, los destinos de España. De Landelino guardo mi conversación al nombrarme, su apoyo y su preclara inteligencia para comprender cuanto se iniciaba en el campo penitenciario. Yo tenía 31 años y la suerte me indicó lo que había que hacer: poner en letra legal mis deseos de mejora anteriores, impresos en mi tesis doctoral y otros libros; asumir la dirección del grupo de trabajo pertinente, todavía en vida de Jesús Haddad, asesinado por los Grapo y al que sucedí en el cargo, y aceptar luego la Dirección General, lo que me permitió redactar la Ley Penitenciaria, negociarla en la Comisión competente del Congreso, asistir satisfecho al generoso debate en las dos Cámaras y, por fin, verla publicar un 5 de octubre de 1979 en el BOE. Y, de inmediato, irme. La Universidad me esperaba y la aún lejana cátedra se me antojaba como el siguiente destino de mi vida.

Casi todo lo que he resumido se encuentra en el presente libro. El detalle me excusa de profundizar en los rasgos que no olvido. Hoy, cuarenta y dos años después, la lectura de lo que se aquí se dice de cuanto se hizo me basta y me llena. No obstante, sí quisiera añadir dos temas concretos ahora que ha transcurrido el tiempo y las cosas pensadas entonces no necesariamente se han cumplido. Me refiero a la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y al tema de la concentración vs. dispersión de los presos terroristas.

En lo que se refiere a lo primero, en la discusión del texto legal se presentó el problema. La minoría catalana y socialistas de Cataluña —los de antes, no los actuales que como tal no existen y votan lo que el gobierno les dice aunque repugne a la conciencia— insistieron en que las transferencias se contemplaran en la Ley. En las demás Comunidades con atribución de funciones no se planteó el supuesto. Fue una concesión inocua a Cataluña, en aquel momento, como le dije al ministro. La Generalitat de entonces no quería saber nada de sus presos. De hecho, los terroristas de Terra Lliure los concentré en Segovia sin que nadie

rechistara y los comunes poco importaban. Pero quedó en su memoria aquella concesión y fueron los gobernantes catalanes y la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias quienes me nombraron presidente del Congreso Internacional de Derecho Penitenciario celebrado en Barcelona en 2006. Durante los muchos años que ejercieron las competencias transferidas (establecimientos, funcionarios, incluso un Reglamento propio), ningún conflicto se asomaba a ese normalizado panorama. Lo que nadie podía prever, entonces ni ahora, hasta hace muy poco tiempo, era el tema del procés y el alarde de sus funciones competenciales para los condenados por un gobernan claramente separatista, impensable en la etapa de la transición y durante tantos años después.

Igual aconteció con el País Vasco. También le dije a Landelino que al prelandakari no le importaban los etarras presos y que no los querían tener allí y, menos, ocuparse penitenciarmente de ellos. Y así fue. Una cosa fue alguna llamada impertinente cuando el traslado de aquellos internos a Soria, que ahora narraré, y otra dedicarse a gestionar las prisiones con los internos vascos de cualquier signo. Y, de nuevo, el paso de los años equivocó el pronóstico. Ahora los socios del actual gobierno, los bilduetarras, han conseguido poner en marcha las competencias, en 2021, que nunca quisieron más que formalmente, para ir concediendo beneficios y al final liberar a los condenados por terrorismo. Las meras protestas de mi época, pocas y en voz baja, hoy son una exigencia fuerte ante un ejecutivo débil.

La política penitenciaria fue un instrumento más y eficazísimo en la lucha contra el terrorismo. Saturados los funcionarios y las fuerzas de seguridad, por las amenazas y continuas protestas en sus alrededores de los amigos de tales reos y de las denominadas gestoras pro-amnistía y de la presencia de los preventivos y condenados en Basauri y Martutene, ordené su traslado a la prisión de Soria. Unos 250 etarras allí estuvieron hasta que, en 1983, el gobierno de Felipe González les mandó a Herrera. No tuve mayores incidentes. Una llamada del prelandakari interesándose por los «chicos», tan lejos de sus familias —las de sus víctimas estaban más cerca, en sus tumbas— y algún conocido deportista que les quiso pasar unos langostinos que rotundamente prohibí. Ninguna situación, ridícula por demás, u otras más serias como intentos de fuga frustrados, con una compañía de reserva de la policía nacional dentro de la prisión y la actitud enérgica de un gran director, cambiaron en aquel momento el sistema. Yo no tenía en funcionamiento los modernos establecimientos modulares que empecé a construir y de ahí la concentración, desde el año 1978, de terroristas en determinados centros: ETA en Soria, Grapo en Zamora, Terra Lliure en Segovia y extrema derecha en Ciudad Real. Los sucesivos gobiernos, del PSOE y del PP, hasta el presente, practicaron con rotundo éxito la dispersión de tales reclusos. Hoy nada de esto acontece por el pacto antinatura reseñado. El acercamiento a los establecimientos penitenciarios del País Vasco es una realidad, presagio de próximas y anticipadas libertades.

Nada más quiero decir en estas líneas, excepto señalar que animo muy sinceramente a leerlas y a manejar y a guardar esta excelente obra en las respectivas bibliotecas. También expresar que nos encontramos ante una obra fundamental de Derecho Penitenciario español, que recobra el pasado y el presente, modelo de recordatorio de cuanto bueno se hizo para cualquier especialista y de enseñanza para todos.

---

## PRESENTACIÓN

La obra que sigue a estas palabras hace referencia básicamente a un periodo singular de nuestra reciente historia. Desde la muerte del General Franco en 1975 se inicia un proceso de profundo cambio político que conducirá a unas elecciones democráticas y la aprobación por el pueblo español de una Constitución que reúne todas las condiciones para una convivencia pacífica y pluralista. Es un tiempo lleno de dificultades, de inquietud, sin que faltaran los sobresaltos, la violencia, pero también de muchas voluntades dispuestas a conseguir finalmente un clima de convivencia entre todos los españoles, entre todos los ciudadanos con orientaciones y militancia política muy distinta. Será el mismo pueblo español el que haga posible y soporte esta Transición que puede entenderse como pacífica, no tanto por la ausencia de hechos de violencia, sino porque el deseo real de concordia permitió superar los riesgos existentes. En esa segunda mitad de la década de los años setenta del siglo precedente se produce también una situación especialmente llamativa en el sistema penitenciario español. Pasados algunos meses se inicia una espectacular escalada de tensión en los centros penitenciarios de nuestro país al albur del cambio de régimen, de las tendencias ideológicas que propugnan la desaparición de toda prisión y, al mismo tiempo, está presente un espacio temporal en el que —en medio de todas esas complejas circunstancias— se quiere poner en marcha una reforma penitenciaria.

Las medidas de gracia, indultos y amnistías serían varias a lo largo de este periodo de la transición. Se pueden identificar al menos cinco momentos de diferente alcance pero de eliminación total o parcial de responsabilidad penal siempre (indultos) y, en su caso, de borrado político de los delitos condenados (amnistías). De esta forma los condenados comunes habían salido sobre todo al principio y los condenados políticos habían ido saliendo de prisión y ya estaban liberados todos antes de las elecciones generales de junio de 1977. La última de carácter general, la amnistía de octubre de 1977, aprobada en el marco parlamentario de las negociaciones entre las fuerzas políticas de las nuevas Cortes electas,

«fue pactada para que salieran a la calle unos treinta presos de ETA acusados de delitos cometidos después de la aprobación de la Ley para la Reforma Política»<sup>1</sup>.

En estos años la organización terrorista ETA sembró la desolación y la muerte, en mayor medida todavía de lo que llevaba haciendo desde décadas atrás, por toda España. Como sucedió con cualquier otro ámbito en el que se opusiera resistencia a sus designios totalitarios las prisiones fueron blanco del odio desatado por la misma. Primero por el ambiente de tensión creado en el interior y también por las constantes amenazas de que fueron objeto los funcionarios.

La Amnistía, combinación de lo político y lo jurídico, será un punto clave y de conexión entre el proceso político abierto y los sucesos que conmocionaban el sistema penitenciario. La amnistía en aquél tiempo será defendida por todos —con distintos matices, si se quiere—, por la gran mayoría del espectro político parlamentario, pero siempre como un acto de conciliación y concordia nacional, sin olvidos ni ocultaciones, sino como gesto de superación de la contienda civil de los años treinta y de apuesta por la convivencia futura.

Desde el punto de vista político, con su contenido y simbolismo, la amnistía suponía «un elemento de valor político inexcusable» que iba más allá de las concretas excarcelaciones y permitía la superación del pasado de enfrentamiento sin necesidad de olvido: «el sentido último y auténtico de la amnistía concedida, que reside en el espíritu de concordia y conciliación nacional que implica su concesión y del que la excarcelación de presos políticos no es más que una de sus manifestaciones»<sup>2</sup>. Marcelino Camacho, el líder sindical de Comisiones Obreras, en su ocupación como nuevo parlamentario, incide en el hecho de que había pasado de preso político a diputado, y su primera actividad fue a favor de la amnistía. Fue miembro de la comisión parlamentaria que la estudió y allí explicó el sentido de su voto y de su grupo como «la llave que podía cerrar definitivamente el pasado»<sup>3</sup>.

En lo penitenciario la amnistía, la aprobación de las leyes de amnistía, será el detonante más evidente de la escalada violenta en las prisiones. Las medidas liberatorias de los encarcelados habían alentado la esperanza —en el ámbito del cambio de régimen político— de una rápida salida de prisión para los reclusos en las distintas prisiones. Especialmente la excarcelación de los autores de delitos de terrorismo confirmarían la frustración y el sentimiento de exclusión de los presos comunes. También en esas fechas penetra en las cárceles españolas las doctrinas de la denominada ideología insurgente<sup>4</sup> patrocinadas por sectores políticos radicales y que proporcionan un argumentario para la excarcelación y para la violencia. La devastación y la ruina sería amplia. En lo penitenciario la transición y la reforma penitenciaria no resultó pacífica, en buena medida debido a los intereses de quienes desde fuera de los centros penitenciarios agitaron de forma cruenta la convivencia en su interior.

<sup>1</sup> JULIÁ, S. «Cuándo y a cambio de qué fueron liberados los presos políticos de la dictadura». *Revista de Libros* n.º 138 (01/06/2008).

<sup>2</sup> LAVILLA ALSINA, L. Una historia para compartir. Al cambio por la reforma (1976-1977). Galaxia Gutenberg 2017, pp. 177 y 191.

<sup>3</sup> *Confieso que he luchado. Memorias*. Ediciones Temas de Hoy 1990, p. 415.

<sup>4</sup> ROLDÁN BARBERO, H. ¿Qué queda de la contestación social de los años 60 y 70 en la criminología actual? *Revista de Derecho Penal y Criminología* n.º 10 (2002), p. 217 y ss.

En ese escenario el sistema penitenciario fue situado como rehén de posiciones maximalistas y de intentos de ruptura. Los funcionarios fueron llevados al máximo de aguante y a situaciones de gran tensión y violencia. Pero los internos de los centros penitenciarios no dejaron de sufrir las consecuencias, incluidas las coacciones y vejaciones de los más implicados en las revueltas amparados en el caos creado y las posiciones ideológicas antes mencionadas. La prosecución de una reforma penitenciaria, elevada a rango de Ley —con lo que de simbólico y contenido aporta—, fue un objetivo a conseguir en medio de esta situación altamente explosiva. Primero con Jesús Haddad (quien resultó asesinado) y después por Carlos García Valdés (con intento de asesinato incluido), a quien cupo finalmente el honor de culminar el proceso de la reforma con la aprobación de la Ley Orgánica General Penitenciaria, la primera de las Leyes Orgánicas después de la proclamación de la Constitución, y que como tal la primera que desarrolla Derechos Fundamentales de los ciudadanos.

En este volumen colectivo hemos querido favorecer un maridaje entre distintas perspectivas y métodos que proporcionan la diversa ocupación profesional. Entre las orientaciones específicas de cada actividad están las de los profesores universitarios, de magistrados u otros juristas y profesionales y, también, las de los miembros de la función pública penitenciaria. Estos últimos bien por haber vivido directamente los hechos o bien por conocerlo y estudiarlos posteriormente pero formando parte de ese sistema penitenciario. De alguna manera se ha conseguido una diversidad de aportaciones que, además, nos transmiten lo ocurrido durante aquellas difíciles jornadas (y años), tanto desde un punto de vista externo como desde una mirada procedente del interior de los centros penitenciarios y al propio sistema de ejecución de las penas privativas de libertad.

Desde el punto de vista del contenido hemos dividido la obra en siete grandes bloques temáticos. Uno primero sobre el tiempo de la transición para las perspectivas más generales, seguido de otro relativo a los antecedentes de lo que sería la nueva legislación penitenciaria. Después el bloque sobre el proceso de gestación de la ley de reforma penitenciaria y algunos aspectos de su desarrollo. No puede dejarse de lado —por ello forma un bloque propio de contenidos—, lo relacionado con la conflictividad de las prisiones en aquellos años que conmocionó al sistema penitenciario y las personas que formaban parte del mismo. Un aspecto más concreto pero que ha reunido varias aportaciones ha sido el de las mujeres encarceladas y su situación. También tienen su espacio algunas experiencias personales y profesionales más concretas que transmiten esa mirada exterior y —especialmente—, la vida penitenciaria contada desde dentro por sus protagonistas. Creo de gran interés una panorámica comparada de lo que sucedía en las prisiones europeas y norteamericanas en aquella época y que nos desvela un paisaje de, por no lejanos y también diversos motivos, complejidad y conflictividad.

Se ha conseguido así una obra amplia y completa, que desarrolla una diversidad de contenidos y perspectivas, lo que nos permiten hacernos una idea de lo vivido en los años de la Transición en el sistema penitenciario español. Hay que agradecer de forma sincera las aportaciones de todos los participantes en esta obra, que enriquecen el conocimiento de este periodo penitenciario y contribuyen así a la labor desplegada a propósito del Proyecto de investigación «La reforma penitenciaria: necesidades del sistema y modelo de ejecución penal» (PGC2018-096093-B-I00). Especialmente quería hacer mención —y agradecerle su intervención— al Profesor Carlos García Valdés, quien además de contribuir a la obra con

el prólogo a la misma fue uno de los principales protagonistas de esa etapa del sistema penitenciario español y de la reforma llevada a cabo con la Ley Orgánica General Penitenciaria.

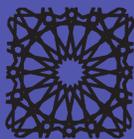
Y ese periodo supone sin duda un tiempo histórico de gran complejidad y que permite captar una enseñanza de mucha relevancia en la historia de España. La nueva Ley penitenciaria se enmarca así en el proceso modernizador de las instituciones y la legislación con las que abordar el final del siglo XX y comienzo del XXI<sup>5</sup>. En un contexto en el que frente a los temores a la vuelta a los enfrentamientos entre españoles, al contrario —en palabras de Santos Juliá— «el proceso de transición de la dictadura a la democracia en España pasaba a la ciencia política no ya como *un*, sino como *el* caso modélico de transición por transacción entre las élites procedentes del viejo régimen y los dirigentes de la oposición apoyado en una participación pacífica de la mayoría de la población»<sup>6</sup>. Con el paso de los años y el vertido de algunas interpretaciones interesadas resulta cada vez de mayor importancia recuperar el sentido y la perspectiva del tiempo de la Transición, pues se trata de preservar para el futuro de la convivencia pacífica entre todos los ciudadanos «una memoria que a menudo queda violentada por los fragores del presente»<sup>7</sup>.

RICARDO M. MATA Y MARTÍN  
*Catedrático de Derecho Penal*  
*Universidad de Valladolid*

<sup>5</sup> ANDRÉS LASO, A. *Concordia en las Cortes y violencia en las cárceles. La Transición penitenciaria española*. Ed. Reus 2021.

<sup>6</sup> «La estrategia de la tensión». *Memoria de la Transición*. Taurus 1996, p. 185.

<sup>7</sup> CEBEIRO, J. «Recuperar la memoria». *Memoria de la Transición*. Taurus 1996, p. 10.



COMARES  
editorial

ISBN 978-84-1369-318-7



9 788413 693187