

# La reforma penitenciaria en la transición democrática (1)

CARLOS GARCÍA VALDÉS

Catedrático de Derecho penal  
Universidad de Alcalá

## RESUMEN

*En este trabajo, cuyo texto procede de una conferencia, el principal artífice de la Ley Orgánica General Penitenciaria española ofrece una visión personal y «desde dentro» de la reforma penitenciaria que, bajo su dirección, tuvo lugar en los años 1978 y 1979, en la etapa conocida como de la transición democrática. El autor realiza así un «viaje» al pasado, analizando las instituciones penitenciarias del momento y la génesis de la ley aún vigente.*

*Palabras clave: Prisión, Derecho penitenciario, Ley Penitenciaria española, Reforma penitenciaria, Ejecución penal, Transición democrática.*

## ABSTRACT

*In this paper, which comes from a conference, the main architect of the Spanish General Penitentiary Law provides a personal and «from within» perspective of the prison reform under his leadership in 1978 and 1979, in the stage known as the democratic transition. The author thus makes a «trip» to the past, analyzing the penitentiary institutions of that moment and the genesis of the law still in force.*

---

(1) Conferencia impartida en el Salón de Actos de la UDIMA, con ocasión del I Congreso Nacional de Derecho Penitenciario, el 24 de marzo de 2017.

Keywords: *Prison system, Penitentiary Law, Spanish Penitentiary Act, Prison Reform, Penal Enforcement, Spanish Democratic Transition.*

SUMARIO: I. Introducción.–II. La transición y sus artífices. Hacia un modelo penitenciario democrático.–III. La gestación de la Ley penitenciaria.–IV. Algunas decisiones trascendentes.

## I. INTRODUCCIÓN

Acudo a este tipo de actos académicos con escasa frecuencia. Momentos excepcionales me hacen participar en ellos cuando algo muy querido me mueve a hacerlo. Mi estancia en los mismos, siempre rodeado de buenos amigos y queridos compañeros, hace siempre grato el momento. Hoy me siento acompañado en la UDIMA de otros tantos discípulos, colegas y queridos funcionarios de Instituciones Penitenciarias, así como de los organizadores de este Congreso Nacional de Derecho Penitenciario, en especial del Prof. Fernández Bermejo, y para ellos he diseñado los mimbres de mi charla. Anticipo que no me resulta frecuente disertar sobre el pasado pues, aunque lo llevo dentro y en este aspecto justifica mi vida, únicamente me entrego a este cometido en muy contadas ocasiones. Hoy es uno de ellas.

Mi intervención en esta mañana villalbina va a dividirse en dos partes bien diferenciadas pero, inevitablemente, interrelacionadas. Será la primera la referente a mi participación en el cambio democrático operado en España, bajo el mandato de Adolfo Suárez; y la segunda, sobre la génesis de la Ley Penitenciaria. De lo que voy a hablar es, por un lado, de mi conocimiento directo, aunque parcial, de ese periodo magnífico de nuestra historia, reflejándose aquí el político ocasional que fui y, por el otro, del antecedente carcelario y de su devenir en la vigente legislación, sin cuyos valiosos precedentes nada se hubiera podido llevar a cabo, primando ahora en la exposición el profesor que siempre soy. Enmarcada la reforma penitenciaria en otras modificaciones del Código penal de 1973, todas fueron determinantes para hacer un Derecho más humanitario y adecuado a los tiempos.

## II. LA TRANSICIÓN Y SUS ARTÍFICES. HACIA UN MODELO PENITENCIARIO DEMOCRÁTICO

Quienes fueron los máximos responsables, desde el Ministerio de Justicia, del trascendental momento, Landelino Lavilla Alsina y Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona nos han narrado los antecedentes del mismo, desde dentro, y con una solvencia inconmensurable. Los respectivos libros de Memorias (Galaxia Gutenberg, 2017 y 2015, respectivamente, por orden cronológico) se quedan cortos en este sentido, a las puertas de 1978, es decir, del trascendental año en que la reforma penitenciaria tuvo lugar. Y esto lo he sentido personal y profundamente pues han restado de sus obras aquellos años magníficos, valientes y sacrificados que compartí con ellos. Los esperados próximos volúmenes se ocuparán de ello. La inteligencia y la lealtad al cambio necesario marcan los dos libros. No se puede entender la transición democrática sin ambos, sin escuchar las versiones auténticas de algunos de sus más elevados protagonistas como, efectivamente, fueron los autores. Volveré a hablar de los mismos con el respeto, admiración y cariño que me merecieron y en mi atesoran.

Los políticos de entonces, de la inmensa mayoría de los partidos y del arco parlamentario, están perfectamente retratados en ambos cuadros literarios. Fueron personas inteligentes, entregadas, desde su particular óptica, a la reforma de España, de expresión correcta y respeto mutuo permanente. Nada que se pueda asemejar a algunos impresentables que ocupan hoy algunos de los escaños que prestigiaron aquellos. Entre ellos me moví, aprendí de los mismos y, entre todos, participamos en la transformación de nuestro país en una democracia solvente y prestigiosa, modelo de una transición desde una dictadura.

Me integré a finales de marzo de 1978 en el gobierno de Adolfo Suárez como Director General de Instituciones Penitenciarias. Tenía 31 años. A lo largo de los años, he tratado a muchos personajes relevantes de nuestro país pero puedo asegurar que ninguno tuvo en mí mayor atractivo que el Presidente. Poseía un denominado «magnetismo animal», que diría Mesmer, que atraía y embaucaba. Valiente y decidido, la reforma política no hubiera podido llevarse a cabo sin su figura intensa y entregada. Algunos textos actuales, los más, le han hecho justicia, otros no tanto y unos terceros nada para sus merecimientos. No todos han sabido valorar su sacrificio personal y la definitiva soledad en la que ejerció el cargo. Únicamente, bastante tiempo después, con motivo de la dura enfermedad final, mereció reconocimientos públicos, más de los que disfrutó cuando podía entenderlos y enorgullecerse de los mismos. La fotografía, casi final, con el Rey,

paseando en el jardín de su casa, posando su mano en el hombro de Suárez, representa el agradecimiento y la cercanía de una nación al prohombre.

Otro gobernante desacostumbrado en su inteligencia e integridad fue mi Ministro de Justicia, Landelino Lavilla Alsina. He conocido y obedecido a muchos después. Ninguno como él. En aquella etapa de democracia en agraz, no creo que nadie la hubiera servido mejor. Mi relación con él fue excepcional. Me apoyó en cuanto acometí y entendió perfectamente el supremo instante que, respecto a las prisiones, se nos ofrecía. El Subsecretario, Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona también contribuyó ¡y de qué manera! al momento. Inteligente y especialmente dotado, mis despachos con él eran prueba de su saber estar, su calma y su incondicional respaldo. Tenía, no obstante, un dolor que le acompañaba. Haber propuesto para el cargo de Director General a mi antecesor, Jesús Haddad Blanco, vilmente asesinado, indefenso al no llevar escolta en ese momento, por los Grapo. Me sigo viendo con Juan Antonio Ortega con asiduidad, en anual almuerzo querido, con muchos de los que fuimos sus colaboradores en los ministerios que desempeñó y siempre resta en el gran jurista, cuando hablamos de los recuerdos o escribe sus citadas memorias, ese deje de profunda amargura y tristeza por lo acontecido entonces.

El Derecho penal y penitenciario heredado era tributario del pasado. El texto sustantivo procedía del año 1973 y el Reglamento de Prisiones era de 1956, con reformas posteriores. Todo antiguo y desfasado. Era preciso pensar en su urgente modificación. Del primero se erradicaron de su texto determinados delitos incompatibles con la nueva época y así, especialmente, entre otros, se suprimen los de adulterio y amancebamiento, discriminatorios respecto a la mujer y del estupro se anula la condición de doncella de la víctima. Queda todavía lejos, será en 1995, cuando se disponga de un nuevo Código Penal. Restaba pendiente, en aquellos primeros meses de reforma, la abolición de la pena de muerte y la redacción de una Ley Penitenciaria.

Los Reglamentos de los Servicios de Prisiones eran textos militarizados, procedentes en el fondo de la posguerra, como la mayoría de sus mandos, nombrados por los servicios prestados en la inminente contienda o por la necesidad de colocación de tantos incondicionales. Ni la legalidad ni el personal se asemejan a la realidad actual. Las nuevas normas, especialmente las reformas de 1968 y 1977, comienzan a incluir las menciones del tratamiento y los nuevos cuerpos penitenciarios llenaron de prestigio la importante función y en los Ayudantes se fija el contacto diario y necesario con los reclusos. Personajes como Jesús Alarcón Bravo o Emilio Tavera Benito, a quienes

recurrí en mi mandato, hoy desgraciadamente desaparecidos, sentaron las bases de una moderna concepción reglamentaria y funcionarial.

El Ministro participaba en los debates constitucionales, cosa que se extendió hasta la discusión acerca del Título VIII, el de las Autonomías, en que fue sustituido por Abril Martorell. Me encargó Landelino Lavilla unas redacciones del luego art. 15 del texto constitucional y del que después fue el art. 25. 2, es decir los relativos a la pena capital y a las penas privativas de libertad. Respecto a la primera, le hice entrega de cuatro supuestos, que recogían la abolición con mayor o menor extensión, y que tengo en la memoria pues, aunque parezca mentira, nunca nada guardo por escrito de aquella época, lo que ya he manifestado en otras ocasiones. Queda abolida la pena de muerte, decía el primero; queda abolida dicha penalidad salvo lo que dispongan las leyes penales militares en tiempos de guerra, escribí en la segunda opción; queda abolida la pena capital salvo lo dispuesto en el Código de Justicia Militar, dije en la tercera y, en fin, queda abolida la mencionada sanción penal salvo lo que disponga la jurisdicción castrense. Como es conocido, la Constitución recogió, con breve corrección, la segunda redacción que, posteriormente, fue modificada erradicando total y definitivamente la sanción capital.

En cambio la orientación de las penas de prisión no tuvo ni alternativas ni discusión. La reeducación y la reinserción social, pertenece desde entonces al acervo de nuestra mejor legislación. A ello añadí la eliminación expresa de los trabajos forzados y el gozar los internos de los derechos fundamentales no afectados por la condena. Cuando se sentó en el mismo precepto el de disfrutar de un trabajo remunerado y los beneficios de la Seguridad Social, nada entonces se dijo. Por eso, porque los arts. 1 y 59 LOGP desarrollan el postulado esencial y el 35 la prestación por desempleo, la coherencia se impuso y porque la generosidad del legislador del 78/79 era digna de consideración. El respeto y la memoria del pasado surgen como algo necesario para entender cuanto se acometió.

Nada fue fácil. Los denominados «años de plomo» marcaron de sufrimiento a muchos españoles. El terrorismo se explayó y la extrema derecha y, especialmente, la ultra izquierda, compitieron en tratar de hacer inviable la transición. ETA y Grapo, junto a otros grupos armados, sembraron de dolor nuestras calles y plazas. Todos fueron culpables. El Estado se defendió con dignidad, partiendo de la base de la falta de preparación al respecto. Durante el franquismo todo funcionaba por una tradición represiva que se ponía de manifiesto en una normativa severa y, en ocasiones, ya lo he dicho, militarizada. El mérito fue salir adelante, aboliendo la pena de muerte, pese a las opi-

niones encontradas, dictándose unas disposiciones adaptadas a lo que en Europa se hacía y aun mejorando sus perspectivas democráticas. Y todo se realizó, como decía el mismo Suárez, sin frenarse en las reformas o, literalmente, «cambiando las cañerías sin cortar el agua de la casa». Pocas veces he escuchado unas palabras más adecuadas y ciertas referidas al momento. Luego yo las parafraseé cuando, compareciendo en la Comisión parlamentaria correspondiente, al debatirse el Proyecto de Ley Penitenciaria, dije que lo ideal hubiera sido «reformular las prisiones sin presos dentro», pero el imposible no presidió precisamente la complicada tarea. La reforma se abordó con centros quemados e internos sobreviviendo en ellos.

Las dos previas amnistías no allanaron precisamente el camino. Muchos internos por delitos ordinarios no entendían y, en otros casos, fueron claramente manipulados al respecto, que ellos quedaran fuera de las medidas de gracia cuando salieron en libertad los terroristas. Esto fue un hecho cierto. Como también fueron reales las frases pronunciadas por destacadas personalidades ofreciendo a los internos, para lograr la libertad, el «quemarlo todo». Como dije a una comisión de los presos en la vieja prisión de Málaga: «yo me encargaré que no salgan ni a la calle ni al cementerio» cuando esa era la única opción que decían tener. También se les explicaba a todos que la nueva Constitución precisamente vetaba las amnistías o los indultos generales, matiz del que no eran informados por los agitadores.

### III. LA GESTACIÓN DE LA LEY PENITENCIARIA

La norma penitenciaria nace del consenso, método inventado por la Unión de Centro Democrático (UCD), el partido de Adolfo Suárez, para procurar y facilitar la transición política. La ausencia de una mayoría absoluta, de la que nunca gozó el partido gobernante, inclinó necesariamente la balanza al compromiso. Todos cedieron, el gobierno primero y la oposición, después. No se comprendería así que las nuevas situaciones creadas pudieran eclipsar otros sentimientos menos generosos. Se arrumbó el egoísmo y la senda del rencor fue desechada, imponiéndose el olvido y el perdón. El Partido Comunista, a cambio de su legalización, en el llamado desde entonces, en acertada frase de Joaquín Bardavío, «sábado santo rojo», admitió la monarquía, la bandera y el himno nacional, siguiéndole el Partido Socialista. Solo luego, muchas décadas después, cuando un presidente desnortado se inventa la memoria histórica, se recupera del recuerdo la posguerra civil y los hechos represores ocurridos durante el franquismo. Ello ha sido un

error. Es como el tema del nuevo Estatuto de autonomía catalán, que nadie reclamaba y que le fue entregado a un gobernante para calmar a sus socios y perpetuar el tripartito o el respaldo al movimiento del llamado 15-M, sin el cual no hubieran nacido alguno de los actuales partidos. Aquellos todos han traído, indiscutiblemente, los actuales barros independentistas y populistas.

El acuerdo no se presentó como muy difícil. Ahí están los debates parlamentarios. Muchos de los parlamentarios habían sido clientes míos en el TOP y muchos nos conocíamos de antaño. Su confianza en cuanto se hacía me lleno de satisfacción. A cambio, les entregué una norma en la que todos se pudieran ver reflejados y que, en consecuencia, podía perpetuarse en el tiempo. Nadie podía pensar entonces que alcanzara, precisamente por sus condiciones, una vigencia camino de los treinta nueve años sin apenas modificaciones. Cuando, décadas después, se intentó una llamada «relectura» de la Ley, dos ministros desistieron de llevarla a cabo por no poder alcanzarse una aprobación unánime, ejemplo de la 1979.

El consenso de entonces propició la discusión y la aprobación, nada más y nada menos, que de la Constitución de 1978 y de la legislación penitenciaria. Sobrepasado ampliamente el número de quienes tenían que votar la disposición carcelaria, al constituirse como Ley Orgánica, prácticamente no fue necesario el recuento de votos en sede parlamentaria. La unanimidad del Congreso y la aclamación producida en el Senado rubricaron el hecho insólito en democracia. La Ley siguiente, la número 2/1979, la del Tribunal Constitucional, ya no alcanzó el mismo resultado pactista, pues los partidos se habían distanciado y la discrepancia se impuso notablemente.

¿Cuáles eran los problemas y las necesidades que se presentaron, acuciantes, al poner en marcha el nuevo sistema penitenciario? El asunto tenía sus complicaciones y por variadas razones. Por un lado, no poseíamos reciente modelo humanitario que contrastar. Era preciso acudir al pasado más lejano, el mejor, para revivir los regímenes carcelarios que sentaron un sustantivo avance temporal en cada situación histórica. Por el otro, el mínimo y corto avance que supuso en este campo la II República se había cortado abruptamente, incluso al poco tiempo de iniciarse, por el propio gobierno de Azaña, que siempre criticó severamente la labor que se estaba iniciando por Victoria Kent. Por un tercero, la actualidad de entonces partía de pocos centros en correcto funcionamiento, pues, como ya he dicho, la concesión de las dos amnistías, favorable para la reconciliación política, fueron nefastas para el orden y la convivencia en los centros. En cuarto término, la inversión en establecimientos era mínima y, en su mayor número, los

existentes en servicio, deteriorados, anticuados e inservibles al objeto de la reforma que se pretendía.

Voy por sus pasos, reiterando más ampliamente lo apuntado líneas atrás. Los Reglamentos franquistas, aprobados siempre por Decreto, es decir en Consejo de Ministros, tenían un aire eminentemente militar que se fue diluyendo al correr de los años. Un importante número de los iniciales mandos penitenciarios, depurados muchos de los que habían servido en la República, procedían de los alféreces provisionales y la responsabilidad superior del Centro Directivo recaía siempre en un general carlista. Tanto el ordenamiento reglamentario de 1948 cuanto el de 1956 eran piezas legislativas típicamente regimentales, con un mero atisbo de tratamiento, considerado poco menos que un lujo innecesario. Únicamente la reforma de 1968 introdujo unos principios básicos del mismo en nuestras instituciones, lo que se completó con la creación de la Central de Observación y del Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias en sus diferentes especialidades. Pero no cubrían las exigencias que el país requería. Poco pues de esta normativa podía obtenerse como verdadero sustento del necesario cambio. Había que volver la mirada a la distancia.

En efecto, el siglo XIX fue prolijo en una reiterada legislación penitenciaria que, realmente, se anticipaba al tiempo. A ello se sumaba una doctrina insuperable en sus conocimientos, sentimientos de piedad, inspiración normativa o disposición para reformar a mejor el sistema. Fueron éstas las fuentes de mi especialización científica. Mis primeros escritos y, desde luego, mi tesis doctoral a este tema fue dedicada. El estudio del régimen carcelario español atrajo claramente mi vocación y su acontecer magnífico quedó reflejado en cuantas líneas he producido a lo largo de mi carrera. Cuando se me ofreció dirigir el grupo de trabajo que redactaría la futura Ley Penitenciaria, apenas cuatro años después, no era un advenedizo ni un improvisado al respecto.

A Salamanca había acompañado a mi maestro, el Prof. Enrique Gimbernat, cuando accedió a la cátedra de Derecho penal. Allí recibí la llamada que cambió mi vida. El apoyo del maestro fue esencial y determinante. Nunca he recibido de él un mal consejo. Entendí y entendí que era una oportunidad única en la vida que no podía desaprovechar. Yo acababa de obtener la adjuntía de la disciplina y abordaba el segundo trimestre de docencia. No lo completé. Compaginé al principio mis clases con la presencia en Madrid, en el Ministerio de Justicia, trabajando en el Proyecto legal, presidiendo la comisión redactora, reducida por demás. El asesinato de Haddad, en marzo de 1978, precipitó los acontecimientos y a finales del citado mes, con 31



años, tomé posesión del cargo vacante de Director General de Instituciones Penitenciarias.

Precisamente de las investigaciones previas surgieron las ideas determinantes del texto; también del estudio y de la dedicación profesional a mis clientes, especialmente del Tribunal de Orden Público y de mis asistencias letradas en algunas prisiones, que completaron mi bagaje. Asimismo la adolescencia me dejó algún recuerdo lejano de muros, rejas y uniformes verdes cuando, en ocasiones, acompañaba a mi querido padre en sus visitas, como facultativo de Sanidad penitenciaria, al antiguo centro de Yeserías. Esta amalgama de saberes, deberes y sentimientos me allanó el camino de la aceptación del puesto y de la dirección que debería tomar para alcanzar la meta propuesta.

Las primeras decisiones fueron razonables, presididas por la lógica. Rodearme de los mejores fue mi prioridad. Todos queridos y todos hoy desaparecidos. Francisco Bueno Arús, Jesús Alarcón Bravo y Emilio Tavera Benito fueron mi indispensable soporte triangular. Gran penitenciario el primero, profesor de la Universidad Complutense y de ICADE, ocupó la jefatura del Servicio Técnico-Jurídico. Alarcón, psicólogo del cuerpo Técnico, número uno del escalafón respectivo e introductor en las Instituciones Penitenciarias del primer Gabinete Psicológico, fue mi Inspector General y Tavera, que había mandado los centros más señeros y difíciles, de enorme prestigio en la casa, fue el Subinspector General. Su asistencia fue capital para la tarea emprendida, su lealtad y dedicación las llevo siempre conmigo. Con Paco Bueno revisaba las sanciones disciplinarias y los recursos de los internos, debatiendo algunas de las Circulares más trascendentales; a Alarcón le confié el tratamiento y a Tavera el régimen. Cuando se debatía la Ley Penitenciaria en el Parlamento todos tuvieron algo que decir y que enseñarme.

Visité unas cuarenta prisiones y en ellas vi el pasado. Viejos y tradicionales edificios radiales, muchos reconvertidos de antiguos destinos, bien iglesias, conventos, cuarteles o almacenes marineros. Ante mi vista desfilaron edificaciones sobrias y tristes, duras, con años de servicio, no pensadas muchas de las mismas inicialmente para contener hombres penados. Otras sí, pues eran construcciones específicas, pero de más de un siglo. Solo unas pocas, se remontaban a los años 70, prácticamente los últimos de inauguración de nuevos centros. Y en dichas inspecciones siempre me reunía con funcionarios y con presos y les escuchaba, procurando resolverlas, en sus respectivas exposiciones, las respectivas peticiones o quejas. Allí aprendí lo imprescindible del acercamiento a los problemas de los primeros, entender sus miserias y procurarles auxilio legal o personal. En cuanto a los funcionarios, a nadie he respetado y

agradecido más su labor y aún lo hago. Su mejor recuerdo permanece en mí. Siempre, en contraprestación, tanto tiempo ya pasado, he recibido de los mismos idéntico aprecio y reconocimiento.

Los motines y desordenes pasados habían dejado su huella en los establecimientos. La concesión de las dos amnistías incendiaron la mecha del descontento entre la población reclusa encerrada por delitos ordinarios, no terroristas. El empleo de una política razonable, de traslados, premios o sanciones, en muchas ocasiones adelantando las previsiones de la nueva legislación en trámite, diluyó la protesta poco a poco y me pude dedicar a la organización del sistema y a poner las bases de la construcción de los centros modulares que hoy se extienden por nuestra geografía. Se invirtieron 10.500.000 de las antiguas pts. y se pusieron en funcionamiento trece locales. Algunos siguen en vigor. Todos fueron el modelo de los actuales, modulares y de elevado costo, ejemplo de humanitarismo y entrega de la Administración Penitenciaria.

El devenir penitenciario español me ofreció el respaldo de cuanto se hizo legislativamente. Si los Reglamentos franquistas no eran aceptables, sí había que aprovechar en cambio el poso dejado por el ordenamiento y los autores históricos. España fue rica en Ordenanzas y disposiciones en el siglo XIX y en aportaciones doctrinales definitivas. Respecto a las primeras, hay monumentos legales que no tienen parangón con otros de su tiempo. Las reglamentaciones de 1804 y 1807 sientan las bases de la regulación de los arsenales de Mar y los presidios peninsulares, la Ordenanza General de 1834 estructura por más de un siglo nuestro régimen carcelario, la Ley de Prisiones de 1849 distingue definitivamente el mando militar del civil en el mismo, la red de presidios africanos distribuye nuestros reclusos en aquel territorio español, los Decretos de 1901 y 1913 consolidan el sistema progresivo de cumplimiento de condenas y, en fin, el de 1903 aproxima el de individualización tutelar. A ello ha de unirse la obra de pensadores y prácticos como Manuel Montesinos, Concepción Arenal, Francisco Lastres, Rafael Salillas o Fernando Cadalso.

La ciencia penitenciaria que destilaron los libros y escritos de los citados especialistas, entre otros, determinaron el devenir. Todos partían de una concepción progresista del cumplimiento de la pena privativa de libertad, de su entendimiento como algo evolutivo, no anquilosado en el tiempo. La crítica piadosa de la ilustre gallega, basada en el correccionalismo, conmueve a la sociedad y a los gobernantes y los Estudios de Lastres profundizan en las necesarias reformas. Pero habrían de llegar, para consolidar nuestra ciencia penitenciaria, el maestro de Angües y el gran penitenciario madrileño. Antes lo efectuó un mando militar. Salillas, Cadalso y Montesinos son

los pilares del Derecho penitenciario español. El sistema progresivo de cumplimiento se instaura en las prisiones valencianas y pasa a la normativa de Ceuta y a las citadas disposiciones de 1901 y 1913. De ahí, a recogerse en todos los Códigos penales desde el de Primo de Ribera, de 1923. La ideología tutelar salillista aparece, como un regalo, en el Decreto de 1903, año en que también se crea el antecedente de la Escuela penitenciaria. Con tales mimbres, sencillo era retomar el valioso antecedente y construir el presente que se me ofrecía. La conjunción de ambos pensamientos se refleja en el art. 72.1 LOGP tal y como lo escribí: las penas de prisión se ejecutarán según el sistema de individualización científica separado en grados, es decir Cadalso y Salillas.

A la preparación científica se unió la excelente disposición de los grupos parlamentarios. Las dificultades fueron menores así. Una buena parte de sus miembros eran conocidos de lejos o clientes de antaño. Fue fácil aproximarme a los mismos y pactar con ellos, algunos recientes represaliados, el texto legal definitivo. La Ley Orgánica General Penitenciaria se convirtió de esta forma en una disposición de todos y por todos aprobada y sentida. De ahí, sus casi treinta y nueve años de vigencia ininterrumpida. Instituciones tan innovadoras como los permisos de salida, las visitas vis a vis, el juez de vigilancia o la separación de regímenes de cumplimiento, tuvieron el acuerdo y el compromiso de los Diputados y Senadores. Y esa fue y es mi imperecedera satisfacción.

#### IV. ALGUNAS DECISIONES TRASCENDENTES

Pero los problemas no acababan con una buena legislación. Mientras se tramitaba la Ley había que seguir actuando. Una de las cuestiones más terribles de la transición era el tema del terrorismo. Cuando hoy veo romper nuestra bandera o pitar nuestro himno nacional no puedo más que indignarme y recordar, con respeto y emoción, a cuantos servidores estatales enterramos envueltos en aquella y haciendo sonar los acordes de éste. Solo quienes abrigan un sentimiento antiespañol, de rencor desacostumbrado, pueden producirse así.

Instituciones Penitenciarias tuvo que afrontar el hecho incontestable de la presencia en sus centros de preventivos y cumplimiento de internos pertenecientes a bandas o grupos armados. La distribución estaba hecha. ETA se ubicaba en las prisiones de Martutene (San Sebastián) y Basauri (Bilbao), Grapo en la de Soria, Terra Lliure en Segovia y la extrema derecha en Ciudad Real. Esta fue mi orden de

separación de dichos internos en número aproximado de unos trescientos cincuenta. La situación de las prisiones del País Vasco era difícilmente sostenible por la propia configuración de los establecimientos, no especialmente pensados para acoger a tan peligrosa población, por su pésima ubicación ciudadana, en barrios populosos y accesibles, y por las continuas manifestaciones en sus alrededores de familiares, simpatizantes y miembros de gestoras proamnistía. Los dos centenares y medio de etarras vivían como a la espera de la «liberación popular», inminente según sus fuentes. Contribuí a sacarles de su error. Una madrugada, de diciembre de 1978, ordené su traslado colectivo a la prisión de Soria, solo a ellos dedicada, mientras que los Grapo fueron situados en la de Zamora.

Se iniciaba así la etapa denominada de concentración de presos terroristas que se continuó en 1983, ya gobernando el PSOE, con el destino de los miembros de ETA a Herrera de la Mancha. Posteriormente, cuando lo permitieron las nuevas edificaciones modulares, se optó por la dispersión de los mismos en distintos centros peninsulares, lo que en la actualidad sigue manteniéndose. Las dos alternativas fueron eficaces, la primera en su momento; la segunda, ahora, pues está revelándose como un método más de debilitamiento y ruptura de la banda armada, que facilita a muchos el abandono de la organización en la denominada «vía Zaballa».

Los principales partidos, UCD y PSOE, tuvieron que comprometerse con la lucha antiterrorista. El Decreto-Ley de 1979, en cuya redacción intervine, empezó a diseñar una fundamental estrategia penal y procesal. Lo mismo hizo, cuando le cupo en suerte y en responsabilidad, el gobernante socialista. Felipe González se estrenó con un funeral en El Goloso de víctimas militares y no dejó pasar la oportunidad. Primero, envió los etarras a Herrera, como ya he dicho y, un año después, Presidencia y Justicia trabajaron en una nueva normativa especial a los terroristas dedicada, que se incorporó al Código penal. Muy pocos creíamos que el cambio de gobierno frenaría la barbarie y Moncloa lo aprendió en sus carnes y actuó en lógica consecuencia.

Los protagonistas de entonces eran políticos avezados en la oposición antifranquista y no se caracterizaban, como algunos en el momento actual, por su estulticia y maledicencia. Fueron los mismos que entendieron la reforma penitenciaria y la apoyaron sin fisuras y quienes, fieles a las mejores ideas, pusieron la defensa del Estado como prioridad incuestionable a sus propios intereses partidistas, entendiendo la necesidad de construir una democracia fuerte basada en la Ley. Y la Ley precisaba de instrumentos enérgicos aplicados por la autoridad judicial carente de prejuicios.

Un poco tiempo después de mi atentado, llevado a cabo por los Grapo, que parecían tener fijeza con los Directores Generales de Instituciones Penitenciarias, del que salí milagrosamente ileso, pues un arma se encasquilló y tres disparos de otra entraron y salieron por la ventanilla delantera de mi coche oficial, un comando de ETA intentó secuestrar al diputado de la UCD Gabriel Cisneros. Se resistió, zafándose de los matones entre los coches aparcados en su calle y allí, sin defensa alguna, fue tiroteado. Un «hombre de paz», como desde altas instancia ha sido denominado, con ignorancia supina, Arnaldo Otegui, era uno de los miembros del grupo terrorista. El mismo personaje que ahora aspiraba infructuosamente a presidir el gobierno vasco por impedirlo una de sus muchas sentencias condenatorias. Lástima que este pequeño detalle no fuera recordado por el actual alcalde de Cádiz, de alias Kichi, cuando, defendiendo al ex-preso ante la prensa, insistió reiteradamente en que no se involucró en delitos de sangre, salvo que la de Cisneros fuera de distinto color a la roja que vertió. Le visité en el hospital y, desde entonces, quedaron en su cuerpo las huellas criminales. Murió luego, antes de tiempo, y sus intestinos y esfínteres nunca se recuperaron. Cuando le volví a ver en pie, años después, Gabi Cisneros tenía el mismo aspecto moral que entonces, convencido de la transición, comprendiendo que su atentado pertenecía al hecho consumado de estar en la línea de tiro, nunca mejor dicho, de los enemigos de la paz y de la democracia por la que tanto se había esforzado.

Yo no practico a ultranza el olvido. Los nuevos anuncios de cierta entrega armas por parte de lo que queda de la banda armada ETA han de acompañarse de la efectiva disolución. Si después se cumplen las previsiones legales (arrepentimiento, perdón a las víctimas, confesión de los crímenes pendientes no esclarecidos...) cabría la vuelta a la técnica de la concentración penitenciaria individualizadamente aplicada. En caso contrario, nuestros establecimientos ya se han acostumbrado a estos internos y poco problema puede significar el seguir manteniéndoles.

Los crímenes fueron muchos, demasiados. Mas la tristeza no se impuso al desencanto ni el definitivo y paralizante pesimismo envolvió la actuación de la clase política, pues el momento soportó la presión de tanto entierro y tanto sacrificio y culminó la magna empresa. Recordarlo en esta tarde, ante muchos oyentes y especialistas, que no vivieron el momento y que solo pueden tener una vaga noticia del mismo, es un patrimonio personal que no me abandona y que conmigo permanece desde entonces y un elevado deber contarlo cuando para ello amablemente soy requerido.