

Las circulares de 1978 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias: Los decisivos eslabones de la reforma penitenciaria

FELIPE RENART GARCÍA
Profesor Titular de Derecho Penal
Universidad de Alicante

RESUMEN

La transición política de la dictadura a la democracia acontecida en la España de la década de los años 70 del pasado siglo constituyó una etapa de profundas transformaciones sociales, culturales, políticas, económicas y, obviamente, legislativas. La necesidad de llevar a buen puerto la reforma penitenciaria emprendida, que debía culminar con la aprobación de una Ley Penitenciaria que se acomodara a las previsiones constitucionales y sustituyera al entonces vigente Reglamento de Servicio de Prisiones de 1956, requirió, en un momento en que la realidad carcelaria era particularmente convulsa, de la aprobación de decisivas Circulares por parte de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias que permitieran por una parte, atemperar una incendiaria situación prisional y, por otra, comenzar a impregnar la vida penitenciaria de nuevas medidas e instituciones acordes con los derechos fundamentales que la Carta Magna protegía.

Palabras clave: Transición política. Prisiones. Circulares. Administración penitenciaria. Reforma penitenciaria.

ABSTRACT

The political transition from dictatorship to democracy occurred in Spain in the decade of the 70s of the last century, was a stage of deep social, cultural, political, economic and, obviously, legislative transformations. The need to achieve the prison

reform with a Prison Law according to constitutional rules that replace the Prison Service Regulation of 1956, required, at a time when the reality of prison life was particularly convulsive, the approval of essential Decisions by the General Directorate of Penitentiary Institutions that allowed, on one hand, to calm a critical prison situation and, on the other, to impregnate prison life with new rules and institutions according to the fundamental rights protected by the Constitution.

Key words: *Political transition. Prisons. Decisions. Penitentiary Administration. Prison reform.*

SUMARIO: I. Introducción.–II. La situación prisional en los albores de la reforma penitenciaria.–III. Análisis cronológico de las circulares de 1978. 1. La Circular de 13 de abril: las normas provisionales para unificación de criterios en los Centros Penitenciarios españoles. 2. La Circular de 21 de abril: el desarrollo de los preceptos reglamentarios sobre permisos de salida. 2.1. Los permisos ordinarios de salida en la Circular. 2.1.1. La concesión de permisos a preventivos. 2.1.2. Los permisos de salida de penados. 2.2. Los permisos en los Establecimientos y secciones de carácter abierto: el antecedente de los permisos de fin de semana. 2.3. Los permisos extraordinarios de salida. 3. La Circular de 9 de mayo: la invalidación de las anotaciones de faltas disciplinarias. 4. La Circular de 29 de mayo: la asistencia médica a autolesionados. 5. La Circular de 31 de mayo: las normas reguladoras de la convivencia en los Centros Penitenciarios. 6. La Circular de 6 de junio: las requisas periódicas en los establecimientos penitenciarios. 7. La Circular de 24 de julio: las normas de régimen interior. 8. La Circular de 1 de septiembre: la adaptación de la enseñanza en los establecimientos penitenciarios a la E.P.A. a nivel de E.G.B. 9. La Circular de 4 de octubre: las nuevas instrucciones para la concesión de permisos de salida a internos. 9.1. Permisos ordinarios. 9.2. Permisos especiales. 9.3. Permisos extraordinarios. 10. La Circular de 16 de noviembre: el voto de los internos en el referéndum constitucional de 6 de diciembre. 11. La Circular de 29 de diciembre: los servicios de educación en los Establecimientos Penitenciarios.–IV. Balance conclusivo.–V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Si el interés de nuestra doctrina por la legislación penitenciaria española inmediatamente anterior a la LOGP no era cuantitativamente significativo (1), con la aprobación de esta última en 1979 germina

(1) Así, respecto de la reforma del RSP de 1956 operada en 1968, BUENO ARÚS, F.: «La reciente reforma del Reglamento de los Servicios de Prisiones», en

una creciente disposición de los autores patrios por el análisis de la ejecución de la pena de prisión, llegándose en la actualidad a cotas de apego científico por la materia otrora insospechadas. Sin embargo, no deja de sorprender que, en esta inusitada eclosión de comentaristas, la reforma penitenciaria emprendida durante la transición política no haya deparado, más allá de en sus directos protagonistas, una particular atracción. Consecuencia de ello es el carácter testimonial de los estudios focalizados en el Anteproyecto y Proyecto de Ley Penitenciaria (2) o en su tramitación parlamentaria y, también, la ausencia de análisis específico de las trascendentes Circulares dictadas por la entonces Dirección General de Instituciones Penitenciarias en 1978 (3), solo tangencialmente tratadas por la doctrina en su abordaje de algunas de las materias que regularon.

Elaboradas en un momento en que el ambiente no era propicio para emprender una reforma serena y tranquila, la justificación de su adopción respondió, precisamente, a la necesidad de ordenar, con carácter de urgencia, aspectos esenciales de la vida carcelaria en una

Revista de Estudios Penitenciarios, núm. 180-181, Madrid, enero-junio 1968, pp. 63 ss. Ya en relación con la reforma de 1977, RUIZ VADILLO, E.: «Comentarios a la reforma del Reglamento de los Servicios de Instituciones Penitenciarias, aprobada por Real Decreto de 29 de julio de 1977», en *Documentación jurídica*, núm. 15, Madrid, julio-septiembre 1977, pp. 615 ss.; SERRANO GÓMEZ, A.: «Reforma del Reglamento de los Servicios de Instituciones Penitenciarias», en *Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional a Distancia*, núm. 2, Madrid, enero 1978, pp. 11 ss.; GARRIDO GUZMÁN, L.: «La reciente reforma del Reglamento de los Servicios de Instituciones Penitenciarias», en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 3, Madrid, 1977; pp. 218 ss.; BUENO ARÚS, F.: «El Real Decreto 2273/1977, de 29 de julio, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Instituciones Penitenciarias», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 220-223, Madrid, enero-diciembre 1978, pp. 75 ss.; SACCO BACKUS DE GARCÍA, N.: «La reforma del Reglamento Penitenciario: sustancial modificación de dicho Reglamento», en *Redención 2013*, 15-22 de noviembre de 1977; GARCÍA VALDÉS, C.: «Sobre la nueva reforma del Reglamento de Prisiones», en *Informaciones Políticas*, 24 de septiembre de 1977; MUÑOZ CONDE, F.: «Reformas penales de 1977», en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 4, Madrid, 1978, pp. 118 ss.; SOSA WAGNER, F.: «Actualización del régimen penitenciario», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 15, Madrid, octubre-diciembre 1977, pp. 593 ss.

(2) GARCÍA VALDÉS, C. (con la colaboración de Jorge Trias Sagnier): *La reforma de las cárceles*, Madrid, 1978; GARRIDO GUZMÁN, L.: «En torno al Proyecto de Ley General Penitenciaria», en Casabó Ruiz, J. R. (Dir.): *Escritos Penales*, Valencia, 1979; ALARCÓN BRAVO, J.: «El tratamiento penitenciario», en *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 2, Santiago de Compostela, 1978, pp. 15 ss.

(3) Con la única excepción de la Circular de 21 de abril, el contenido de las restantes se halla publicado en la *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 220-223, Madrid, 1978, pp. 381 ss. La citada Circular de 21 de abril se encuentra recogida en GARCÍA VALDÉS, C.: *Comentarios a la legislación penitenciaria*, 2.^a ed., Madrid, 1982, pp. 148 ss.

época de nuestro penitenciarismo particularmente trepidante y convulsa. Quien no haya vivido, siquiera como mero espectador, aquellos turbulentos momentos en los que, a la inestabilidad política inherente a todo incipiente proceso democratizador se sumaban frecuentes atentados terroristas y una explosiva situación carcelaria, difícilmente podrá apreciar, en toda su magnitud, la entidad y relevancia de unas Circulares tendentes a pacificar y a ordenar el régimen penitenciario en aras del éxito de la reforma legislativa ya iniciada.

Junto al Prof. Francisco Bueno Arús (incorporado a la Jefatura del Servicio Técnico Jurídico), al Psicólogo Jesús Alarcón Bravo (ocupando la Inspección General Penitenciaria) y al Subdirector General Emilio Tavera Benito —erigido en el «colaborador más sabio, más sereno, más leal» (4), la persona con quien se compartieron «esperanzas, muy malos ratos, compañía y confidencias» (5) y quien aportó «serenidad y sentido común» (6)— fue protagonista indiscutible quien asumió, con encomiable valentía, la máxima responsabilidad al frente de la Dirección General del ramo, esto es, D. Carlos García Valdés. Transcurridas ya cuatro décadas desde entonces, sirvan las presentes líneas de sincero reconocimiento a quienes, incluso con evidente riesgo propio, tanto aportaron al penitenciarismo español en un período políticamente decisivo y, en particular, a los eximios penitenciaristas y penitenciarios antes citados por su inigualable contribución en aquellos trepidantes momentos.

II. LA SITUACIÓN PRISIONAL EN LOS ALBORES DE LA REFORMA PENITENCIARIA

El 30 de marzo de 1978, D. Carlos García Valdés, «tal vez la única persona en toda la Nación que podía gozar de credibilidad ante todos los grupos políticos» (7), ocupó «el poco envidiado sillón de la Direc-

(4) GARCÍA VALDÉS, C.: «La legislación penitenciaria española: orígenes y Ley Orgánica General Penitenciaria», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LXVIII, Madrid, 2015, p. 63.

(5) GARCÍA VALDÉS, C.: «A los veinte años de la Ley General Penitenciaria: algunos recuerdos», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. Extra 1, Madrid, 1999, p. 37.

(6) GARCÍA VALDÉS, C.: «Recuerdos de Emilio Tavera», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 260, Madrid, 2017, p. 12.

(7) BUENO ARÚS, F.: *Estudios Penales y Penitenciarios*, Madrid, 1981, p. 146.

ción General de Instituciones Penitenciarias» (8) en «uno de los peores momentos de la historia penitenciaria española: más de la treintena de establecimientos destruidos por los motines e incendios acaecidos en el pasado invierno, fuertes críticas de las Comisiones de encuesta de las Cámaras legislativas, especialmente del Senado, al régimen detentivo (9); una prensa literalmente machacando reiteradas noticias sobre las prisiones desde hacía, por lo menos, dos años y para colmo del desagradable y amargo cocktail, funcionarios procesados y encarcelados por la muerte de un recluso en Carabanchel, el día 14 de marzo y el asesinato el siguiente día 22 del Director General, D. Jesús Haddad Blanco» (10).

La grave situación de conflictividad en el ámbito de las instituciones penitenciarias, donde la indisciplina era generalizada, venía motivada, por una parte, por una progresiva concienciación de los reclusos en defensa de sus derechos y, por otra, por la discriminación de la que los presos comunes fueron objeto al quedar al margen de las amnistías concedidas por el Real Decreto-Ley 10/1976, de 30 de julio, y por la Ley de 15 de octubre de 1977, que beneficiaron, fundamentalmente, a los condenados por la comisión de delitos de intencionalidad política y de opinión (11), llegando incluso a alcanzar a no pocos terroristas, por ese generoso prurito de «empezar de nuevo» (12). Los enardecidos ánimos de los delincuentes comunes, por considerarse, por una parte, injustamente tratados al no haberseles concedido «una segunda oportunidad» y, por otra, víctimas de una estructura social injusta, propician la creación de movimientos organizativos que contarían con un importante apoyo desde el exterior. Así, a finales de 1976 nace la

(8) GARCÍA VALDÉS, C.: «Sobre la transición política vivida (Los orígenes de la reforma penitenciaria)», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, Núm. Extra, *In Memoriam* del Profesor Francisco Bueno Arús, Madrid, 2013, p. 55.

(9) Véase el Dictamen de la Comisión Especial de Investigación del Senado sobre la situación de establecimientos penitenciarios, de 10 de mayo de 1978, así como el Informe de la Comisión de Investigación del Congreso sobre la situación de los establecimientos penitenciarios aprobado por el Pleno de la Cámara el día 11 de octubre de 1978 (*Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 164, 18 de octubre de 1978, pp. 3598 ss.).

(10) GARCÍA VALDÉS, C.: «La reforma penitenciaria española», en *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. II, Santiago de Compostela, 1978, p. 94.

(11) En ese sentido, GARCÍA VALDÉS, C.: *Derecho Penitenciario (Escritos, 1982-1989)*, Madrid, 1989, p. 252; BUENO ARÚS, F.: «Aspectos positivos y negativos de la legislación penitenciaria española», en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 7, Madrid, 1979, p. 4; FONTRODONA, E.: *Cárceles en llamas*, Barcelona, 1978, p. 159; ADÁMEZ CASTRO, R.: «Formación y evolución del Derecho Penitenciario moderno», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 258, Madrid, 2015, p. 68.

(12) GARCÍA VALDÉS, C.: «La legislación penitenciaria española: orígenes...», ob. cit., p. 72.

Coordinadora de los presos en lucha (COPEL), como expresión de la idea de que «la unión hace la fuerza» y, posteriormente, la *Asociación para el estudio de los problemas de los presos* (AEPPE), los *Comités de apoyo a COPEL* y la *Asociación de Familiares y Amigos de los Presos y ex presos* (AFAPE). El decidido recurso a la violencia, que ya se había evidenciado en el motín de Tarragona de 1972 y en los numerosos habidos en los años siguientes, iba a alcanzar su máxima significación con el incendio y grave deterioro de Carabanchel, el 18 de julio de 1977, y con la muerte violenta del recluso Agustín Rueda Sierra, en idéntica prisión madrileña, el 14 de marzo de 1978 (13). El panorama penitenciario en el que se iba a iniciar la reforma no podía ser más desalentador: gran parte de los edificios en estado desastroso como consecuencia de los motines e incendios, un recluso enormemente crecido que contaba, además, con el apoyo de determinados diputados y senadores que llegaban incluso a justificar públicamente su recurso a la violencia y, por último, un funcionariado confuso y desmoralizado ante la dificultad de hacerse con los resortes de mando dentro de los establecimientos cuando cualquier acto de fuerza hubiera significado incurrir en las iras de la prensa, grupos políticos y parlamentarios (14).

Fuera de los muros de las prisiones, la labor reformista que se pretendía llevar a cabo en el ámbito penitenciario discurría, así mismo, por una senda cuajada de obstáculos. En un Estado en mantillas, a las

(13) Una detallada referencia a estos acontecimientos en FONTRODONA, E.: *Cárceles...*, ob. cit., pp. 175 ss. Particularmente interesante el análisis de las causas de estas insurrecciones carcelarias que realiza CABALLERO, J. J.: «La conflictividad en las prisiones españolas: una perspectiva histórica y sociológica», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 232-235, Madrid, enero-diciembre 1981, pp. 121 ss. Un detonante añadido de estos sucesos fueron los dos intentos fallidos de indultar a los presos comunes; en efecto, los componentes del grupo parlamentario *Senadores Vascos*, en reunión celebrada el 22 de octubre de 1977, aprobaron las bases para una Proposición de Ley de Indulto, encomendándosele la redacción del texto articulado al senador Juan María Bandrés. Los únicos que apoyaron esta propuesta de indulto fueron los miembros del grupo parlamentario *Entesa dels Catalans*. La Proposición de Ley entró en la Mesa del Senado en fecha de 18 de noviembre de 1977 y a los votos de los dos grupos parlamentarios referidos se añadieron otros de integrantes del grupo *Progresistas y Socialistas Independientes* y los de algún que otro senador, pero finalmente, en fecha de 2 de diciembre, la propuesta fue rechazada. El 18 de enero de 1978 volvió a registrarse en el Senado el proyecto, que se debatió en el plenario del día 10 de febrero y fue rechazado este mismo día por 128 votos en contra, 16 a favor y 3 abstenciones. Para más detalle, GONZÁLEZ COLLANTES, T.: «Las prisiones en el contexto de la Guerra Civil española, el franquismo y la transición a la democracia», en *E-SLegal History Review*, Iustel, núm. 19, enero 2015.

(14) Así lo percibía y relataba, radiografiando magistralmente la situación, BUENO ARÚS, F.: *Estudios...*, ob. cit., pp. 146 ss.

reticencias mostradas por la extrema derecha –presta a zancadillear y plagada de angustias por el poder perdido– a todo lo que significara equilibrio en la ejecución, se añadía la salvaje actuación de los grupos terroristas e, incluso, la incomprensión de algún miembro del estamento judicial pretendiendo procesar al máximo responsable del Centro Directivo por entender que incurría en un delito de infidelidad en la custodia de presos al conceder permisos de salida al margen de la legalidad (15).

En este complejo escenario, asumido el reto de la vía reformista, se imponía atender a aquellos aspectos que se revelaban como prioritarios: el restablecimiento del orden, una adecuada respuesta a las justas reivindicaciones, afrontar la problemática que significaba el binomio funcionario-recluso y acomodar, paulatinamente y sin estridencias, la normativa penitenciaria vigente a los textos pre-legislativos que se estaban elaborando. En la consecución de estos fines, las Circulares de 1978 iban a desempeñar un papel decisivo.

III. ANÁLISIS CRONOLÓGICO DE LAS CIRCULARES DE 1978

En el Prólogo de mi monografía *El régimen disciplinario en el ordenamiento penitenciario español: luces y sombras*, publicado en 2002 por la Universidad de Alicante, Téllez Aguilera aludía a la existencia de un sector marginal de la doctrina, intencionadamente ubicado en el sectarismo ideológico y en la descontextualización científica, que permanece anclado en una cuasi-patológica preocupación por denunciar supuestas confabulaciones del sistema y por rastrear en busca de fantasmas inexistentes (16). Aun cuando su falta de altura científica nos impida dedicarles mayor atención, conviene advertir al lector que las aceradas críticas que este grupúsculo de autores vertieron en sus «análisis» de la reforma penitenciaria y de las decisiones adoptadas por el Centro Directivo durante la transición política, presentándolas como una sucesión de actos deshumanizados y represivos, solo pueden responder, en el mejor de los casos, a la ignorancia del contexto socio-político en que se adoptaron. Ignorancia, por demás, en el sentido del *ignorieren* alemán, esto es, no solo no saber, sino no querer saber.

(15) Una soberbia exposición del contexto socio-político en que se producen estos hechos, vividos en primera persona, en GARCÍA VALDÉS, C.: «Sobre la transición...», ob. cit., pp. 51 ss.

(16) TÉLLEZ AGUILERA, A.: «Prólogo», en RENART GARCÍA, F: *El régimen disciplinario en el ordenamiento penitenciario español: luces y sombras*, Universidad de Alicante, 2002, p. 14.

Para quienes, por el contrario, aspiren a tener una visión objetiva y realista del momento en que se dictaron las Circulares de 1978 y, así, percibir su extraordinaria trascendencia, sabrán valorar lo que podría haber acontecido si algunas de estas no se hubieran adoptado, incluso con carácter de urgencia, en aquel entonces. La conversación mantenida, el 28 de marzo de 1978, entre D. Landelino Lavilla, a la sazón Ministro de Justicia, y D. Carlos García Valdés, dos días antes de su nombramiento como Director General, no puede ser ni más elocuente, ni más contundente: «si en seis meses –advertía el primero– no sacamos esto adelante, les entregamos las prisiones a Martín Villa», es decir, a Interior, que las venía reclamando ante los sucesivos y graves problemas de orden público que estas ocasionaban en plena transición democrática (17).

Ante esta nada deseable expectativa, «no cabía más que dos grandes compromisos y la expresión tajante de un ruego: pacificar las prisiones y poner en marcha la reforma penitenciaria con la aprobación de la Ley fueron manifestación de los primeros» (18). Es, precisamente, en la consecución de ambas finalidades que las Circulares de 1978, doctrinalmente calificadas como «normativa de urgencia» o de «imperiosa necesidad» (19), se revelaron como instrumentos decisivos en el espinoso tránsito de la normativa penitenciaria pre-constitucional a la avanzada y garantista ley de 1979. Ante una coyuntura tan compleja por la multiplicidad de factores adversos confluyentes, el inconmensurable mérito de D. Carlos García Valdés no fue el buscar una solución, sino el construir la solución.

1. **La Circular de 13 de abril: las normas provisionales para unificación de criterios en los Centros Penitenciarios españoles**

Elaborada en un lapso que puede calificarse de asombrosamente breve al haber sido dictada catorce días después del nombramiento del nuevo Director General, evidenciándose, así, el firme compromiso y la férrea voluntad de este de llevar a buen término la reforma penitenciaria, la Circular de 13 de abril reguló diversos aspectos que, en aquellos instantes, se revelaban como imprescindibles, aportando en muchos aspectos una rotunda modernidad, posturas avanzadas y una

(17) GARCÍA VALDÉS, C.: «A los veinte años...», ob. cit., p. 35.

(18) *Ibidem*, p. 35.

(19) ARIBAS LÓPEZ, E.: *El régimen cerrado en el sistema penitenciario español*, Madrid, 2010, p. 72.

unificación de criterios tan necesaria en los diversos Centros penitenciarios españoles.

En respuesta a aquellas reivindicaciones de los internos y de los funcionarios que resultaban atendibles por su sensatez, la Circular conjugó a la perfección innovación y modificación de lo normativamente vigente, combinando contenidos humanitarios con exigencias de rigor profesional y requiriendo de la institución penitenciaria niveles de flexibilidad en la toma de decisiones cuasi impensables hasta la fecha. Es, precisamente, el término «flexibilidad» el que aflora, de manera recurrente, a lo largo de la Circular, constatándose su presencia en el mandato dirigido a las Juntas de Régimen y a los Directores de los Establecimientos de observar la mayor posible en todo tipo de comunicaciones y visitas –esto es, en las previstas en los artículos 84 y siguientes del RSP–, en las extraconyugales o de amigos e, incluso, para casos muy señalados, en la prohibición de entrada de mercaderías existentes en los Economatos. Se iniciaba, con ello, una política penitenciaria aperturista, desde el pleno e íntimo convencimiento de la trascendencia de las relaciones del interno con el exterior, y que hallaría su punto álgido con la potenciación de los permisos de salida que se iba a materializar ocho días después, esto es, el 21 de abril. Ahora bien, a la concesión de determinada relación se le fijó, con acierto, un límite infranqueable: el respeto a la dignidad del interno y de su visitante; por ello, para la visita íntima que la reforma de 1977 introdujera, la Circular estableció la necesidad de contar con locales dignos, «suprimiéndose temporalmente cuando el grado de dignidad exigible para internos o Funcionarios» no lo permitiera.

Aun cuando desde la perspectiva del siglo XXI, las peticiones relativas a «paquetes, transistores y revistas» pudieran parecer de menor entidad, en modo alguno fueron soslayadas por el máximo responsable del Centro Directivo, plenamente consciente de la importancia que éstas revestían para la población reclusa. Así, lejano ya aquel prístino y rancio contenido del artículo 126 del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1956 (en lo sucesivo, RSP) (20), con la adición, en 1977, del apartado 6 a su artículo 84, se permitió a los internos recibir los

(20) En el mismo, se autorizaba, por una parte, la entrada de libros del exterior, previa censura del Capellán y del Maestro bibliotecario, debiendo el censor consultar al Centro Directivo en caso de duda, y, por otra, no se permitía, en general, la entrada de periódicos y revistas en las prisiones ni aun para los funcionarios o el personal libre, salvo los expresamente autorizados por la Dirección General. La reforma del RSP llevada a cabo en 1968 supuso la modificación del artículo 383 relativo a las obligaciones de los Capellanes; de entre las mismas, destaca la contenida en el número doce, por la que debía «velar para que los reclusos no tengan libros y publicaciones que atenten contra la moral o las buenas costumbres, poniéndolo en conocimiento del

libros, revistas y periódicos del exterior que tuviesen libre circulación en España. Ahora bien, a diferencia del precepto reglamentario que, con la máxima indefinición, establecía que «si circunstancias especiales aconsejaban la prohibición» el Director así debía acordarlo, la Circular sí concretaba qué publicaciones se hallaban vetadas: «las revistas pornográficas o las exaltadoras de la ultraviolencia». A su vez, con el fin de facilitar que los internos obtuvieran información de lo que acontecía en el exterior o que, simplemente, colmaran sus horas de ocio, quedó autorizado el uso de transistores de tipo petaca y con audífono, a condición que las pilas fueran adquiridas en el economato. Con fines educativos, la Circular también permitió el uso de cassettes pedagógicos, bajo la supervisión del profesor de E.G.B. Del mismo modo, amén de permitirse el uso de dinero en el interior de los establecimientos –que podía ser entregado al interno por cualquier persona, salvo que existieran claras sospechas de procedencia ilegítima–, se dispuso la admisibilidad de las comidas para el interior a familiares o personas ajenas que ofrecieran garantía.

Pero es, sin duda, en el ámbito disciplinario donde mejor se percibe el contenido humanitarista de la Circular. El mandato dirigido a las Juntas de Régimen de «procurar no sancionar sistemáticamente con aislamiento en la propia celda», salvo en los casos verdaderamente graves, evidenciaba que el excesivo apego de este órgano colegiado a dicho correctivo requería ser atemperado. Se imponía, pues, no solo el recordarle la existencia de otro importante repertorio de sanciones sino también el advertirle de la total supresión de toda clase de castigos a trabajos mecánicos. Del mismo modo, aun cuando desde la reforma de 1977 las «celdas de castigo» habían dejado nominalmente de serlo, la realidad demostraba que seguían existiendo algunas construidas en piedra formando un todo indisolublemente unido con el suelo de la estancia (Ocaña) o emplazadas en los húmedos sótanos de los establecimientos, algunas como verdaderos fosos subterráneos (Carabanchel y Modelo de Valencia, entre otras) (21). Ante esta evidencia, en su celo por preservar la dignidad humana, la Circular reaccionaba contundentemente, indicando que «bajo ningún concepto» se podían utilizar para cumplimiento de sanciones celdas inhabitables o insalubres, debiendo procurarse que la ejecución del correctivo se

Director de la prisión, a quien corresponde adoptar la decisión que proceda en esta materia».

(21) Así las describe, tras haberlas inspeccionado, GARCÍA VALDÉS, C.: «Sobre la transición...», ob. cit., p. 66; así mismo, en «A los veinte años...», ob. cit., p. 36. Haciendo, también, referencia a las mismas, GARCÍA ARÁN, M.: «Sistema penitenciario español», en *Doctrina Penal*, núm. 3, Buenos Aires, julio-septiembre 1978, p. 672.

verificase en la propia celda del interno (22). El respeto a la legitimidad de la reivindicación sosegada determinó que se declarasen no sancionables las huelgas de hambre o las autolesiones llevadas a cabo de forma pacífica, ya fuera individual o colectivamente, a menos que constituyeran incitación al plante o conllevaran alteración grave del orden. Como se constatará en lugar más oportuno, esta disposición requirió no solo ser recordada sino también matizada en la posterior Circular de 29 de mayo.

2. La Circular de 21 de abril: el desarrollo de los preceptos reglamentarios sobre permisos de salida

La reforma del RSP acaecida en 1977 supuso la incorporación a nuestra legislación penitenciaria de permisos de salida distintos de los ya contemplados, desde 1956, por razones humanitarias. Su novedosa previsión determinó la necesidad de que el 13 de octubre de ese mismo año se dictara ya una primera Orden Circular sobre los datos que habían de cumplimentarse para su aprobación (23), siendo estos permisos transitoriamente suspendidos, durante un lapso de sesenta días, desde la publicación de la Orden Circular de 3 de febrero de 1978. No obstante, esta situación de paralización de su concesión se diluyó con la aprobación, el 21 de abril, de la trascendente Circular que no solo reactivó su otorgamiento, sino que potenció el acercamiento del recluso al mundo libre en aquellos supuestos en los que procedía darle un mayor protagonismo.

Atribuyéndoles naturaleza jurídica de recompensa, a fin de estimular los actos que pusieran de relieve buena conducta y espíritu de trabajo, los permisos de salida que, conforme a lo establecido en el artículo 109.2. c) y d) del RSP, podían concederse lo eran en domingos y días festivos, desde las once a las diecinueve horas, para pasarlos con sus familiares en la localidad donde radicase el Establecimiento, o bien de veinticuatro, cuarenta y ocho o setenta horas, pudiendo llegar excepcionalmente a una semana, para llevar a cabo visitas familiares, con independencia del grado en que el interno se encontrase, si bien, en el supuesto de estarlo en primero, el permiso no podía exceder de cuarenta y ocho horas.

(22) Destacando este último aspecto de la Circular, PASCUAL MARTÍNEZ, A.: «Régimen disciplinario penitenciario», en *Poder Judicial*, núm. especial III, Vigilancia Penitenciaria, Madrid, 1986, p. 34.

(23) Los contenidos esenciales de la misma pueden verse en VEGA ALOCÉN, M.: *Los permisos de salida ordinarios*, Granada, 2005, pp. 10 ss.

Si sorprendente fue que el precepto reglamentario previera la concesión de este tipo de permisos a quienes se hallaban en primer grado de tratamiento, esto es, en el denominado «de reeducación del interno» y, por ende, en un Establecimiento de régimen cerrado, no menos llamativo resultó que las salidas del apartado d) del precepto antes citado fueran extensivas a los internos que tuvieran la condición de «presos preventivos», siempre y cuando la autoridad o autoridades judiciales de las que dependieran así lo autorizaran (24). Aun cuando los principios de jerarquía normativa y de vigencia de las normas impedían que la Circular prohibiera la concesión de permisos a preventivos y a internos en primer grado, nada obstaculizaba el que pudiera introducir criterios limitativos que imbuyeran las propuestas de permisos de racionalidad.

Dictada veinticuatro días antes de la entrega del Anteproyecto de Ley General Penitenciaria al Ministro de Justicia, la Circular de 21 de abril presentaba, por una parte, un contenido necesariamente respetuoso con la norma reglamentaria vigente y, por otra, un creciente acomodo a lo que ya preveían los artículos 47 y 48 del citado texto pre-legislativo.

2.1 LOS PERMISOS ORDINARIOS DE SALIDA EN LA CIRCULAR

2.1.1 *La concesión de permisos a preventivos*

La primera de las consideraciones que la Circular efectúa atañe, precisamente, a la, en principio, incompatibilidad de la situación de

(24) Las razones de esta sorprendente extensión de los permisos de salida a los cautelarmente privados de libertad jamás han sido explicitadas, de ahí que cualquier motivo que pueda aducirse por la doctrina científica constituya una mera especulación. En mi opinión, ya expresada en una anterior publicación (*Los permisos de salida en el Derecho comparado*, Madrid, 2010, pp. 78 ss.), cabría, tal vez, atendiendo al contexto sociopolítico en que se produjo, entender esta medida como la materialización de una decidida voluntad aperturista dirigida a insuflar las instituciones penitenciarias de mayores cotas de transigencia y de innovación o, incluso, en el posible deseo de ampliar, por esta vía, los aún escuetos supuestos extraordinarios que seguía previendo el artículo 375.9 del RSP de 1956. Todo ello sin descartar la eventual instrumentalización de esta previsión como medida apaciguadora de las convulsas cárceles españolas del momento. A estos posibles motivos cabría adicionar el hecho que un porcentaje altísimo de los internos que habitaban las prisiones españolas se hallaban cautelarmente privados de libertad; en ese sentido, GARCÍA VALDÉS (*La reforma...*, ob. cit., p. 39) revela cómo, en 1978, el 61,6% de la población reclusa masculina se encontraba en régimen de detención preventiva. En la *Memoria* de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias correspondiente a 1977 se constata que si el total de condenados ascendía a 3.373, el correspondiente a los preventivos se cifraba en 4.860.

preventivo con la salida del interno al exterior, toda vez que si la Autoridad judicial había decretado dicha situación era porque estimaba que debía mantenerse como medida precautoria. No puede obviarse que, en gran medida, el Centro Directivo estaba, con ello, cuestionando la decisión que el Ejecutivo adoptara en 1977 de conceder permisos a quien se hallaba sujeto a una medida cautelar (25). Consecuente con esta apreciación, aun cuando la Circular admitía la existencia de supuestos en los que, atendidas las circunstancias del interno, estas salidas podían resultar pertinentes, «solamente en casos excepcionales» se proclamaba justificada la propuesta razonada que las Juntas de Régimen formularan a la Dirección General para su aceptación y posterior aprobación por la Autoridad judicial competente. Así, con este expreso mandato de limitación de las propuestas de salidas de preventivos a supuestos excepcionales, la Circular introdujo, con evidente acierto, un criterio que vino a racionalizar, en la medida de lo posible, la previsión del artículo 109.5 del RSP.

2.1.2 *Los permisos de salida de penados*

La incorporación de los permisos ordinarios de salida al catálogo de recompensas que establecía el ya citado artículo 109 del RSP no se caracterizó, pese a su notable relevancia, por ser objeto de una minuciosa regulación que describiera detalladamente todos los requisitos, elementos y límites temporales que los singularizaran. Perfeccionando la anterior Orden Circular de 13 de octubre de 1977, la Circular de 21 de abril vino a colmar esta laguna normativa, puntualizando las directrices generales a las que las Juntas de Régimen de los Establecimientos habrían de ajustar sus propuestas. Así, en relación con los penados y en atención a la naturaleza premial de estas salidas, no solo estableció que, salvo en supuestos excepcionales, el número de permisos propuestos no podía afectar a más de un diez por ciento de la plantilla de internos del Establecimiento sino también que, en ningún caso, podía concederse un permiso ordinario antes de haber transcurrido sesenta días desde el ingreso en prisión del interesado (26). La fijación de ambos límites, cuantitativo el primero y temporal el segundo, abortaban cualquier tentación por parte del órgano colegiado del Centro Penitenciario de realizar, por una parte, propuestas masivas y, por

(25) Nótese que el artículo 48 del Anteproyecto excluía a los preventivos de la concesión de permisos, lo que resultaba plenamente congruente con la novedosa configuración de éstos como instrumentos de «preparación para la vida en libertad».

(26) El artículo 48 del Anteproyecto condicionaba la concesión del permiso a la previa extinción de «sesenta días de condena efectiva» o de «la cuarta parte de la condena».

otra, de elevar peticiones de aprobación de permisos a penados al Centro Directivo en momentos tan cercanos a su ingreso que impedirían verificar la buena conducta y el espíritu de trabajo que el precepto reglamentario exigía.

Complementando lo dispuesto en los apartados c) y d) del artículo 109 del RSP, que aludían exclusivamente a franjas y a límites horarios o a días específicos de la semana y del calendario en que estos permisos podían disfrutarse, la Circular estableció las cifras máximas anuales de concesión en atención al grado en que el penado se hallara. Así, incorporando ya el excelente criterio de la distribución proporcional en cada semestre, se fijó el tope anual en dieciocho, veinticuatro y treinta días para quienes se encontrasen, respectivamente, en primer, segundo o tercer grado (27).

2.2 LOS PERMISOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS Y SECCIONES DE CARÁCTER ABIERTO: EL ANTECEDENTE DE LOS PERMISOS DE FIN DE SEMANA

La reforma del RP de 1981, llevada a cabo mediante el RD 787/1984, de 28 de marzo, supuso la adición de un núm. 7 a su artículo 45 y, con ello, la previsión de que en los establecimientos y secciones de régimen abierto los internos pudieran disfrutar, como norma general, de permisos de salida de fin de semana.

Sin embargo, fue precisamente la Circular de 21 de abril la que, adelantándose en varios años a la normativa reglamentaria antes citada y erigiéndose en el antecedente de la misma, introdujo el derecho de los internos clasificados en tercer grado a que se les concediera, en principio y si así lo deseaban, permiso «los días festivos, desde la víspera por la tarde», sin necesidad de previa aprobación por parte de la Dirección General. Es, en consecuencia, al Centro Directivo a quien procede atribuir la creación de este nuevo permiso de salida y, con ello, la potenciación de las relaciones con el exterior de quienes se hallaban gozando de un régimen de vida en semi-libertad (28).

(27) Para la determinación de la duración del permiso, preveía la Circular que debían de tenerse principalmente en cuenta la conducta observada y el espíritu de trabajo del interno, el grado penitenciario, las necesidades de este, especialmente familiares y profesionales y, por último, la distancia al punto de destino. En relación con este criterio temporal, debe significarse, de nuevo, que el artículo 48 del Anteproyecto establecía límites anuales de 18, 24 o 36 días a los condenados de primero, segundo o tercer grado, respectivamente.

(28) No deja de sorprender la escasa atención que la doctrina ha deparado a esta novedosa modalidad de permiso introducida por esta Circular, pese a lo trascendente de su previsión. Así, por todos, confirmando mi apreciación sobre el particular, no desta-

2.3 LOS PERMISOS EXTRAORDINARIOS DE SALIDA

El primer antecedente normativo en España de los permisos extraordinarios de salida se halla en el RSP de 1956, claramente influenciado por las Reglas Mínimas de Ginebra de 1955; en efecto, si el artículo 44.2 de éstas preveía la obligación no solo de informar al recluso inmediatamente del fallecimiento o de la enfermedad grave de un pariente cercano sino también de autorizar, cuando las circunstancias lo permitiesen, para que fuera a la cabecera del enfermo, solo o con custodia, el artículo 375.9 del citado Reglamento disponía que el recluso debía ser informado de la muerte o de la enfermedad grave de un pariente próximo, y cuando las circunstancias lo permitieran, el Director, siempre previa aprobación de la Dirección General, podía autorizarle a trasladarse a su lado, en el supuesto de enfermedad muy grave o de defunción.

Pese al carácter tasado y cerrado de los supuestos de concesión, debe destacarse que la entonces Dirección General de Prisiones autorizaba, en algunos casos, salidas para objetivos distintos de los señalados en el artículo 375, como podían serlo la asistencia a comuniones, bodas o exámenes en un Instituto de Enseñanza Media (29). Así, mientras el diario «ABC» de 3 de junio de 1972 se hacía eco de la noticia del permiso concedido en Soria a un recluso para asistir a la comunión de su hijo, acompañado por un asistente social, en el diario «Ya», de 21 de febrero de 1973, se destacaba la salida de dos internos de la prisión cántabra de El Dueso para casarse e ir a la boda de la hija, respectivamente (30).

Ninguna de las sucesivas reformas del RSP habidas en 1968 y 1977 modificaron un ápice la redacción original del precepto de 1956, de ahí que la complementariedad perseguida por la Circular de 21 de abril de 1978 lo fuera, necesariamente, de una disposición reglamentaria

cando esta innovación, CARMONA SALGADO, C.: «Los permisos de salida», en COBO DEL ROSAL, M. (Dir.) y BAJO FERNÁNDEZ, M. (Coord.): Comentarios a la legislación penal, tomo VI, vol. II, Ley Orgánica General Penitenciaria, Madrid, 1986, p. 695.

(29) En ese sentido, SOSA WAGNER, F.: «Administración Penitenciaria», en *Revista de Administración Pública*, núm. 80, Madrid, 1976, p. 110; REJAS RODRÍGUEZ, S.: «Los permisos de salida: análisis de las causas de no presentación», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 244, Madrid, 1991, pp. 55 ss. Corroborando lo afirmado, conviene destacar que la Orden Circular de 15 de febrero de 1968 ampliaba los supuestos de hecho que la norma reglamentaria preveía al señalar que «la Dirección del Establecimiento podrá conceder a los internos permisos de salida por el tiempo indispensable, por motivos justificados de carácter familiar o por asuntos propios, dando cuenta al Centro Directivo. En estas salidas el interno podrá ir acompañado o no por el educador, según proceda a juicio de la Dirección del Establecimiento».

(30) GARCÍA VALDÉS, C.: *Régimen Penitenciario de España (Investigación histórica y sistemática)*, Madrid, 1975, p. 80, nota 207.

cuya vigencia ya había superado las dos décadas. Sin embargo, más que unas normas complementarias, en el ámbito de los permisos extraordinarios, la Circular procedió, por una parte, a clarificar aspectos que la redacción del artículo 375 ensombrecía y, por otra, a oficializar concesiones puntuales que se daban en la práctica. Así, la inconcreta expresión «pariente próximo» utilizada en el RSP fue perfeccionada por la Circular al delimitar, con suma nitidez, el círculo de personas cuyo fallecimiento o grave enfermedad (31) determinaban que el Director del centro otorgara el permiso, sin necesidad de previa autorización del Centro Directivo: el cónyuge, los hijos, los padres o hermanos y los afines en los mismos grados (32). El incremento de la seguridad jurídica que supuso esta precisión se vio acompañado de una previsión de notable contenido humanitario que dignificaba al recluso en general y, muy particularmente, a la interna embarazada. Así, en los supuestos de celebración de matrimonio canónico o civil por un interno o de próximo nacimiento de hijos de una interna, la Circular ordenaba a los Directores que procuraran que el matrimonio y el alumbramiento tuvieran lugar fuera del Establecimiento penitenciario, facilitando al efecto los permisos necesarios, no sin antes indicarles que estos permisos no debían computar como días de permiso ordinario.

3. La Circular de 9 de mayo: la invalidación de las anotaciones de faltas disciplinarias

Los artículos quinto y sexto del Real Decreto 338/1977, de 14 de marzo, sobre Indulto General (33) tuvieron una extraordinaria incidencia en el ámbito disciplinario penitenciario toda vez que, si el primero de estos preceptos declaraba indultadas todas las sanciones correspondientes a las faltas penitenciarias, cualquiera que fuera su naturaleza, que se hubieran impuesto o pudieran imponerse por hechos realizados hasta el día inmediato anterior a la publicación del citado Real Decreto, el segundo establecía que aquellos a quienes la aplica-

(31) El que la voluntad del pre-legislador fuera la de ampliar estos limitados supuestos se evidencia en el contenido del artículo 47 del Anteproyecto, toda vez que, junto a éstos, preveía así mismo la concesión de permisos extraordinarios «por importantes y comprobados motivos».

(32) Debe, no obstante, señalarse que la concreción de las personas incluidas en el concepto de «pariente próximo» del artículo 375.9 del RSP se produce, por primera vez, con la Orden Circular de 13 de octubre de 1977 sobre «Normas provisionales de régimen interno para la tramitación de los permisos a los que se refiere el artículo 109 y subsiguiente aprobación por esta Dirección General».

(33) *Boletín Oficial del Estado*, núm. 66, de 18 de marzo de 1977.

ción de los beneficios que se concedían en el mismo no supusiera la inmediata libertad, podían disfrutar de los beneficios concedidos por los artículos 98 y 100 del Código Penal, cuando se cumplieran los requisitos que en ellos se establecían, valorando la conducta penitenciaria que se observase a partir de la entrada en vigor de dicha disposición, esto es, a partir del 18 de marzo de 1977.

Pese a las trascendentes consecuencias regimentales que ambas disposiciones generaban, no surtieron el efecto balsámico pretendido en una población reclusa crecientemente reivindicativa y en absoluto renuente a la hora de organizar virulentos desordenes colectivos en la mayoría de centros penitenciarios.

La decidida voluntad conciliadora del máximo responsable del Centro Directivo y el férreo deseo de apaciguamiento de la situación carcelaria, determinaron que el 9 de mayo de 1978 se dictara una Circular para que, con inmediato cumplimiento y a efectos de redención de penas por el trabajo y libertad condicional, se procediera a la invalidación, por parte de las Juntas de Régimen de los Centros penitenciarios, de las anotaciones de faltas disciplinarias de los internos derivadas de motines, plantes y actos de destrucción de los Establecimientos cometidas con anterioridad al 31 de marzo de 1978 (34). Se allanaba, así, el camino para la posible concesión del beneficio penitenciario y para el disfrute en libertad del último período de condena (35) toda vez que el artículo 65 del RSP de 1956, modificado por el RD 2273/1977, de 29 de julio, excluía de la citada redención a quienes reiteradamente observaran mala conducta durante el cumplimiento de la condena –entendiendo por tal la reiteración en la comisión de faltas graves o muy graves sin haber obtenido la invalidación de las anteriores–, y el artículo 98 del Código Penal requería una «intachable conducta» para el acceso a la libertad condicional.

(34) Apunta LORENZO RUBIO («El mal necesario» o la política penitenciaria en la transición, en *Mientras Tanto*, núm. 99, Barcelona, 2006, p. 91) que 1977 acabó con los incidentes carcelarios más importantes de la historia: se habían impuesto más de 9000 sanciones a presos por «faltas graves o muy graves», el doble que el año anterior y casi 3000 de ellas por «cometer actos tumultuosos, plantes o desordenes graves». Véase, así mismo, la *Memoria de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias 1977*, pp. 43 y 44.

(35) Comparto la opinión de ANDRÉS LASO (*La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria: orígenes, evolución y futuro*, tesis doctoral dirigida por el Prof. Dr. D. Ricardo Manuel Mata y Martín, leída en la Universidad de Valladolid el 17 de julio de 2015, ejemplar impreso, p. 92) cuando señala que «se trata de una medida generosa que permitió la no consideración de los incidentes acaecidos dentro del contexto de violencia vivido en los meses previos para acceder a las nuevas posibilidades ofrecidas».

La pretensión sosegadora del exaltado clima prisional es patente. Y ello por cuanto que, a diferencia del indulto, cuyos efectos se extendían a la totalidad de las sanciones impuestas con independencia de la naturaleza de la infracción cometida, la Circular focalizaba la invalidación de las anotaciones a las faltas disciplinarias derivadas de motines, plantes y actos de destrucción. Siendo esto así, cabría entender que quedaba excluida de la invalidación toda aquella anotación derivada de la realización de una conducta tipificada en los artículos 110 a 112 del RSP de 1956 que no constituyera, *strictu sensu*, un motín, un plante o un acto de destrucción, por lo que la anotación de la sanción impuesta por la falta muy grave consistente en proferir blasfemias, irreverencias o burlas contra las creencias religiosas o realizar actos contrarios a la moral y a las buenas costumbres, seguiría desplegando todos sus efectos, a menos que se hubiera verificado con ocasión de los desórdenes y actos tumultuosos de índole subversiva antes citados.

4. La Circular de 29 de mayo: la asistencia médica a autolesionados

La *tabula rasa* que la Circular de 9 de mayo efectuó, invalidando anotaciones de faltas disciplinarias cometidas en situaciones específicas anteriores al 31 de marzo de 1978, no aquietó plenamente la convulsa situación carcelaria. Las actitudes violentas de los internos no se tradujeron exclusivamente en comportamientos activos dirigidos a la causación de daños materiales sino también en conductas autolesivas. Así, a la clásica huelga de hambre como mecanismo de presión e instrumento reivindicativo se sumaba, surtiendo efectos mucho más inmediatos y devastadores, toda una panoplia de actos atentatorios a la propia salud e integridad física que iba desde los cortes a diversas partes del cuerpo a la ingesta de objetos metálicos (36). Pese al dramatismo que este tipo de recursos encerraba, no pasaron desapercibidas al Centro Directivo las reiteradas salidas del establecimiento penitenciario de internos autolesionados para su conducción a Centros sanitarios, permitidas por las Autoridades de determinadas prisiones aun cuando se constatará su «nula necesidad clínica». Ante este exceso de flexibilidad, «después de los abusos y ciertos desmanes cometidos por reclusos en sus salidas hospitalarias» (37) (Hospitales de Segovia y Mora de Cádiz), «dándose además numerosos casos de inaceptables actitudes por parte de los favorecidos» y «una considerable alarma y

(36) Véase, por todas, la edición impresa del Diario *El País* de 11 de mayo de 1978, haciéndose eco de las autolesiones que, la víspera, trescientos internos se causaron en la prisión de Carabanchel.

(37) GARCÍA VALDÉS. C.: *Estudios de Derecho Penitenciario*, Madrid, 1982, p. 111.

rechazo social en muchas localidades», la Circular de 29 de mayo vino a establecer diferentes pautas de actuación en atención a la situación procesal del interno y a la mayor o menor dotación de medios y de personal sanitario de cada Centro penitenciario, fijándose, con carácter general, la prestación de la asistencia sanitaria en el propio establecimiento (38). Merece destacarse el punto sexto de la Circular, no solo por su pertinencia sino, fundamentalmente, por reflejar la férrea voluntad de la Administración Penitenciaria de atajar cualquier actitud que pusiera en peligro «la misma raíz, credibilidad y seriedad de la reforma emprendida». Con ese fin, se estableció que, si bien la Circular de 13 de abril dejaba sin correctivo disciplinario aquellas huelgas de hambre, autolesiones o ingestión de cuerpos extraños que efectuasen los internos de forma pacífica, la sanción recobraba su vigencia cuando tales conductas, «asumidas y meditadas por sus autores», se acompañasen de probados graves insultos o vejaciones a funcionarios y personal facultativo, amenazas y coacciones al resto de los internos o destrozos en las instalaciones.

5. La Circular de 31 de mayo: las normas reguladoras de la convivencia en los Centros Penitenciarios

La configuración de las Circulares de 1978 como un medio, antes que como un fin, para llevar a buen término la reforma penitenciaria emprendida vuelve a constatarse ya desde las primeras líneas de la Circular de 31 de mayo. Reforzar los cimientos del régimen penitenciario, apuntalar los pilares sobre los que se asienta y cubrir con presteza las grietas que se observasen deviene una imperiosa necesidad para evitar el derrumbe de la obra legislativa que se hallaba en proceso de construcción (39). Por ello, señalaba la Circular, «se requiere necesariamente un mínimo de ordenada convivencia en los Establecimientos Penitenciarios, base de partida y fundamento de la trascendente obra emprendida y que no puede ser entorpecida, cuando no imposibilitada». Sin embargo, lejos del contenido represivo y autoritario que algunos intoxi-

(38) Señala GARCÍA VALDÉS («Sobre la transición...», ob. cit., p. 66) que «la asistencia sanitaria era materia conflictiva en este período. Las profusas autolesiones, unas reivindicativas otras simplemente miméticas, desbordaban su curación en las pequeñas enfermerías de los centros y no era factible el continuo traslado e ingreso, desde cualquier punto de España, en el Hospital Penitenciario de Madrid, único existente, pensado para intervenciones más complicadas, medianas y largas estancias sanitarias o enfermedades consabidas».

(39) Once días antes de la fecha en que se dicta esta Circular, esto es, el 20 de mayo de 1978, ya había sido entregado al Ministro de Justicia el Anteproyecto de Ley Penitenciaria.

cadores atribuían, sectaria e intencionadamente, a las decisiones adoptadas por el Centro Directivo, la Circular de 31 de mayo revela, antes bien, la preeminencia que debía otorgarse a las medidas conciliadoras en detrimento de otras más contundentes, solo legitimadas como *ultima ratio*. Así, tras reiterarse la prohibición absoluta de malos tratos a los reclusos, en estricto cumplimiento de lo previsto en el artículo 104.2 del RSP, no solo se recuerda que la coacción debe estar exclusivamente dirigida al restablecimiento de la normalidad, que la fuerza física debe ser la mínima indispensable y que deberá cesar en el mismo instante en que la situación creada desaparezca, sino que se ordena que el recurso a la misma tenga un carácter subsidiario, «agotadas las vías de diálogo o cualquier otro similar procedimiento». No concluye, empero, con esta previsión el contenido garantista, humanitario y preservador de la dignidad del recluso –incluso en situaciones de graves alteraciones de la convivencia o de negativa arbitraria al cumplimiento de órdenes legales–, sino que se extiende, así mismo, al ámbito disciplinario. En efecto, a diferencia de los artículos 114 del RSP de 1956 y 115.3 del RD de 1977 (40) que, en una muy rudimentaria formulación de los principios de proporcionalidad y culpabilidad, establecían, respectivamente, que «las Juntas de Régimen al sancionar las faltas apreciadas, tendrán en cuenta las circunstancias del hecho y las que al sujeto se refieren» y que «en la determinación de la sanción serán ponderadas las circunstancias del hecho y del culpable», la Circular apuntaba que toda falta disciplinaria había de llevar consigo «el proporcionado y razonable correctivo». Este mandato de razonabilidad, postulado esencial del principio de prohibición de exceso, se veía acompañado por la novedosa exigencia de que la sanción de aislamiento en celda (41) se impusiera con carácter excepcional y, en todo caso, subsidiario, debiendo reservarse, exclusivamente, para los supuestos más graves.

(40) Sobre la aplicación del régimen disciplinario regulado en el RSP de 1956, ZAPATERO SAGRADO, R.: «Apuntes para un estudio sobre el estado disciplinario de las prisiones españolas de 1961 a 1976», en *Documentación Jurídica*, núm. 18, Madrid, abril-junio 1978, pp. 401 ss.; GARRIDO GUZMÁN, L.: *Compendio de Ciencia Penitenciaria*, Valencia, 1976, pp. 212 ss.

(41) No debe sorprender esta particular sensibilidad del artífice de la Circular respecto de esta sanción; en 1975, GARCÍA VALDÉS (*Régimen penitenciario de España (Investigación histórica y sistemática)*), Madrid, 1975, pp. 168 ss.), en su referencia al régimen disciplinario establecido en el RSP, ya había destacado su dureza y, en particular, la ilegalidad, rayana en el rigor innecesario, de la ejecución de las sanciones disciplinarias de reclusión. A su vez, constata TÉLLEZ AGUILERA (*Seguridad y disciplina penitenciaria*, Madrid, 1998, p. 202) cómo el sistema sancionador establecido en el RSP de 1956 colocaba la reclusión en el eje del mismo, «lo que correspondía a un régimen que ordenaba guardar y mantener una inquebrantable disciplina (art. 104) y que imponía a los reclusos un sometimiento marcial ante el funcionario (art. 106)».

6. La Circular de 6 de junio: las requisas periódicas en los establecimientos penitenciarios

De entre las múltiples vivencias experimentadas por el entonces máximo responsable del Centro Directivo con ocasión de sus visitas a más de treinta de las prisiones que conformaban el mapa penitenciario español, destaca, por resultar hartamente expresiva de la candente situación carcelaria, aquella habida en la Modelo valenciana en la que, reunido con uno de los reclusos más conflictivos, procedente de muchas prisiones, este interrumpió el relato de sus problemas para formularle la siguiente pregunta: «¿Usted cree que me han cacheado bien y que está usted seguro? pues mire», exhibiéndole un pincho de considerables proporciones (42). Ante episodios como el relatado y la existencia de no pocas fugas, algunas consumadas y otras en grado de tentativa, cobra todo su sentido que la Dirección General dictara, el 6 de junio de 1978, la Circular sobre requisas periódicas en los establecimientos penitenciarios, recordando la necesidad de un cumplimiento preciso de las obligaciones generales respecto a la vigilancia interior recogidas en el artículo 79 del RSP, en relación con los artículos 83.1.º y 99.4 del mismo cuerpo reglamentario. «Su razonable cumplimiento –rezaba la Circular– permitirá un muy superior control de la seguridad de los locales penitenciarios y, en consecuencia, contribuirá a crear un clima de tranquilidad ciudadana de la que se encuentra necesitada este importante tema».

7. La Circular de 24 de julio: las normas de régimen interior

Pese al ya demostrado talante conciliador y dialogante del máximo responsable del Centro Directivo, la pervivencia de situaciones de conflicto en los centros penitenciarios determinó la perentoria necesidad de implementar nuevas normas de régimen interior y de completar lo dispuesto en las anteriores Circulares de 29 y 31 de mayo, de 6 de junio y en la Orden telegráfica de 15 de julio, referente a la posibilidad de aplicar a los internos más peligrosos un régimen de vida mixta (celular), cuando no el traslado a departamentos celulares de otros Centros Penitenciarios (43).

(42) GARCÍA VALDÉS, C.: «La legislación penitenciaria española: orígenes y Ley Orgánica General Penitenciaria», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LXVIII, Madrid, 2015, p. 65.

(43) Conviene recordar que, en la Circular de 3 de febrero de 1978, dictada por el entonces Director General, D. Jesús Haddad Blanco, ya se pretendió «contrarrestar la presión de grupos organizados que en los Centros penitenciarios alteran el orden y

Es en una de las bases del régimen general de los Establecimientos de Cumplimiento, en concreto, en la necesidad de «un régimen disciplinario tendente a conseguir que los internos adquieran hábitos de orden, disciplina espontánea, interés por el trabajo y sentimiento de la propia responsabilidad» (art. 50.1. F del RSP, en redacción dada por el RD de 1977), que halla su escarpia normativa –aunque, tal vez, no excesivamente sólida (44)– y, por ende, su aparente legitimidad, la previsión de un régimen de vida mixta que limitara las actividades en común de los reclusos y ejerciera un mayor control y vigilancia sobre los mismos. Si, como señalamos anteriormente, la apoyatura reglamentaria respecto de los penados podía adolecer de cierta fragilidad, esta no se daba, empero, en relación con los preventivos por cuanto que el artículo 525 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal legitimaba la adopción de medidas extraordinarias de seguridad «en el caso de desobediencia, de violencia o de rebelión o cuando hubiera intentado o hecho preparativos para fugarse» (45).

Tras una prolija enumeración de las conductas que, amén de motivar la imposición de la correspondiente sanción disciplinaria, justifican la aplicación del régimen celular y el traslado del interno partícipe en las mismas –y, aun cuando lo fuera de forma más restringida, también al considerado instigador– a uno de los departamentos especiales

la disciplina», mediante la concentración en el Centro Penitenciario cántabro de El Dueso de los internos más conflictivos.

(44) En este sentido, no le falta razón a ARRIBAS LÓPEZ (*El régimen...*, ob. cit., pp. 74 ss.) cuando advierte que tal apoyatura legal o, incluso, reglamentaria, no existía, dándose lo que él denomina una «anómia» regimental, en tanto en cuanto, en el texto del RSP, tras las reformas operadas en 1968 y en 1977, para el entonces ya denominado «régimen cerrado», no había prácticamente normas reglamentarias de aplicación, «lo que se dejó sentir –apunta este autor– cuando hubo una necesidad imperiosa de controlar a grupos de internos que, no por minoritarios, dejaban de causar gravísimos problemas a sus propios compañeros de internamiento, a los funcionarios y, repetimos, a la reforma penitenciaria entonces en ciernes». Por ello, en palabras de este autor, la Circular de 24 de julio de 1978 «significaba la entrada en escena de un instrumento normativo que hacía posible el imprescindible control de los internos más peligrosos y conflictivos».

(45) Aun cuando un sector de la doctrina, ya aprobada la LOGP, cuestionaba la aplicabilidad de su artículo 10 a los preventivos, GARRIDO GUZMÁN («Régimen penitenciario e Instituciones de máxima seguridad», en *Eguzkilore*, núm. Extraordinario, San Sebastián, enero de 1988, p. 154) venía a legitimar el régimen que implantara la Circular de 24 de julio al señalar que «la medida tiene carácter excepcional y constituye una amarga necesidad impuesta por la realidad prisional española. La participación de grupos reducidos de internos preventivos en actos de destrucción, violencia, motines y desmanes de todo tipo en los establecimientos penitenciarios ha sido frecuente en estos últimos años, no quedando otra vía para tratar de controlar a los internos que sean altamente peligrosos».

habilitados al efecto (46), la Circular concretaba las medidas que requerían ser adoptadas y que, como se verá, afectaban esencialmente al mantenimiento de las relaciones con el exterior. En efecto, de modo transitorio, «mientras perdure esta situación», se ordenó no solo que las comunicaciones orales de los internos sometidos al régimen celular se limitasen estrictamente a los familiares, en los términos precisos reflejados en el recientemente reformado artículo 85.1 del RSP (47), sino también que fueran siempre intervenidas, pudiendo ser suspendidas por razones de seguridad, interés del tratamiento y buen orden del Establecimiento. A su vez, junto a la declaración de inaplicabilidad del artículo 85.4 del RSP para los reclusos sometidos al régimen celular y, con ello, de la prohibición de mantenimiento de comunicaciones orales en sala independiente, se les excluyó del disfrute de los permisos de salida establecidos en las letras c) y d) del artículo 109.2 del RSP y desarrollados por la Circular de 21 de abril, lo que adquiría todo su sentido a partir del instante en que ambas modalidades de relacionarse con el exterior requerían, reglamentariamente, la buena conducta del interno.

La censura de la correspondencia de los penados y la interceptación de la de los preventivos –«mientras se solicita de los Tribunales

(46) Apunta la Circular que dicho traslado se produciría «en casos de imposibilidad material de ejecución de tal régimen en el Centro Penitenciario donde se cometió la falta, o cuando, aun siendo viable tal cumplimiento, razones excepcionales de seguridad, a criterio del Centro Directivo, así lo aconsejen». Recuerda GARCÍA VALDÉS («La Ley Penitenciaria: los orígenes de una norma que cumplirá treinta años de vigencia», en *La Ley Penal*, núm. 56, Madrid, 2009, p. 6) que a los departamentos celulares de Burgos, El Dueso, Cartagena, Ocaña o El Puerto, que estaban infrautilizados, fueron trasladados «cuantos preventivos o condenados mostraban una mayor conflictividad o peligrosidad, anticipo del régimen cerrado que vendría a establecer el artículo 10 de la Ley Penitenciaria, recuperando estos lugares su útil función primigenia e, incomprensiblemente, desaprovechada». Respaldando estas medidas, GARRIDO GUZMÁN (*Estudios Penales y Penitenciarios*, Madrid, 1988, p. 108) al considerar decisivo el restablecimiento de la normalidad en los centros penitenciarios. Apunta este autor que «si las coacciones, vejaciones y agresiones constituyen la forma reiterada de actuar de algunos grupos de reclusos, es indispensable la separación y aislamiento de los mismos, acabando con esos grupos mafiosos que, aun siendo reducidos, echan por tierra cualquier posibilidad de tratamiento penitenciario, convirtiendo las prisiones en comunidades de reclusos amedrentados y funcionarios desmoralizados e impotentes».

(47) Con ello, quedaban vetadas las comunicaciones «con otras personas» que el precepto reglamentario preveía. Aun cuando del contenido literal de la Circular podrían, así mismo, entenderse prohibidas las comunicaciones de los internos extranjeros con los representantes diplomáticos y consulares de su nación o con «las personas que sus Embajadas o Consulados indiquen» (art. 84.5 del RSP), no parece haber sido ese el propósito del Centro Directivo si nos atenemos a las razones que motivaron la Circular y al fin pretendido con su dictado.

y Jueces de quienes dependen la autorización judicial precedente»—, no fue sino la lógica consecuencia de las irregularidades constatadas en el ámbito de los intercambios epistolares y que abarcaban desde el envío de consignas de prisión a prisión hasta la libre correspondencia desde los Centros de cartas y misivas firmadas por meras siglas, nombres imaginarios o pseudónimos, contraviniendo con ello los principios reglamentarios (48). La trascendencia de estos actos comunicativos, por los que «en su osadía, se ha llegado a realizar llamamientos a la lucha armada, solicitándose el apoyo exterior necesario», determinó que, de modo plenamente justificado, se extendiera la interceptación automática y la censura de la correspondencia dirigida «de prisión a prisión» —«vehículo inequívoco y comprobado de transmisión de consignas de un Establecimiento a otro»— a todos los reclusos que no se encontraran en un Establecimiento de régimen abierto. En efecto, junto a las medidas específicas destinadas a los reclusos en régimen celular, la Circular implementó instrumentos de control para el resto de la población carcelaria, exceptuando únicamente a los que se hallaban en tercer grado, esto es, en el entonces denominado período «de prelibertad». Así, no solo se exigió el riguroso cumplimiento de lo establecido en el artículo 91 del RSP, esto es, el depósito de la correspondencia expedida por los internos en el buzón al efecto y la clara expresión del nombre y apellidos completos del remitente, sino también el que la correspondencia no censurada ni interceptada fuera abierta por el funcionario en presencia del interno, previa comprobación de que el sobre no contenía objetos prohibidos. La recepción de comidas y encargos fue, así mismo, objeto de una particular atención, requiriéndose el exacto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 82 del RSP, de inalterado contenido desde su prístina redacción en 1956 (49). A diferencia de los internos sometidos al régimen de vida mixta, cuyo disfrute resultaba taxativamente

(48) El artículo 90.2 del RSP, en relación con los internos en régimen cerrado o intermedio y solo con carácter excepcional, atribuía al Director del Centro la competencia para poder censurar la correspondencia «cuando graves razones de índole penitenciaria o prevención de infracciones penales» así lo aconsejasen. Con la Circular que comentamos, los máximos responsables de los Centros ya se veían, pues, no ya facultados sino compelidos a censurar y a interceptar en todos los supuestos en ella recogidos.

(49) Conforme a este precepto, la recepción de comidas y encargos debía efectuarse con arreglo al horario establecido. Los funcionarios a quienes se encomendasen estos servicios tenían la obligación de hacer los oportunos registros personalmente, con toda escrupulosidad, siendo directamente responsables de la introducción o salida de objeto que debieran retener. A tal efecto, debía llevarse un libro registro en el que habían de anotarse las entradas y salidas de paquetes y encargos.

prohibido, la comunicación en sala independiente para el resto de reclusos solo podía verse limitada respecto de aquellos que tuvieran sanciones disciplinarias muy graves sin invalidar, sin que pudiera permitirse el acceso a la misma «de forma indiscriminada o cediendo a las presiones de internos que fueran acreedores a tal concesión».

8. La Circular de 1 de septiembre: la adaptación de la enseñanza en los establecimientos penitenciarios a la E.P.A. a nivel de E.G.B.

Si la reforma de 1977 modificó sustancialmente el contenido de los artículos 121 a 123 del RSP, la extensa Orden de 14 de febrero de 1974, por la que se aprobaban las orientaciones pedagógicas para la Educación Permanente de Adultos, a nivel de Educación General Básica (50), supuso, entre otros muchos, el establecimiento de tres ciclos —«con el fin de ordenar de algún modo los objetivos, contenidos y actividades, así como para lograr una acomodación a las circunstancias, capacidades y madurez de los alumnos adultos»— que la Circular de 1 de septiembre incorporó al sistema escolar entonces vigente en los Establecimientos Penitenciarios españoles. Con este acomodo a la nueva normativa educativa, el Centro Directivo, en estricto cumplimiento de lo establecido en el artículo 121 del RSP, ajustaba la enseñanza que se impartía en los centros penitenciarios al régimen fijado con carácter general por el Ministerio de Educación y Ciencia (51). Se abandonaba, con ello, aquella clasificación de alumnos en los grados de Alfabetización, Preliminar, Elemental, Medio y Superior de los que constaba el período de instrucción primaria que conformaba, junto con el de clases especiales, aquella enseñanza cultural que la versión original del citado artículo 121 regulaba.

9. La Circular de 4 de octubre: las nuevas instrucciones para la concesión de permisos de salida a internos

La negativa experiencia obtenida en relación con los permisos otorgados a penados clasificados en primer grado y a extranjeros, con

(50) *Boletín Oficial del Estado*, núm. 55, de 5 de marzo de 1974, pp. 4486 ss.

(51) Para más detalle, ANDRÉS LASO, A.: *Nos hará reconocernos. La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria: orígenes, evolución y futuro*, Madrid, 2016, pp. 88 ss. Un análisis de la evolución legislativa de la educación en el ámbito penitenciario en MAPELLI CAFFARENA, B.: «Educación y actividades culturales», en COBO DEL ROSAL, M. (Dir.) y BAJO FERNÁNDEZ, M. (Coord.): *Comentarios a la legislación penal*, tomo VI, vol. II, Ley Orgánica General Penitenciaria, Madrid, 1986, pp. 867 ss.

unos inaceptables índices de evasiones, unida a la constatación, por una parte, de la acusada tendencia de los internos a considerar estos permisos como un derecho subjetivo de concesión automática y, por otra, de la ocasional laxitud de las Juntas de Régimen y Administración a la hora de elevar sus propuestas sin una serena valoración del estudio del recluso efectuado por el Equipo de Tratamiento, determinaron la necesidad de derogar la Circular de 21 de abril y de promulgar nuevas Instrucciones donde se precisaran con más detalle las condiciones y procedimientos para la concesión de permisos.

9.1 PERMISOS ORDINARIOS

Contemplados, por primera vez, en la Circular de 21 de abril, los ahora denominados permisos «ordinarios» constituían las salidas concedidas por las Juntas de Régimen y Administración, con carácter preceptivo o potestativo en función de su finalidad, a todos los penados clasificados en tercer grado que voluntariamente las solicitaran, ya por encontrarse en Establecimientos o secciones de carácter abierto, ya por salir diariamente a trabajar al exterior.

Aun cuando se fijaba, con carácter general, la duración de estas salidas desde las ocho horas del sábado –o desde que terminara la jornada laboral si el penado trabajaba en ese día– hasta las veintidós horas del domingo –o hasta la mañana del lunes para aquellos penados que disfrutaran del permiso en otra localidad donde no existiera medio de transporte en domingo–, también se contemplaba la posibilidad de extenderlas a las vísperas de días festivos no domingos e, incluso, a los días laborables intermedios entre dos festivos, siempre y cuando no se trabajara en la empresa a cuya plantilla perteneciera el penado.

El notable incremento de días de disfrute en libertad –revelador del firme propósito del Centro Directivo de fortalecer las relaciones con el exterior de quienes se hallaban en la antesala de la libertad condicional–, no se circunscribió exclusivamente a los fines de semana y a otros festivos sino que se amplió, excepcionalmente y por razones muy justificadas, incluso a los días laborables, siempre y cuando los solicitantes contasen con la autorización de las empresas donde trabajasen (52).

Ahora bien, siendo características del tercer grado, entonces denominado «de prelibertad», el acrecentamiento de la confianza depositada

(52) La Circular apuntaba, a título de ejemplo, entre otros posibles supuestos, las gestiones con vistas a la próxima libertad o la asistencia a consultas médicas u odontológicas.

en el interno, la asunción por éste de mayores cotas de responsabilidad y la observancia en sus Establecimientos de las reglas mínimas de disciplina y de orden penitenciario (art. 100 RSP), adquiriría todo su sentido que, tras la generosa configuración de estos permisos, la Circular calificara como falta disciplinaria grave (art. 111.7 RSP) el retraso no justificado en la vuelta al Establecimiento y, como infracción muy grave (art. 112.7 RSP), la no presentación al mismo.

9.2 PERMISOS ESPECIALES

La denominación de «permisos especiales» fue atribuida a aquellas salidas que, con un límite mínimo de veinticuatro horas y máximo de siete días, las Juntas de Régimen y Administración de los Establecimientos, previo estudio y propuesta de los Equipos de Observación o de Tratamiento donde estos existieran, podían conceder, a título de recompensa, a penados y a preventivos. Es, precisamente, en relación con los sujetos a la medida cautelar de prisión provisional que la Circular dicta sus primeras instrucciones al órgano colegiado penitenciario competente, señalándole la necesidad de que el permiso otorgado al preventivo tuviera la previa conformidad, manifestada de forma fehaciente, por el Juez o Tribunal del que dependiera, reputándose, en consecuencia, inadecuadas la simple llamada telefónica o el telegrama no confirmado posteriormente por escrito por el órgano judicial (53).

Tras excluir del posible disfrute de estos permisos a los internos a quienes se les hubiera aplicado el «régimen de vida mixta» —esto es, aquellos a los que se refería la Circular de 24 de julio—, así como a los disciplinariamente sancionados por falta grave o muy grave no invalidadas (54), la Circular señalaba, insistiendo en ello, que los permisos que se propusieran para los penados clasificados en primer grado, «en tanto no entrara en vigor la futura Ley General Penitenciaria» (55), no

(53) Debe destacarse que, en la esfera pre-legislativa, el artículo 48 del Proyecto de Ley General Penitenciaria volvía a contemplar la concesión de permisos a preventivos, tras la exclusión de la que habían sido objeto en el texto del Anteproyecto.

(54) Precisaba la Circular, en este punto, que no debía tomarse en consideración la invalidación de oficio a que se refería la Orden Circular de 9 de mayo pues aquella se había otorgado exclusivamente a efectos de redención de penas por el trabajo y libertad condicional.

(55) Importante precisión por cuanto que el artículo 47.2 del Proyecto ya preveía la exclusión de la concesión de permisos ordinarios a los clasificados en primer grado.

solo debían obedecer a circunstancias muy excepcionales sino que, en ningún caso, podían exceder de dieciocho días anuales.

La armonización de la Circular con el contenido del artículo 47.2 del Proyecto de Ley y, fundamentalmente, con la nueva naturaleza jurídica que la reforma legislativa atribuía a los permisos ordinarios como elementos esenciales del tratamiento penitenciario, no solo se constataba en la exigencia de previa extinción de la cuarta parte de la condena y en la fijación de límites de veinticuatro y treinta y seis días anuales de disfrute, sino también en las circunstancias que las Juntas tenían que valorar para su otorgamiento. En efecto, los dos requisitos inherentes a la configuración del permiso como recompensa (conducta del interno y espíritu de trabajo) se veían complementados con una serie de factores que presentaban un contenido mucho más acorde con la idea de tratamiento. La ponderación, entre otras, de variables como «la vinculación familiar, necesidades personales del interno, diagnóstico de peligrosidad, tratamiento a que se encontrase sometido e incidencia del permiso en el mismo, distancia al punto de destino o permisos disfrutados anteriormente y uso que se hubiera hecho de los mismos» revelaba cómo en el dictado de la Circular se atendía necesariamente, por una parte, a la normativa reglamentaria entonces vigente y, por otra, a la nueva conformación que en el ámbito legislativo se estaba coetáneamente proyectando de los permisos como instrumentos tratamentales.

Una vez limitados, cualitativa y cuantitativamente, los permisos de salida de los internos en régimen cerrado y de los extranjeros, el apuntalamiento, con vocación de futuro, de las satisfactorias cifras obtenidas desde el 21 de abril con relación a los penados clasificados en segundo grado requería de la adopción de nuevas cautelas (56). En consecuencia, la Circular no solo instaba a una más cuidadosa ponderación de las circunstancias personales de los internos que careciesen de familia antes de resolver sobre la concesión del permiso sino también al aseguramiento de que el penado dispusiera de los medios económicos suficientes para los gastos de desplazamiento y estancia, caso de disfrutar del permiso en localidad distinta a aquella en la que radicaba el Centro penitenciario (57). Junta a estas medidas tendentes a evitar el no retorno

(56) Medidas que resultaron eficaces si nos atenemos al ínfimo porcentaje de fugas y de fracasos: 2,16% en 1978; 0,68% en 1979; 0,40% en 1980 y 0,46% en 1981. En ese sentido, GARCÍA VALDÉS, C.: «Relación del interno con la vida exterior y beneficios penitenciarios», en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 18, Madrid, 1982, p. 605; así mismo, BERISTAIN IPIÑA, A.: «Cárceles españolas comunes y militares y sus sustitutos», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, tomo XXXII, fasc. 3, Madrid, 1979, p. 593.

(57) No obstante, esta medida cautelar se acompañaba de una previsión que denotaba el humanitarismo de quien la dictaba. Así, «en casos excepcionales, si el

del recluso tras el disfrute del permiso, la Circular, adelantándose en varios años a disposiciones más propias de los albores del siglo XXI, prohibía la concesión de un permiso para su disfrute en la misma localidad o barrio en que residía la víctima o su familia cuando el interno hubiese cometido delito de sangre o contra la honestidad.

Los aspectos disciplinarios y regimentales consecuentes al incumplimiento del compromiso bajo palabra que el interno debía asumir de observar buena conducta y de regresar al Establecimiento cuando finalizara el tiempo del permiso no fueron soslayados por la Circular. Antes bien, la inobservancia de estas condiciones no solo constituía una falta disciplinaria grave o muy grave sino que podía motivar una regresión de grado que imposibilitara al interno el disfrute de futuros permisos hasta que no fuera nuevamente promovido al grado que tuviera anteriormente. La medida más severa que la Circular contemplaba y que se reservaba para el supuesto de comisión, durante la salida, de un nuevo delito castigado con pena grave, suponía la imposibilidad de que el penado volviera a obtener permisos ordinarios o especiales hasta la extinción de la condena que se encontrara cumpliendo en aquel momento y, en todo caso, en un período de tres años.

9.3 PERMISOS EXTRAORDINARIOS

Consecuente con el espíritu humanitario y aperturista que impregnaba los respectivos contenidos de los artículos 47 y 47.1 del Anteproyecto y Proyecto de Ley General Penitenciaria, por los que se extendía la concesión de permisos extraordinarios de salida a «importantes y comprobados motivos» distintos del fallecimiento o la enfermedad grave de determinadas personas, la Circular de 4 de octubre amplió significativamente el elenco de situaciones propiciatorias de salidas que tan cicateramente preveía el aún vigente artículo 375 del RSP. En efecto, si la Circular de 21 de abril incrementó los supuestos que la norma reglamentaria establecía, alentando el otorgamiento de permisos a los internos que fueran a contraer matrimonio y a las internas que fueran a dar a luz, la que vino a derogarla evidenció la particular sensibilidad del Centro Directivo respecto de momentos y situaciones que, sin ser extremas, podían ser de vital significación para el interno. Así, junto a eventos tasados como el «matrimonio o alumbramiento»,

interno no puede hacer uso de un permiso exclusivamente por carecer de medios económicos, éstos le serán facilitados, en la medida de lo posible, por el Establecimiento con cargo al Fondo de Reclusos, salvo que se recibiese la oportuna ayuda de la correspondiente Delegación del Patronato de «Nuestra Señora de la Merced».

«el nacimiento, matrimonio, primera comunión, enfermedad grave o fallecimiento de familiares comprendidos dentro del segundo grado civil» o la asistencia a «exámenes», la Circular también contemplaba la concesión de permisos para que el interno pudiera «resolver situaciones de especial gravedad o importancia susceptibles de incidir sobre su situación económica o profesional futura» (58).

10. **La Circular de 16 de noviembre: el voto de los internos en el referéndum constitucional de 6 de diciembre**

En aplicación del artículo 3 de la Ley para la Reforma Política se convocó, por el Real Decreto 2560/1978, de 3 de noviembre, el referéndum para la aprobación del Proyecto de Constitución, a celebrar el día 6 de diciembre del mismo año. Con anterioridad, el Real Decreto 2120/1978, de 25 de agosto, estableció las normas para la celebración de consulta directa a la Nación por medio de referéndum, proclamándose, en la regla 11 de su artículo 22 que los electores que se encontrasen recluidos en establecimientos penitenciarios ejercerían su derecho de voto por correo, a cuyo fin la correspondencia electoral tendría libre entrada y salida en los mismos.

El celo del Centro Directivo por garantizar el ejercicio del derecho de sufragio activo de los internos motivó el dictado de la Circular de 16 de noviembre por la que se instruía a la Dirección de los Establecimientos penitenciarios sobre diversos aspectos y procedimientos a seguir para facilitar el voto de los mismos. Tras recordar que todos los internos podían votar, «puesto que la pena de inhabilitación para el derecho de sufragio no se extiende al voto en referéndum», la Circular distinguía entre los penados clasificados en tercer grado –que saldrían a votar personalmente ante la mesa electoral que les correspondiera– y el resto de la población reclusa, que habría necesariamente de votar por correo. Es, precisamente, en relación con este último colectivo que la Dirección General encomendaba a los responsables del Centro penitenciario la realización de toda una serie de actuaciones ante las Juntas Electorales, Ayuntamientos y Oficinas centrales de correos dirigidas a asegurar la participación de los reclusos en todo el proceso consultivo.

(58) Debe destacarse que, a diferencia del artículo 47.1 del Proyecto, con el que pretendía armonizarse, la Circular reiteraba a las Juntas de Régimen y Administración y, en caso de urgencia, a los Directores de los Centros Penitenciarios, la naturaleza imperativa de la concesión de estos permisos. En efecto, no puede desconocerse que el citado precepto del texto pre-legislativo señalaba que, en los supuestos que recogía, podían concederse permisos de salida.

11. La Circular de 29 de diciembre: los servicios de educación en los Establecimientos Penitenciarios

Con un contenido revelador de la importancia atribuida por el Centro Directivo a la materia educativa, la última Circular de 1978, fechada el 29 de diciembre, abordó las singularidades de los estudios a realizar en los Centros penitenciarios, alentando decididamente su seguimiento por parte del interno al considerar la promoción académica del alumno o el alcance de los objetivos propuestos, en cuanto a madurez personal y sociabilidad, factores positivos a tener en cuenta por las Juntas de Régimen.

Aun cuando la Educación Permanente de Adultos tenía un carácter voluntario, libre y de asentimiento personal a los objetivos, contenidos y técnicas del mismo, el fin primordial de la reinserción social del interno y la constatación de que su ingreso en el mundo laboral libre exigía, como mínimo, el que poseyera el Certificado de Escolaridad, determinaron que la Circular estableciera, respecto de los reclusos que no tuvieran los conocimientos del primer y segundo ciclos de la E.P.A, la obligación de asistir a la Escuela hasta la obtención del citado certificado.

La conciencia de que la constrictión en el plano educativo rara vez depara éxitos si no va acompañada de estímulos impulsó a que la Circular estableciera que la obtención del Certificado de Escolaridad o del título de Graduado Escolar pudiera ser considerada como «circunstancia muy excepcional» para la concesión de los permisos especiales de salida que la Circular de 4 de octubre regulaba. El aprovechamiento de los estudios, la promoción académica de uno a otro ciclo o el alcance de determinados objetivos tenían, así mismo, que ser considerados por la Junta de Régimen como factores positivos para la progresión de grado, la concesión de comunicaciones especiales y el acortamiento de la pena.

IV. BALANCE CONCLUSIVO

Enmarcándolas en el contexto extremadamente complejo en el que se dictaron, las Circulares de 1978 evidenciaron la firme decisión y la gran inteligencia de quien asumió el reto de llevar a buen término la reforma penitenciaria. Desbrozaron y allanaron la senda que debía conducir a la aprobación de la Ley Penitenciaria, pacificaron las prisiones, restablecieron el orden alterado, respondieron con generosidad a aquellas reivindicaciones que se revelaban como justas, aumentaron la confianza de un funcionariado confuso y desmoralizado, dotaron determinadas instituciones de mayores cotas de humanidad y trufaron

el camino emprendido con hitos de modernidad. No puede comprenderse, en toda su dimensión, el tránsito de la normativa penitenciaria pre-constitucional a la aprobada el 26 de septiembre de 1979 al margen de unas Circulares que constituyeron el decisivo eslabón que las enlazaba. Quienes participaron en su confección adquirieron, desde entonces, su condición de eternos acreedores del moderno penitenciarismo español, en permanente deuda con los mismos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ADÁMEZ CASTRO, R.: «Formación y evolución del Derecho Penitenciario moderno», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 258, Madrid, 2015, pp. 49 ss.
- ANDRÉS LASO, A.: «Veinticinco años desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/1979, General Penitenciaria, primera norma con este rango en la democracia española», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 5, enero de 2005, pp. 85 ss.
- *La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria: orígenes, evolución y futuro*, tesis doctoral dirigida por el Prof. Dr. D. Ricardo Manuel Mata y Martín, leída en la Universidad de Valladolid el 17 de julio de 2015 (ejemplar impreso).
- *Nos hará reconocernos. La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria: orígenes, evolución y futuro*, Madrid, 2016.
- ARRIBAS LÓPEZ, E.: *El régimen cerrado en el sistema penitenciario español*, Madrid, 2010.
- BERISTAIN IPIÑA, A.: «Cárceles españolas comunes y militares y sus sustitutos», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, tomo XXXII, Fasc. 3, Madrid, 1979, pp. 583 ss.
- BUENO ARÚS, F.: «La reciente reforma del Reglamento de los Servicios de Prisiones», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 180-181, Madrid, enero-junio 1968, pp. 63 ss.
- «El Real Decreto 2273/1977, de 29 de julio, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Instituciones Penitenciarias», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 220-223, Madrid, enero-diciembre 1978, pp. 75 ss.
- «Las prisiones españolas desde la guerra civil hasta nuestros días. Evolución, situación actual y reformas necesarias», en *Historia 16*, Extra VII: *Cárceles en España: cinco siglos de horror*, Madrid, octubre 1978, pp. 113 ss.
- «Aspectos positivos y negativos de la legislación penitenciaria española», en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 7, Madrid, 1979, pp. 3 ss.
- «Estudio Preliminar», en GARCÍA VALDÉS, C.: *La reforma penitenciaria española. Textos y materiales para su estudio*, Madrid, 1981, pp. 7 ss.
- *Estudios Penales y Penitenciarios*, Madrid, 1981.

- CABALLERO, J. J.: «La conflictividad en las prisiones españolas: una perspectiva histórica y sociológica», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 232-235, Madrid, enero-diciembre 1981, pp. 121 ss.
- CARMONA SALGADO, C.: «Los permisos de salida», en COBO DEL ROSAL, M. (Dir.) y BAJO FERNÁNDEZ, M. (Coord.): *Comentarios a la legislación penal*, tomo VI, vol. II, Ley Orgánica General Penitenciaria, Madrid, 1986, pp. 693 ss.
- CASTELLANO CERVERA, V.: «Consideraciones sobre la prisión provisional», en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 13, Madrid, 1981, pp. 165 ss.
- FONTRDONA, M.: *Cárceles en llamas*, Barcelona, 1978.
- GALVÁN, V.: «Michel Foucault y las cárceles durante la transición política española», en *Daímon. Revista Internacional de Filosofía*, núm. 48, 2009, pp. 21 ss.
- GARCÍA ARÁN, M.: «Sistema penitenciario español», en *Doctrina Penal*, núm. 3, Buenos Aires, julio-septiembre 1978, pp. 665 ss.
- GARCÍA VALDÉS, C.: *Régimen penitenciario de España (Investigación histórica y sistemática)*, Madrid, 1975.
- «Reflexiones sobre el tratamiento penitenciario», en *Arbor*, Madrid, 1976, pp. 99 ss.
- «Sistema penitenciario español», en *El preso común en España*, Madrid, 1977, pp. 55 ss.
- (con la colaboración de Jorge Trias Sagnier): *La reforma de las cárceles*, Madrid, 1978.
- «La reforma penitenciaria española», en *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. II, Santiago de Compostela, 1978, pp. 93 ss.
- *Informe General 1979*, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Alcalá de Henares, 1979.
- «Un año de reforma penitenciaria», en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 7, Madrid, 1979, pp. 39 ss.
- «La reforma del Derecho penitenciario español», en *La reforma penal y penitenciaria*, Universidad de Santiago de Compostela, 1980, pp. 59 ss.
- *La reforma penitenciaria española. Textos y materiales para su estudio*, Madrid, 1981.
- *Introducción a la penología*, Madrid, 1981.
- *Estudios de Derecho Penitenciario*, Madrid, 1982.
- *Comentarios a la legislación penitenciaria*, 2.^a ed., Madrid, 1982.
- «Relación del interno con la vida exterior y beneficios penitenciarios», en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 18, Madrid, 1982, pp. 599 ss.
- *Teoría de la pena*, Madrid, 1987.
- «El movimiento de reforma penitenciaria de los años 70 en Europa, con especial referencia al caso español», en *Actualidad Penal*, Madrid, 1987.
- *Derecho Penitenciario* (Escritos, 1982-1989), Madrid, 1989.
- «A los veinte años de la Ley General Penitenciaria. Algunos recuerdos», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. extra, Madrid, 1999, pp. 31 ss.
- «El desarrollo del sistema penitenciario en España. Historia de una transición», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 249, Madrid, 2002, pp. 13 ss.
- «La Ley Penitenciaria: los orígenes de una norma que cumplirá treinta años de vigencia», en *La Ley Penal*, núm. 56, Madrid, 2009, pp. 5 ss.

- GARCÍA VALDÉS, C.: «Sobre la transición política vivida (Los orígenes de la reforma penitenciaria)», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. extra, *In Memoriam* del Profesor Francisco Bueno Arús, Madrid, 2013, pp. 51 ss.
- *Apuntes históricos del Derecho Penitenciario español*. Discurso pronunciado en la solemne apertura del curso académico 2014-2015, el 5 de septiembre de 2014, en el paraninfo de la Universidad de Alcalá, Madrid, 2014.
- «Los orígenes y la puesta en marcha del Juez de Vigilancia en la legislación penitenciaria española», en *La Ley Penal: revista de derecho penal, procesal y penitenciario*, núm. 107, Madrid, 2014.
- «La legislación penitenciaria española: orígenes y Ley Orgánica General Penitenciaria», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LXVIII, Madrid, 2015, pp. 63 ss.
- «Recuerdos de Emilio Tavera», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 260, Madrid, 2017 (en prensa cuando se redactan estas líneas).
- GARRIDO GUZMÁN, L.: *Compendio de Ciencia Penitenciaria*, Valencia, 1976.
- «La reciente reforma del Reglamento de los Servicios de Instituciones Penitenciarias», en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 3, Madrid, 1977, pp. 218 ss.
- *Manual de Ciencia Penitenciaria*, Madrid, 1983.
- *Estudios Penales y Penitenciarios*, Madrid, 1988.
- «Régimen penitenciario e instituciones de máxima seguridad», en *Eguzkilore*, núm. extraordinario, San Sebastián, enero de 1988, pp. 145 ss.
- «Los permisos de salida en el ordenamiento penitenciario español», en *Eguzkilore*, núm. 2 extraordinario, San Sebastián, 1989, pp. 65 ss.
- GÓMEZ LÓPEZ, M.^a del R. y RODRÍGUEZ MORO, L.: «Los permisos ordinarios de salida: antecedentes, regulación vigente y reflexiones críticas», en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 19, 2015, pp. 391 ss.
- GONZÁLEZ COLLANTES, T.: «Las prisiones en el contexto de la Guerra Civil española, el franquismo y la transición a la democracia», en *E-SLegal History Review*, Iustel, núm. 19, enero 2015.
- LORENZO RUBIO, C.: «El mal necesario» o la política penitenciaria en la transición», en *Mientras Tanto*, núm. 99, Barcelona, 2006, pp. 85 ss.
- MAPELLI CAFFARENA, B.: *Principios fundamentales del sistema penitenciario español*, Barcelona, 1983.
- «Educación y actividades culturales», en COBO DEL ROSAL, M. (Dir.) y BAJO FERNÁNDEZ, M. (Coord.): *Comentarios a la legislación penal*, tomo VI, vol. II, Ley Orgánica General Penitenciaria, Madrid, 1986, pp. 857 ss.
- NÚÑEZ, C. y GONZÁLEZ, J.: *Los presos*, Barcelona, 1977.
- PALACIO SÁNCHEZ-IQUIERDO, J. R.: «Rebelión en las cárceles (Penas y penados en la España de hoy)», en *Estudios de Deusto*, núm. 60, enero-junio 1978, pp. 193 ss.
- RENART GARCÍA, F.: *El régimen disciplinario en el ordenamiento penitenciario español: luces y sombras*, Universidad de Alicante, 2002.
- *La libertad condicional: nuevo régimen jurídico*, Madrid, 2003.
- *Los permisos de salida en el Derecho comparado*, Madrid, 2010.

- RODRÍGUEZ ALONSO, A.: «Visión empírica de la evolución del sistema penitenciario español en los últimos tiempos. Situación actual», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 256, Madrid, 2012, pp. 67 ss.
- RUIZ VADILLO, E.: «Comentarios a la reforma del Reglamento de los Servicios de Instituciones Penitenciarias, aprobado por Real Decreto de 29 de julio de 1977», en *Documentación Jurídica*, núm.15, Madrid, julio-septiembre 1977, pp. 615 ss.
- SOSA WAGNER, F.: «Administración Penitenciaria», en *Revista de Administración Pública*, núm. 80, Madrid, 1976, pp. 83 ss.
- «Actualización del régimen penitenciario», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 15, Madrid, 1977, pp. 593 ss.
- TÉLLEZ AGUILERA, A.: *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones. Derecho y realidad*, Madrid, 1998.
- *Seguridad y disciplina penitenciaria*, Madrid, 1998.
- VEGA ALOCÉN, M.: *Los permisos de salida ordinarios*, Granada, 2005.
- ZAPATERO SAGRADO, R.: «Apuntes para un estudio sobre el estado disciplinario de las prisiones españolas de 1961 a 1976», en *Documentación Jurídica*, núm. 18, Madrid, abril-junio 1978, pp. 401 ss.