

# La Administración Civil Penitenciaria: militarismo y administrativismo en los orígenes del Estado de Derecho

SUMARIO: 1. Introducción.–2. La administración de presidios y cárceles en la primera época liberal.–3. La centralización de las prisiones y la creación del Cuerpo Especial de Empleados Civiles de Establecimientos Penales.–4. La consolidación del Cuerpo civil y la Escuela de Criminología.–5. La administración de las cárceles de mujeres.–6. Las principales reformas de la Dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República.–7. Conclusiones.

## 1. INTRODUCCIÓN

La competencia penitenciaria se presenta al investigador como un elemento de gran interés para conocer la formación de la Administración contemporánea a principios del siglo XIX, su importancia en el desenvolvimiento del Estado liberal de Derecho, y la función que los nuevos órganos de la Administración civil ejercieron realmente desde la práctica para superar las férreas estructuras heredadas del Antiguo Régimen.

Durante la Edad Moderna, esta competencia penitenciaria había estado atribuida al Ejército, y su asunción por la Administración civil del Estado, a lo largo de todo el siglo XIX y parte del siglo XX, partió de un interesante debate ideológico y jurídico del que no debemos permanecer ajenos para entender, sumando otro interesante eslabón a la cadena, los cimientos sobre los que se asentó nuestro Estado de Derecho contemporáneo.

En el Antiguo Régimen, la pena de presidio en el norte de África era una pena secundaria, aunque cada vez de mayor importancia, y las cárceles se utilizaban fundamentalmente como lugares de custodia hasta la ejecución de la sentencia. Además, las cárceles que existían no siempre pertenecían a los concejos, sino que también las había eclesiásticas o nobiliarias, y se caracterizaban por su ambiente insalubre y malsano, así como por los numerosos vicios y corruptelas denunciados a finales del siglo XVIII por hombres como Manuel de Lardizábal o José Marcos Gutiérrez<sup>1</sup>.

El movimiento de reforma de las cárceles y presidios (todavía realidades separadas) que impulsaron en España los hombres de la Ilustración<sup>2</sup>, comenzó siguiendo una tendencia humanitaria europea que había promovido el filántropo inglés John Howard<sup>3</sup>; y fue asumido también como uno de sus objetivos programáticos básicos por los filósofos franceses de la Revolución, sobre todo Montesquieu, Voltaire, y el italiano Marqués de Beccaria<sup>4</sup>.

Frente a los ilustrados del Despotismo, que basaban la reforma en motivos puramente humanitarios (humanismo jurídico), éstos aportaron al movimiento los principios filosóficos del racionalismo jurídico que, a la preponderancia del Estado absolutista, oponía la primacía del hombre (humanitarismo jurídico), siendo decisiva la filosofía utilitarista del inglés Bentham para el impulso de la reforma penitenciaria<sup>5</sup>.

La reforma de las cárceles y presidios se convirtió así en un tema de principal importancia en el tránsito del Antiguo Régimen al Estado liberal de Derecho, coincidiendo además con un momento en el que la pena de privación de libertad en establecimientos penitenciarios estaba empezando a despuntar como pena principal del ordenamiento jurídico debido al desarrollo del movimiento utilitarista.

El utilitarismo penal se desarrolló especialmente en el siglo XVIII (aunque contaba en España con el antecedente de la pena de galeras), y propugnaba la

<sup>1</sup> Aunque la obra que gozó de mayor difusión fue la de LARDIZÁBAL y URIBE, Manuel de, *Discurso sobre las penas*, Madrid, 1782, pueden señalarse también las de GUTIÉRREZ, Joseph Marcos, *Práctica Criminal de España*, Madrid, 1804, o VILANOVA MAÑÉS, Senén, *Materia criminal forense*, 4 vols., Madrid, 1807.

<sup>2</sup> Véase TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Las cárceles y el sistema penitenciario bajo los Borbones», *Historia 16*, extra 2, octubre, Madrid, 1978, pp. 69-88, CORONAS GONZALEZ, Santos, «El pensamiento jurídico de la Ilustración en España». *Historia del pensamiento jurídico*, Barcelona, 1999, pp. 153-166, o ALEJANDRE GARCÍA, Juan Antonio, «La crítica de los ilustrados a la Administración de Justicia del Antiguo Régimen», *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, Madrid, 1993, pp. 425-451.

<sup>3</sup> HOWARD, John, *El estado de las prisiones en Inglaterra y Gales* (1789), primera edición en español, Fondo de Cultura económica, México, 2003.

<sup>4</sup> CASAS FERNÁNDEZ, Manuel, *Voltaire criminalista*, Madrid, 1931, y MAESTRO, Marcelo T., *Voltaire and Beccaria as reformers of criminal law*, New York, 1972.

<sup>5</sup> SÁNCHEZ RIVERA, Juan, *El utilitarismo: Estudios de las doctrinas de Jeremías Bentham*, Madrid, 1922, RODRÍGUEZ GIL, Magdalena, «Introducción». *Tratados de legislación civil y penal*, Madrid, 1981, o más específicamente MONTEVERDE, Alessandro, «Las cárceles y prisiones en la segunda mitad del siglo XVIII y comienzos del XIX. Aportes teóricos y penales de Jeremías BENTHAM». *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos de la Universidad de Valparaíso*, 1998, núm. 20, pp. 211-221.

imposición de penas al servicio del Estado para obtener algún rendimiento o provecho del trabajo del delincuente. Cuando la pena de galeras estuvo agotada en la segunda mitad del siglo XVIII<sup>6</sup>, Carlos III decidió sustituirla definitivamente por la pena de presidios en el norte de África para los delincuentes menos cualificados, o una nueva pena de arsenales para los delincuentes más peligrosos o cualificados en el año 1771<sup>7</sup>.

La pena de presidios había nacido como pena típica del fuero militar para la defensa de los nuevos enclaves estratégicos conquistados en el norte de África. Probablemente, el primer presidio militar se formó en Melilla tras su conquista en 1497, y allí se enviarían en principio sólo aquellos soldados que tuvieran que expiar alguna culpa para custodiar el lugar. A Melilla le seguirían otros enclaves conquistados con posterioridad, como Mazarquivir, el Peñón de Vélez de la Gomera, Orán, Bugía, el Peñón de Argel, Trípoli, la Goleta, Túnez, Ceuta, Tánger, el Peñón de Alhucemas, Larache y la Marmota<sup>8</sup>, y junto a los soldados comenzaron a ser enviados también a ellos, con carácter muy excepcional, algunos penados civiles a partir del siglo XVII<sup>9</sup>. En el siglo XVIII, la pena comenzaría a extenderse a número cada vez mayor de delitos y delincuentes civiles, tanto en la legislación, como en la práctica jurisprudencial, imponiéndose a otras penas que ya habían quedado obsoletas, como la castración u otra serie de mutilaciones, o la quema de los sodomitas<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> SEVILLA, Félix, *Historia penitenciaria española: La Galera*, Segovia, 1917, ALEJANDRE, Juan Antonio, «La función penitenciaria de las galeras». *Historia 16*, extra 2, octubre, Madrid, 1978, pp. 48-49; RODRÍGUEZ RAMOS, Luis, «La pena de galeras en la España moderna». *Estudios Penales*, Salamanca, 1982; o ZYSBERG, André, y BURLET, René, *Gloria y miseria de las galeras*, Madrid, 1989.

<sup>7</sup> Sobre la importancia de esta pragmática en el origen de la pena de prisión, véase SALILLAS, Rafael, *Evolución penitenciaria de España*, Madrid, 1918, ed. facsímil en Pamplona, 1999, tomo II, pp. 8 ss, CADALSO, Fernando, *Instituciones penitenciarias y similares en España*, Madrid, 1922, pp. 97 ss, y más recientemente GARCÍA VALDÉS, Carlos, *Del presidio a la prisión modular*, Madrid, 1998, pp. 10-15, o sus discípulos HERRERO HERRERO, Carlos, *España penal y penitenciaria (Historia y actualidad)*, Madrid, 1985, pp. 135-136, o SANZ DELGADO, Enrique, *El humanitarismo penitenciario español del siglo XIX*, Madrid, 2003, pp. 118-121.

<sup>8</sup> PIKE, Ruth, *Penal servitude in Early Modern Spain*, London, 1983, ROLDÁN BARBERO, Horacio, *Historia de la prisión en Espanya*, Barcelona, 1988, pp. 16 ss, FRAILE, Pedro, *Un espacio para castigar. La cárcel y la ciencia penitenciaria en España (siglos XVIII-XIX)*, Barcelona, 1987, TRINIDAD FERNÁNDEZ, Pedro, *La defensa de la sociedad. Cárcel y delincuencia en España (siglos XVIII-XX)*, Madrid, 1991, y BURILLO ALBACETE, Fernando J., *El nacimiento de la pena privativa de libertad. siglos XVI-XX*, Madrid, 1999.

<sup>9</sup> Según CERDÁN DE TALLADA, Tomás, *Visita de la cárcel y de los presos*, Valencia, 1547, p. 40, hay antecedentes desde el siglo XVI, pero serían los Autos de 1692 y 1695 los que adoptaron esta medida. Dichos autos han sido reproducidos por SALILLAS, Rafael, *Evolución penitenciaria en España*, 2 vols., vol. I, Madrid, 1918, p. 65.

<sup>10</sup> Véanse especialmente BERNÍ, Joseph, *Práctica criminal*, Valencia, 1749, p. 8, 37-38, y 55; ÁLVAREZ POSADILLA, Juan, *Práctica criminal por principios*, 1797, III, pp. 197-198, y *Comentarios a las leyes de Toro*, Madrid, 1826, p. 44; y LARDIZÁBAL Y URIBE, Manuel de, *Discurso sobre las penas*, Madrid, 1782, ed. facsímil México, 1982, pp. 152 ss. De la documentación de la época se infieren las mismas conclusiones, según un estudio de TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *El derecho penal de la monarquía absoluta (siglos XVI-XVIII)*, Madrid, 1968, pp. 230 y 376 ss.

La pena de presidios quedó definitivamente consagrada a finales del siglo XVIII, y con el tiempo se impuso incluso a la pena de arsenales, cuya vigencia fue muy efímera porque la capacidad de los arsenales era limitada, y porque la crisis de la industria naval le afectó de lleno, dejando de aplicarse definitivamente en el año 1818<sup>11</sup>.

Junto a los presidios coloniales comenzaron a fundarse además otros en la península para «desahogar los presidios» norteafricanos, empleando a los reos, especialmente en obras públicas. El primero que se inauguró en Madrid fue el llamado presidio del Prado, y también se crearon presidios civiles en Málaga, Cartagena y Cádiz<sup>12</sup>, para destinar allí en obras públicas a los numerosos delinquentes que esperaban hacinados para ser enviados a su destino en África sin encontrar salida.

Todos ellos dependían de la Secretaría o Ministerio de la Guerra y eran dirigidos por miembros del ejército, lo que permitió que la jurisdicción militar se involucrara de forma creciente en la administración de justicia criminal de finales del Antiguo Régimen. No solo se utilizaban sus presidios como manifestación principal de la nueva penalidad utilitarista, sino que también se recurría a sus Depósitos militares o Cajas para custodiar a los reos hasta ser enviados a cumplir la condena<sup>13</sup>. Lo penitenciario comenzó así siendo un asunto exclusivamente militar, aún cuando en los presidios hubiera una población cada vez más abundante de carácter civil.

Para gestionar desde el ejército este novedoso ramo de prisiones se creó, incluso, un tribunal militar, que resolvía cualquier incidencia de los penados en presidios al margen de la justicia civil; y los propios militares dotaron de reglamentos internos a los presidios<sup>14</sup>, donde por supuesto se seguía una disciplina militar. El más importante de estos Reglamentos publicados en el Antiguo Régimen, fue el Reglamento General de los Presidios peninsulares de 12 de septiembre de 1807, publicado tan solo un año antes de la invasión napoleónica<sup>15</sup>.

El Capitán General Morla fue el principal artífice del Reglamento de 1807, refundiendo en él lo mejor de los proyectos presentados por el Teniente-Coronel Francisco Javier de Abadía, y el Capitán del Regimiento de Infantería de

---

<sup>11</sup> Tan solo subsistió el arsenal de San Fernando, en Cádiz, pero afectado exclusivamente a la jurisdicción de marina, según nos informa LASALA NAVARRO, Gregorio, «Condena a obras y presidios de arsenales». *Revista de Estudios Penitenciarios*, 119 (1955), pp. 28-29.

<sup>12</sup> Este presidio de Cádiz ha sido calificado como el primer «presidio industrial» de España por lo avanzado del proyecto. Véase SALILLAS, Rafael, *Evolución penitenciaria de España...*, vol. 2, pp. 179 ss.

<sup>13</sup> Véase MARTÍNEZ RUIZ, Enrique, *La seguridad pública en el Madrid de la Ilustración*, Madrid, 1988, GIMÉNEZ LÓPEZ, Enrique, *Militares en Valencia (1707-1808). Los instrumentos del poder borbónico entre la Nueva Planta y la crisis del Antiguo Régimen*, Alicante, 1990, y CONTRERAS GAY, Juan, *Las milicias provinciales en el siglo XVIII. Estudio sobre los regimientos de Andalucía*, Almería-Granada, 1993.

<sup>14</sup> Véase PORTUGUÉS, J. A., *Colección general de las Ordenanzas militares*, Madrid, 1765, y GARCÍA VALDÉZ, Carlos, «Derecho penitenciario militar: una aproximación histórica», en el *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, tomo XXXIX, fascículo III, septiembre-diciembre 1986.

<sup>15</sup> SALILLAS, R., *Evolución penitenciaria de España...*, vol. 2, pp. 435-585.

Jaén, Miguel de Haro. En él se mantenían los presidios africanos para las condenas más graves, y se preveía la creación de otros presidios correccionales en las ciudades más grandes del reino, previendo por primera vez una administración centralizada de los mismos. Este Reglamento, sin embargo, nunca llegó a aplicarse por los acontecimientos que precipitaron la Guerra de la Independencia.

## 2. LA ADMINISTRACIÓN DE PRESIDIOS Y CÁRCELES EN LA PRIMERA ÉPOCA LIBERAL

En los orígenes del Estado Constitucional, el ejército continuó siendo el principal garante de la seguridad interior, y de él dependía todo lo concerniente al traslado y custodia de reos en los presidios<sup>16</sup>. La Constitución de 1812 así lo establecía, y como única novedad preveía a partir de su título VIII la organización de un cuerpo especial del ejército dedicado a la persecución criminal, la Milicia nacional, cuyo Reglamento se desarrolló en 1814, y que había tenido su origen en las excepcionales circunstancias del periodo de guerra<sup>17</sup>.

La dificultad para afrontar cualquier otra forma de administrar la seguridad interior y la custodia de los reos en los presidios, no sólo era de orden ideológico, sino principalmente material. Faltaban los medios económicos. Hasta entonces el mantenimiento de los reos en los presidios dependía del propio ejército, y el mantenimiento de los custodiados en las cárceles, de los aranceles carcelarios que pagaban ellos mismos (el llamado «carcelaje»), o de la caridad privada, a pesar de las numerosas quejas que sobre ese aspecto plantearon los autores de la Ilustración recomendando al Estado que se hiciera cargo económicamente del ramo<sup>18</sup>.

Por eso, el proyecto de ley sobre cárceles que se formuló el 28 de septiembre de 1820, se inspiraba en las propuestas de la Real Asociación de Caridad que dejaban la gestión de las mismas en las Juntas de Caridad de cada provincia, aunque introducía la novedad de que éstas tuvieran que dar cuenta de su gestión a las recién creadas Diputaciones provinciales. La Diputación provincial, surgida en la Constitución de 1812 como pieza clave para el gobierno de las nuevas circunscripciones territoriales, venía así a asumir ciertas competen-

<sup>16</sup> Como obra básica de consulta, véase BALLBÉ, Manuel, *Orden público y militarismo en la España*, Madrid, 1983. También GÓMEZ MARTÍNEZ, Ramón, *El Estatuto jurídico-constitucional del militar de carrera en España. Antecedentes, fundamento y situación actual*, tesis doctoral, Granada, 2008, pp. 24-26.

<sup>17</sup> Véase CARREÑO, Dionisio, «Constitución política de la Nación española por lo tocante a la parte militar», Biblioteca virtual de la *Revista de Historia Constitucional*, Madrid 1820, y más recientemente GARZÓN, Sisinio, *Milicia nacional y revolución burguesa*, Madrid, 1978, pp. 71-84.

<sup>18</sup> DOU Y BASSOLS, Ramón Lázaro de, *Instituciones del Derecho público general de España, con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en qualquier estado*, vol. 8, Madrid, 1803, ed. facsímil en Barcelona, 1975, pp. 165-166, y GUTIÉRREZ, Joseph Marcos, *Práctica criminal de España*, Madrid, 1804, tomo I, pp. 226-229.

cias sobre la administración de las cárceles de su jurisdicción. Pero, ¿qué ocurriría con los antiguos presidios militares, reconvertidos con la nueva penalidad, y con las casas de corrección que finalmente quedaron previstas en el primer Código Penal español de 1822?

Al objeto de poner en marcha las disposiciones del Código Penal, la comisión de Diputaciones provinciales comenzó a elaborar un plan de arreglo para las cárceles y la manutención de los presos<sup>19</sup>, y el 29 de junio de 1822, las Cortes dictaron finalmente un Decreto para que se erigieran en edificios públicos cárceles, casas de corrección, casas de reclusión y presidios en los que se pudieran cumplir adecuadamente las distintas penas clasificadas en el Código, siguiendo las recomendaciones que desde el propio gobierno se estaban haciendo a la comisión de salud pública parlamentaria<sup>20</sup>.

De forma paralela, una comisión encabezada por el Teniente-Coronel Abadía, siguió trabajando durante la época del Trienio en la elaboración de una Ordenanza General de presidios que tampoco pudo ver la luz por la vuelta del Absolutismo, pero que mantenía una férrea adscripción militar de los mismos. Se entendía, en consecuencia, que los presidios coloniales y peninsulares que entonces existían, continuarían estando bajo dependencia militar, mientras que los nuevos establecimientos penitenciarios que resultarían ser las cárceles y casas de corrección se adscribirían a la Administración civil del Estado a través de las Diputaciones provinciales<sup>21</sup>.

Transcurrido el último periodo absolutista, la cuestión continuaba en jaque. Los breves periodos de vigencia de la Constitución de 1812, en su promulgación inicial y después durante el Trienio, había dejado entrever como uno de los objetivos prioritarios del liberalismo la creación de una poderosa Administración civil del Estado que acabara definitivamente con la influencia de la Administración militar. Pero durante las reacciones absolutistas, los militares habían recuperado su protagonismo, y a finales del reinado de Fernando VII existían dos tendencias muy polarizadas: de un lado los «militaristas» conservadores, y, de otro lado, los «administrativistas», generalmente afrancesados, como López Ballesteros, Sáinz de Andino o Javier de Burgos.

En principio, se impusieron los criterios conservadores, porque la transición política en España se hizo desde arriba, y porque el estamento militar mantuvo una enorme importancia debido a las guerras carlistas<sup>22</sup>. Pero aún así la tendencia administrativista comenzó a abrirse camino, y ya durante el gobierno de Cea Bermúdez, en el año 1832, consiguió su primer logro al adscribir a la

---

<sup>19</sup> El plan de arreglo de las cárceles partía de un proyecto presentado por la Diputación provincial de Sevilla. Véase el *Diario de Sesiones de Cortes* (en adelante, *DSC*), núm. 100, 19-V-1822, pp. 1417-1419.

<sup>20</sup> *DSC*, núm. 116, 30-V-1822, pp. 1618-1619.

<sup>21</sup> Véase el artículo 1 del Capítulo Primero de Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, de Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, en FERNÁNDEZ, Tomás R., y SANTAMARÍA, Juan A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, 1977, p. 703.

<sup>22</sup> BALLBÉ, Manuel, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, 1983, p. 117.

Secretaría de Estado y de Fomento algunas cuestiones relacionadas con la seguridad pública, y entre ellas el control de las cárceles y los presidios.

La institución elegida para ello en el organigrama territorial, sería la de los Subdelegados de Fomento en las provincias, que más tarde se denominarían Jefes políticos y, finalmente, Gobernadores civiles. La Instrucción de 20 de noviembre de 1833, dirigida a estos Subdelegados de Fomento, abordaba problemas penitenciarios de gran interés, conectados con edificios y recursos financieros de las nuevas provincias, y dejaba claro que la administración de las cárceles y el resto de establecimientos penitenciarios dependía de las autoridades administrativas provinciales:

«La policía de las prisiones debe excitar la solicitud paternal de la administración. Hay pueblos en que los presos no viven sino de los dones eventuales é inciertos de la compasión; otros en que no pueden sostenerse sin gravar al vecindario con un suplemento de impuesto; otros en cuyas cárceles no hay separación para el delincuente á quien aguarda el suplicio, y el aturdido que expía por unos pocos días de encierro una falta ligerísima; hay prisiones en fin donde viven mezcladas las personas de sexos diferentes, con daño de las costumbres y mengua de la civilización. Todos estos inconvenientes pueden remediarse con pequeños esfuerzos. A los Subdelegados de Fomento incumbe hacer los que sean necesarios, y proporcionar recursos para cubrir los gastos á que antes no se haya provisto (...). Para ello los gefes de la administración empezarán por examinar detenidamente cada una de las casas destinadas á este objeto, y cuidarán de introducir en su gobierno todas las mejoras de que sean susceptibles (...). Estas reglas son aplicables en proporción a los depósitos de condenados á obras públicas y á los presidios correccionales (...)<sup>23</sup>.

## A) LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL RAMO DE PRESIDIOS

La posterior Ordenanza General de Presidios de 1834, realizada por el Teniente-Coronel Abadía y la Junta mayoritariamente militar formada en 1831, respetó la adscripción civil de los presidios al Ministerio de Fomento indicada ya en la Instrucción de 1833, y de él hizo depender una novedosa Dirección General de presidios, consiguiendo de esta forma la tan ansiada centralización<sup>24</sup>.

Como apuntara Salillas, el único precedente de esta Dirección General había sido la Inspección General diseñada asimismo por el Capitán General Morla en la frustrada Ordenanza de 1807<sup>25</sup>. Pero aquella institución, dependía exclusivamente de la autoridad militar (la Secretaría de Guerra), mientras que

<sup>23</sup> FERNÁNDEZ, Tomás R., y SANTAMARÍA, Juan A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, 1977, pp. 501-502.

<sup>24</sup> Puede consultarse la Ordenanza General de Presidios del Reino, de 14 de abril de 1834, en la *Colección legislativa de presidios y casas de corrección de mujeres*, Dirección General de Establecimientos penales, 2 vols, Madrid, 1861, pp. 1 ss.

<sup>25</sup> SALILLAS, Rafael, *Evolución penitenciaria...*, tomo II, pp. 435 ss.

esta se adscribía al nuevo Ministerio de Fomento en consonancia con las teorías de la nueva ciencia jurídico-administrativa que comenzaba a forjarse<sup>26</sup>.

Ahora bien, a pesar de que el ramo de presidios se adscribió definitivamente a la Administración civil del Estado, hay que tener en cuenta que tanto el personal como el régimen interno de los mismos continuaron teniendo naturaleza militar, manteniéndose al frente de cada presidio un Comandante-director. Esta estructura interna de carácter militar (el Comandante y el Mayor en la cúspide, los capataces, furrieles y ayudantes, e incluso el antiguo «cabo de vara» que se elegía entre los propios presos para controlarlos desde abajo), trataba de encontrar el equilibrio entre «militaristas» y «administrativistas», y venía a resolver el problema de la continuidad de los establecimientos. Pero, por otro lado, produjo una serie nada desdeñable de conflictos competenciales entre ambas jurisdicciones, que no lograría resolverse definitivamente hasta la creación del cuerpo de funcionarios civiles de prisiones a finales del siglo XIX.

La Dirección General debía ser la máxima autoridad para resolver los conflictos. Sin embargo, durante sus primeros años esta institución sirvió de poco, por quedar en manos de personas con escasa preparación penitenciaria<sup>27</sup>, y los problemas se trasladaron en la práctica a la administración territorial. Ya en 1834, los militares consiguieron aplazar por dos años la entrada en vigor de la Circular que les ordenaba trasladar toda la documentación de los presidios y ponerse bajo las órdenes de sus respectivos Gobernadores civiles<sup>28</sup>; y en estos primeros años fueron muchos los conflictos competenciales que se produjeron entre ellos, debiéndose redactar un gran número de disposiciones adicionales a la Ordenanza para ir concretando, poco a poco, su aplicación efectiva<sup>29</sup>.

Una de las más controversias más significativas fue la relativa a los tribunales militares que se habían creado durante el Antiguo Régimen para resolver todas las cuestiones relativas a los reos condenados. La reina trató de restringir sus atribuciones a lo meramente contencioso, otorgando a la jurisdicción ordinaria el conocimiento de cualquier otro aspecto<sup>30</sup>, hasta que finalmente los Juzgados de Rematados fueron suprimidos en agosto de 1836, pasando sus atribuciones a los Gobernadores civiles<sup>31</sup>.

Para resolver otros conflictos entre los Gobernadores civiles y los Comandantes de presidios, se creó además un nuevo órgano en 1841, el de Inspector General de presidios, que fue asignado personalmente al que fuera Comandante

<sup>26</sup> SALILLAS, Rafael, *Evolución penitenciaria...*, vol. 2, pp. 581-582; TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Las cárceles y el sistema penitenciario bajo los Borbones...*, p. 78; BURILLO ALBACETE, Fernando J., *El nacimiento...*, p. 89; o FIGUEROA NAVARRO, M.<sup>a</sup> Carmen, *Los orígenes del penitenciarismo español*, Madrid, 2000, pp. 19-22.

<sup>27</sup> SALILLAS, Rafael, *Evolución penitenciaria...*, tomo II, p. 583.

<sup>28</sup> Véase la Orden Circular de 28 de julio de 1834, la Real Orden de 25 de agosto de 1834, y las Reales Ordenes de 27 de enero de 1835 y de 4 de octubre de 1836, en *Colección legislativa de presidios...*, pp. 72-74, p. 75, p. 90 y pp. 129-130, respectivamente.

<sup>29</sup> *Colección legislativa de presidios...*, p. 71 ss.

<sup>30</sup> Véanse las Reales Órdenes de 9 de marzo de 1835, 13 de agosto de 1835, y 12 de noviembre de 1835, en *Colección legislativa de presidios...*, pp. 91-92, pp. 97-98 y 107-108.

<sup>31</sup> Real Orden de 3 de agosto de 1836, en *Colección legislativa de presidios...*, p. 125.

del presidio de Valencia: el Coronel Montesinos<sup>32</sup>. Desde esta posición de preeminencia, Montesinos no sólo favoreció en todo momento a los militares frente a los Gobernadores civiles, sino que denunció públicamente hasta la saciedad que todos los problemas de los presidios se debían fundamentalmente a la intervención en ellos de órganos civiles. En su opinión, los presidios debían volver a pertenecer exclusivamente a órganos militares, desde donde se incorporarían las reformas del liberalismo, pero siempre dentro de la disciplina castrense<sup>33</sup>.

Por su parte, los presidios del norte de África, encabezados por el principal presidio de Ceuta, consiguieron mantener un régimen peculiar en la Ordenanza de 1834. Teniendo en cuenta su origen militar, y el hecho de que allí se iban a enviar a los delincuentes más cualificados, se estableció que excepcionalmente en estos presidios el Gobernador militar fuera a su vez Gobernador civil en funciones, y que el Ministerio de Guerra se ocupara directamente de su gestión y el trabajo de los reos.

El presidio de Cádiz, de gran trayectoria militar y en la frontera con los norteafricanos, quedó en una situación comprometida, y tras una larga contienda sostenida entre la Dirección General de Presidios y el Capitán General de la región, finalmente fue separado también del resto de los presidios civiles peninsulares y adscrito al ejército como destino para los condenados por los tribunales de Marina<sup>34</sup>. Y, de la misma manera, el presidio de Mahón quedó adscrito a los condenados por tribunales de Guerra.

En atención a estas consideraciones, el único control efectivo que los Gobernadores civiles pudieron ejercer de hecho sobre los presidios de sus respectivas provincias, fue el que les atribuía su condición de presidentes de las Juntas Económicas. Según la Ordenanza de 1834, a cada establecimiento penal se le asignaría un fondo económico, del que habría que rendir cuenta mensualmente ante una «Junta económica» que estaría presidida por el Subdelegado de Fomento o Gobernador en África, y compuesta por el Comandante, el Comisario y el Mayor de cada establecimiento.

Dos consecutivas Reales Órdenes, de 20 y 30 de enero de 1836<sup>35</sup>, mandaron finalmente la instalación de las Juntas Económicas en cada provincia, esta-

---

<sup>32</sup> El nombramiento se contiene en la Real Orden de 11 de enero de 1841, del Ministerio de Gobernación, en *Colección legislativa de presidios...*, p. 188. Montesinos fue un importante adalid de la reforma penitenciaria desde su nombramiento como Comandante del presidio de Valencia en 1834. A él se dedicó, por su importancia, un número monográfico de la *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 159 (oct-dic.1962). También puede consultarse RICO DE ESTASEN, José, *El coronel Montesinos. Un español de prestigio europeo*, Alcalá de Henares, 1948, y, por supuesto, su biografía escrita por BOIX, Vicente, *Sistema penitenciario del presidio correccional de Valencia*; Valencia, 1850.

<sup>33</sup> MONTESINOS, Manuel, «Reflexiones sobre el presidio de Valencia, reforma de la dirección general del ramo, y sistema económico del mismo» (1846), reeditado por la *Revista de Estudios Penales*, 1962, núm. 159.

<sup>34</sup> Véase la Real Orden de 5 de marzo de 1835 en *Colección legislativa de presidios...*, pp. 90-91.

<sup>35</sup> *Colección legislativa de presidios...*, pp. 112-115.

bleciendo todo lo relativo a su personal y funcionamiento<sup>36</sup>. Desde su instalación, el Ministerio de Fomento endosaba a la Dirección General la libranza para presidios del Real Tesoro<sup>37</sup>, y esta a su vez las repartía entre los distintos establecimientos por medio de las Juntas Económicas, siendo los Gobernadores civiles los que podían proceder a su cobranza a través de los habilitados. La presidencia de las Juntas Económicas fue lo que permitió, por tanto, ejercer un control real sobre los presidios por parte de los Gobernadores civiles<sup>38</sup>.

Las Juntas Económicas recibieron un nuevo impulso a través de la Real Orden de 28 de enero de 1840<sup>39</sup>. Pero con posterioridad trataron de limitarse las amplias atribuciones que estaban desarrollando<sup>40</sup>, con el propósito de situar a la Dirección General de presidios en el lugar de preeminencia que le correspondía, centralizando en ella, a través de los Jefes políticos o Gobernadores civiles, todas las decisiones de importancia<sup>41</sup>.

La centralización administrativa del ramo no solo se proyectó en el protagonismo ganado finalmente por la Dirección General de presidios frente a la dispersión de las Juntas económicas, sino también en la mayor presencia del

<sup>36</sup> Las Reales Órdenes de 21 y 29 de agosto de 1834, habían establecido que, mientras que pudiera cumplirse lo dispuesto en la Ordenanza de 1834, la Dirección del Tesoro continuaría encargándose de la administración económica de los presidios, satisfaciéndose por las oficinas de Hacienda los haberes de los empleados del ramo. Véanse en *Colección legislativa de presidios...*, pp. 74-76.

<sup>37</sup> Hasta el 31 de agosto de 1838 existió una Contaduría general del ramo de presidios, con la que se comunicaba la Dirección General, pero en esa fecha fue suprimida pasando sus funciones a la Comisión general de clasificación de empleados civiles. Véase la Real Orden de 31 de agosto de 1838 en *Colección legislativa de presidios...*, pp. 157-158.

<sup>38</sup> El Gobernador civil no solo detentaba una posición de preeminencia por presidir las Juntas Económicas, sino que también elegía a los dos nuevos vocales de las mismas que se previeron en 1836, y, a pesar de las quejas, fueron confirmados por la Reina Gobernadora en 1839 «para fortalecer la acción administrativa de las Juntas económicas, dando mayor prestigio á las resoluciones de las mismas», en el Real Orden de 16 de julio de 1839, en *Colección legislativa de presidios...*, p. 171.

<sup>39</sup> Véase la Exposición de Motivos de la Real Orden de 28 de enero de 1840, determinando la organización, forma y atribuciones de las Juntas económicas de los presidios, en *Colección legislativa de presidios...*, pp. 176-179.

<sup>40</sup> Véase la Real Orden de 10 de marzo de 1843, que declaraba secretarios natos de las Juntas económicas a los Mayores en los presidios peninsulares, los Ayudantes en los correccionales de primera clase, y los Oficiales de los Gobiernos políticos, sin percibir gratificación ni sueldo por el cargo, en *Colección legislativa de presidios...*, p. 229-230; la Real Orden de 11 de septiembre de 1843, sobre la sustitución del Jefe político por el Intendente, en *Colección legislativa de presidios...*, pp. 235-236; o la Real Orden de 3 de octubre de 1843, en *Colección legislativa de presidios...*, pp. 237-238.

<sup>41</sup> Véanse la Real Orden de 10 de marzo de 1844, que autorizó a la Dirección general para disponer del fondo económico de los presidios, y la Circular de 28 de marzo de 1844, que ordenó a las Juntas económicas no disponer de ninguna cantidad del fondo económico sin la autorización de la Dirección general, en *Colección legislativa de presidios...*, pp. 249-257. También en este sentido, la Real Orden de 30 de abril de 1844, restableciendo el artículo 83 de la Ordenanza, y Real Orden de igual fecha, disponiendo que los Contadores de provincia sean Comisarios de revista de los presidios, y que los Secretarios de los Gobiernos dejen de ser vocales de las Juntas económicas, ambas en *Colección legislativa de presidios...*, pp. 272-273. Con todo, las Juntas económicas continuaron su labor hasta que, por Real Decreto de 27 de agosto de 1888, fueran sustituidas por las Juntas Locales de Prisiones.

Jefe político frente al Comandante militar, sobre todo tras el nuevo acceso de los moderados al poder en 1844. A los primeros administrativistas del liberalismo, Sáinz de Andino, López Ballesteros o Javier de Burgos<sup>42</sup>, se unieron entonces hombres como Francisco Agustín Silvela<sup>43</sup>, Alejandro Oliván<sup>44</sup>, José Posada Herrera<sup>45</sup> o, más tardíamente, Manuel Colmeiro<sup>46</sup>, que fundaron en puridad la ciencia administrativa moderna, y permitieron culminar la obra de la Administración pública centralizada<sup>47</sup>.

En esta nueva vuelta centralizadora del moderantismo, los Gobernadores provinciales se convirtieron en una pieza clave, a imagen y semejanza del prefecto francés en el que se inspiraban<sup>48</sup>, también en el ramo penitenciario<sup>49</sup>; y aunque la norma marco seguía siendo la Ordenanza General de 1834, a ella se fueron añadiendo sucesivas normas de desarrollo para corregir su excesivo militarismo, como el Reglamento de 15 de abril de 1844, que volvía a pronunciarse sobre las atribuciones de los Jefes políticos en los presidios<sup>50</sup>.

La más importante de todas ellas fue, sin embargo, el Reglamento para el orden interior de los presidios del Reino de 5 de septiembre de 1844<sup>51</sup>, que trataba exhaustivamente de todos los oficiales de los presidios (comandantes, capataces, furrieles, ayudantes y cabos de vara), potenciando las atribuciones de los Gobernadores civiles frente a los Comandantes de presidios. Además, la norma reconoció por primera vez de forma expresa la contradicción de que una institución civil estuviera gestionada por empleados militares, apostando porque el personal de presidios perteneciera íntegramente al cuerpo administrativo. Por ello, estableció que los destinos que conformaban su plana mayor debían considerarse en lo sucesivo «como empleos civiles efectivos, cesando por lo

<sup>42</sup> Véase BURGOS, Javier de, «Ideas de Administración», INAP, Madrid, 1987.

<sup>43</sup> SILVELA, Francisco Agustín, *Colección de Proyectos, dictámenes y Leyes orgánicas o Estudios prácticos de Administración*, Imprenta Nacional, Madrid, 1839.

<sup>44</sup> OLIVÁN, Antonio, *De la Administración Pública con relación a España*, Madrid, 1843, ed. de Madrid, 1954.

<sup>45</sup> POSADA HERRERA, José, *Lecciones de Administración*, Madrid, 1843.

<sup>46</sup> COLMEIRO, Manuel, *Elementos de derecho administrativo español*, Madrid, 1850, y *Derecho administrativo español*, Madrid, 1858.

<sup>47</sup> Véase sobre esta cuestión SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Sevilla, 1973, y más recientemente JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «La Administración pública en los orígenes del Estado Constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 52, enero-abril 1998, pp. 305-328.

<sup>48</sup> SILVELA, Francisco Agustín, *Estudios prácticos de Administración*, Ed. Imprenta Nacional, Madrid, 1839, p. 240.

<sup>49</sup> COLMEIRO, Manuel, *Derecho administrativo español*, Madrid, 1858, tomo I, p. 387: «La base de toda reforma carcelaria, es la centralización conveniente de la acción administrativa en punto á prisiones en manos del Gobierno bajo la inmediata vigilancia de sus delegados en cada provincia ó pueblo».

<sup>50</sup> En *Colección legislativa de presidios...*, pp. 257-271. Otras disposiciones menores en esta dirección, también pueden consultarse en la *Colección legislativa de presidios...*, pp. 272-280.

<sup>51</sup> En *Colección legislativa de presidios...*, pp. 281-319. Este Reglamento se publicó junto a un Real Decreto, de igual fecha, que reducía a 13 los 29 presidios que entonces existían en el país y refundía también su plana mayor, tratando agilizar su administración centralizada. El Real Decreto de 5 de septiembre de 1844, puede consultarse en *Colección legislativa de presidios...*, pp. 280-281.

mismo el concepto de comisiones con que son desempeñados en la actualidad. Sus sueldos, hecha que sea la reducción ordenada en el presente decreto, serán satisfechos por el Ministerio de la Gobernación de la Península, y con cargo á su presupuesto (...). Los empleados correspondientes á las planas mayores no gozarán de fuero militar en ningún acto ni caso en que se interese el servicio presidial» (arts. 8 y 10).

Ahora bien, la dificultad de separar de las prisiones al personal militar, estribaba en encontrar a un personal civil capacitado para hacerse cargo de sus funciones. Para superarla, el Reglamento abogaba por la construcción de un presidio-modelo en Madrid en el que se formaran «empleados inteligentes, celosos y versados en el ramo». Pero este proyecto aún tendría que esperar muchos años para llevarse a cabo, y el personal de las prisiones continuó siendo de origen militar, por más que se les considerase a todos los efectos como «empleos civiles efectivos».

Un año después, en 1845, Montesinos fue obligado a compartir su cargo de Inspector General de presidios con un civil, Ildefonso Abellán<sup>52</sup>. Y en 1846 volvía a insistirse en la necesaria condición civil de los empleados de este ramo, y en la conversión de las comisiones militares que entonces estaban en el servicio de prisiones en empleos civiles. Es decir, para ingresar en el oficio aún era necesario pertenecer al ejército, puesto que no se había habilitado todavía una formación o vía de acceso civil. Pero la toma de posesión en el cargo conllevaba la inmediata pérdida de la condición y el fuero militar, a cambio de una mayor estabilidad en el empleo.

## B) LA REFORMA DE LAS CÁRCELES

Las cárceles no se sumarían a este nuevo organigrama administrativo hasta que se promulgara la Ley de Prisiones de 26 de julio de 1849. Pero con anterioridad, también sufrieron importantes cambios. Desde que se suprimieron las jurisdiccionales especiales en la Constitución de 1812, las cárceles adscritas a los distintos tribunales de primera instancia pasaron a depender de los Ayuntamientos constitucionales. Las provincias en las que se situaron las nuevas Diputaciones, según la división que finalmente culminara Javier de Burgos en 1833, se dividieron a su vez en partidos judiciales por Real Decreto de 21 de abril de 1834, y al frente de cada partido se impuso un juez de primera instancia, que tenía adscrita bajo su jurisdicción una cárcel de partido<sup>53</sup>.

El resto de las cárceles del Antiguo Régimen que no estuvieran situadas en las cabezas de partido, no se suprimieron, sino que quedaron reconvertidas en

<sup>52</sup> Véase BURILLO ALBACETE, Fernando J., *El nacimiento de la pena privativa de libertad...*, p. 105.

<sup>53</sup> Así lo dispuso el Reglamento provisional para la administración de justicia de 26 de septiembre de 1835. Sobre estas cárceles de partido, desde el funcionamiento concreto de la cárcel del partido de Alcañiz, ha realizado un magnífico estudio documental BURILLO ALBACETE, Fernando, «Las cárceles de partido judicial (1834-1854)». *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LIV, enero 2001, pp. 323-399.

meros depósitos o calabozos municipales, en los que se custodiaba al reo el tiempo suficiente para hacer las primeras diligencias y enviarlo a la cárcel del partido judicial correspondiente. No había gran novedad en ello, más allá de la que suponía la nueva nomenclatura administrativa (depósitos municipales, cárceles de partido y cárceles de las Audiencias, dependientes de Ayuntamientos, Diputaciones, y el recién creado Ministerio de Fomento, jerárquicamente), puesto que las cárceles siempre habían pertenecido a la Administración civil.

Los cambios más importantes se dirigieron en adelante a poner fin a la privatización del oficio de alcaide de las mismas, y en lo posible asegurar su financiación pública como medio efectivo de control. Estos objetivos se señalaron ya por la Comisión para la mejora de las cárceles fundada en 1838<sup>54</sup>, y la Sociedad Filantrópica para la mejora del sistema carcelario, correccional y penal de España creada en 1839 por Ramón de la Sagra<sup>55</sup>, que se refundieron oficialmente a través de una Real Orden de 13 de diciembre de 1840 en la que se anunciaban la claves de la reforma<sup>56</sup>.

En cuanto al tanteo de las alcaldías, una temprana Real Orden de 26 de enero de 1840 prohibió la privatización del oficio de alcaide de las cárceles, y ordenó que todos aquellos particulares que hubieran recibido en el pasado el oficio en propiedad o arrendamiento lo devolvieran a la Administración pública, determinándose el modo de indemnizarlos<sup>57</sup>.

La cuestión no era nueva. Ya en 1816 se había dictado una ley declarando tanteables todos los oficios enajenados de la Corona, incluidas las alcaldías. Pero la norma fue suspendida «por diversas reclamaciones» el 10 de febrero de 1818, sin conseguir los efectos deseados<sup>58</sup>. Por eso, según Castejón, «las alcaldías de cárceles, oficios enajenados de la corona (¡vergüenza da decirlo!), se empezaron á tantear y revertir en 1838 (Real Orden de 9 junio)»<sup>59</sup>; y lo harían presumiblemente en virtud de dos disposiciones del Ministerio de la Gobernación de 1838 y 1839<sup>60</sup> que en la práctica tampoco se cumplieron, porque los fondos con los que los Ayuntamientos quedaron obligados a atender a las mismas, previa aprobación de sus respectivas Diputaciones provinciales, y sin perjuicio de que estas se les

<sup>54</sup> Real Orden de 5 de marzo de 1838, en *Colección legislativa de cárceles*, Dirección General de Establecimientos Penales, Madrid, 1860, p. 86.

<sup>55</sup> Véase SAGRA, Ramón de la, *Discurso leído por Don Ramón de la Sagra al terminarse la sesión pública de instalación de la Sociedad para la mejora del sistema carcelario, correccional y penal de España*, Madrid, 1840.

<sup>56</sup> En *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 106-108.

<sup>57</sup> En *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 100-103.

<sup>58</sup> Véanse la Real Cédula de 11 de noviembre de 1816, declarando tanteables todos los oficios enajenados de la Corona, la Real Cédula de 13 de noviembre de 1817, disponiendo que los dueños de oficios enajenados de la Corona puedan durante tres meses impetrar y obtener cédula para que no se les tanteen mientras vivan, y la Real Orden de 10 de febrero de 1818, suspendiendo los efectos de la Real Cédula de 13 de noviembre anterior sobre tanteo de oficios enajenados de la Corona, en *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 40-43.

<sup>59</sup> CASTEJÓN, Federico, *Legislación penitenciaria española. Ensayo de sistematización*, Madrid, 1911, p. 56.

<sup>60</sup> Son palabras literales de la Real Orden de 9 de junio de 1838, en *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 90-92. Véase también la Real Orden de 12 de enero de 1839, en *Colección legislativa de cárceles...*, p. 93.

reintegraran el dinero cuando fuere posible, dieron ocasión a numerosas «dilaciones y consultas, fundadas algunas y evidentemente dirigidas otras á entorpecer la ejecución de las disposiciones adoptadas».

La Ley de 26 de enero de 1840, venía a poner fin a esta situación de «resistencia y obstáculos» que había entorpecido la aplicación de sus predecesoras, resolviendo que los fondos necesarios para el tanteo debían seguir corriendo a cargo de las castigadas haciendas municipales, a pesar de las numerosas quejas de los Ayuntamientos. Con anterioridad, y al objeto de satisfacer las «justas aspiraciones» a desembarazarse de dichos gastos expresadas por los municipios, el Ministerio de Gobernación había llegado a prever que se cubrieran estos gastos desde sus propios presupuestos generales, a través de distintas disposiciones dictadas en 1838 y 1839. Pero en realidad nunca se llegó a enviar el dinero a los municipios, y la medida quedó en suspenso en 1839, señalándose que resultaba necesario aplicar «todos los ingresos del Tesoro al pago de los suministros del ejército y de las demás atenciones militares»<sup>61</sup>.

A partir de ese momento, y hasta que se habilitara otra vía pública de acceso a finales del siglo XIX, el Jefe político de cada provincia quedó encargado de atribuir las alcaidías de las cárceles a personas de su confianza que cumplieran ciertos requisitos, como tener arraigo en la zona, ser mayor de treinta y cinco años, poseer una moralidad acreditada, y saber «por lo menos leer, escribir y contar»<sup>62</sup>. En la norma se establecía la necesidad de pagar sus servicios con un sueldo público, aunque quedaba por determinar el modo de cubrir ese sueldo más allá del tradicional cobro de aranceles y tasas carcelarias.

La supresión de los aranceles carcelarios era otro de los principales objetivos de la citada ley de 1840<sup>63</sup>. Pero la financiación pública de las cárceles era muy problemática y, aunque desde fecha temprana se dictaron numerosas medidas para asegurar la manutención de los presos pobres al margen de la caridad<sup>64</sup>, y limitar en lo posible los numerosos aranceles carcelarios que se les venían cobrando desde el Antiguo Régimen<sup>65</sup>, hubo que esperar hasta 1847

<sup>61</sup> Véanse las Reales Órdenes de 10 de julio de 1838, 20 de noviembre de 1838, 8 de marzo de 1839, y 26 de julio de 1839, en *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 92-94 y 96-97.

<sup>62</sup> Para terminar la ejecución de las normas antes citadas, se dicta la Real Orden de 3 de octubre de 1843, mandando que en las vacantes de alcaidías revertidas á la Corona y tanteadas por los Ayuntamientos, los Jefes políticos nombres á los más dignos de entre los que las soliciten, en *Colección legislativa de cárceles...*, p. 118.

<sup>63</sup> LASTRES, Francisco, *Estudios penitenciarios*, Madrid, 1887, edición facsímil en Pamplona, 1999, p. 15.

<sup>64</sup> En este sentido fueron muy numerosas las disposiciones dictadas desde principios de siglo para que las instituciones públicas mantuvieran a los presos pobres con parte de sus recursos económicos. Véanse, por ejemplo, las Reales Órdenes de 26 y 27 de octubre de 1826, 15 de marzo de 1828, 15 de noviembre de 1833, 15 de enero de 1836, 23 de enero de 1837, 3 y 18 de mayo de 1837, 20 y 24 de abril de 1839, 29 de mayo y 3 de julio de 1841, 7 de enero, 19 de marzo y 10 de junio de 1842, 10 y 26 de mayo, 19 de septiembre, 23 de octubre y 7 de noviembre de 1842, y 29 de septiembre de 1846, en *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 52-53, 62, 75, 78-79, 80, 83, 95-96, 110-111, 113, 115-116, 122-123, 127 y 141.

<sup>65</sup> Véase el esfuerzo que hace en este sentido el Reglamento de los Juzgados de Primera Instancia del Reino de 1 de mayo de 1844, artículos 67 y 72, en *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 120-122.

para que, finalmente, se prohibiera el cobro de tasas o derechos carcelarios de cualquier tipo a la presos civiles<sup>66</sup>.

El Real Decreto de 25 de agosto de 1847, fue finalmente la norma que atribuyó al Estado la obligación de financiar públicamente las cárceles<sup>67</sup>. Pero la ruinoso situación económica por la que atravesaba este, volvió a cargar de hecho los cada vez más abultados gastos carcelarios en las depauperadas haciendas municipales y provinciales. Para despejar cualquier duda en este sentido, una Real Orden de 31 de diciembre de 1847 vino a reiterar lo que ya se había establecido: que los gastos de los presos en las cárceles de Audiencia debían correr a cargo de las Diputaciones; los de los presos en cárceles de partido a prorrata entre los pueblos del cada partido judicial; y los de los detenidos en los depósitos y su conducción, a cargo de los respectivos municipios, hasta que pudieran ser asumidos por el Estado<sup>68</sup>.

### 3. LA CENTRALIZACIÓN DE LAS PRISIONES Y LA CREACIÓN DEL CUERPO ESPECIAL DE EMPLEADOS CIVILES DE ESTABLECIMIENTOS PENALES

Un año después de publicarse el nuevo Código Penal de 1848, se promulgaba la Ley de Prisiones de 26 de julio de 1849, firmada por el Ministro Sartorius, que, a pesar de ser un texto muy breve, acometió una importante reorganización administrativa del ramo<sup>69</sup>. De un lado, porque confirmó definitivamente la separación entre las prisiones civiles dependientes del Ministerio de la Gobernación, y la de las prisiones militares dependientes del Ministerio de la Guerra (el de Marina siguió con la competencia de los presidios navales y de los de arsenales<sup>70</sup>). Y, de otro, porque unificó definitivamente en nuestro país la problemática de las cárceles y la de los presidios, hasta entonces por caminos dife-

---

<sup>66</sup> El artículo 184 de la Ordenanza de las Audiencias de 20 de diciembre de 1835, sobre visita de cárceles y obligaciones de los alcaides, en *Colección legislativa de cárceles...*, p. 74, aun tuvo que reconocer la necesidad del cobro de los aranceles, prescribiendo solamente en garantía del reo que estuviera «siempre puesto el arancel de sus derechos en sitio donde todos lo puedan leer, y nunca llevarán (los alcaides) más de lo que en él se prescriba; debiendo ser muy estrechamente responsables si se excedieren en esto, o por algún medio indiscreto estafasen a los presos, o tratasen que lo haga algún dependiente de la cárcel. A los pobres de solemnidad no se les exigirá derecho alguno».

<sup>67</sup> Artículos 76-81 del Real Decreto de 25 de agosto de 1847, en *Colección legislativa de cárceles...*, p. 154, donde se prohibía expresamente el cobro de tasas o aranceles, la recepción de dádivas o regalos, la realización de negocios y el abuso del trabajo de los reos para fines particulares. En este mismo sentido se pronunciaron en adelante las distintas normas dictadas sobre régimen carcelario.

<sup>68</sup> Real Orden de 31 de diciembre de 1847, en *Colección legislativa de cárceles...*, p. 159.

<sup>69</sup> En *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 170-176.

<sup>70</sup> La Real Orden de 5 de diciembre de 1857 declaraba que los presidios de los arsenales dependían del Ministerio de Marina, en TEIJÓN, Víctor, *Cárceles, presidios, arsenales y demás establecimientos penitenciarios*, Madrid, 1886, p. 587. Sobre esta cuestión, véase también GARCÍA VALDÉS, Carlos, *Del presidio a la prisión modular*, 2.ª ed. Madrid, 1998, p. 19.

rentes, consolidando el término «prisión» para designar genéricamente a cualquiera de ellos, y ocupándose de forma conjunta tanto de los presidios y prisiones, como de las cárceles de Audiencia, cárceles de partido y depósitos municipales<sup>71</sup>.

Todos ellos se hicieron depender de la finalmente llamada Dirección General de Establecimientos Penales<sup>72</sup>, que se ocupaba principalmente de dictar las disposiciones convenientes para la ejecución de las órdenes y reglamentos administrativos, de velar por su cumplimiento, proponer mejoras, instruir todos los expedientes del ramo, examinar y aprobar los presupuestos de su dependencia, y nombrar o suspender a los empleados de forma centralizada.

Los principales empleados de prisiones que debía nombrar el gobierno a través de esta Dirección General de Establecimientos Penales, eran los Alcaldes. Cada cárcel o prisión pasaba en la nueva ley a ser dirigida por un Alcalde, quedando solo para el resto de presidios superiores la influencia castrense de los Comandantes de presidios (presidios africanos o de penas superiores)<sup>73</sup>. Las prisiones de partido judicial, provinciales o de los pueblos (depósitos), se regirían por dicho Alcalde, que se proponía en terna por el Jefe político o por el respectivo Alcalde de cada pueblo<sup>74</sup>. Habría, en consecuencia, tres tipos de alcaldes: alcaldes de los depósitos municipales, con dependencia de los Alcaldes, y nombramiento del Jefe político de la provincia; alcaldes de las cárceles

<sup>71</sup> ZAPATERO SAGRADO, Ricardo, «Los presidios, las cárceles y las prisiones». *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, tomo XXXIX, fascículo II (mayo-agosto 1986), p. 561.

<sup>72</sup> En la reordenación del Ministerio de Gobernación de 1847, se suprimiría la Dirección General de presidios, creándose en su lugar una más amplia Dirección de Beneficencia, Corrección y Sanidad, en el Real Decreto de 20 de octubre de 1847 y la Real Orden de 25 de octubre de 1847, ambas en la *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 154-155 y 156-157. Tras la publicación de la Ley de Prisiones de 1849, fue constituida una Dirección General de Beneficencia y Corrección, de la que se escindió la Dirección de Establecimientos Penales por Real Decreto de 10 de julio de 1853, en *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 206-212. Unos meses después ambas direcciones generales se unificaron nuevamente en la llamada Dirección General de Establecimientos Penales, Beneficencia y Sanidad por Real Decreto de 21 de octubre de 1853, en *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 213-214. En 1856 volvieron a separarse bajo los nombres de Dirección General del sistema carcelario y penitenciario y Dirección General de Beneficencia y policía sanitaria, y pocos meses después se restablecía nuevamente la denominación de Dirección General de Establecimientos Penales, que continuó desde entonces sus labores segregada de la de Beneficencia. Véanse el Real Decreto de 11 de junio de 1856 y el Real Decreto de 4 de agosto de 1856, ambos en *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 228-235. También el Real Decreto de 6 de noviembre de 1857 y la Orden de 1 de abril de 1860, en *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 237 y 243-244, donde se reorganizan los negociados de la Dirección General de Establecimientos Penales. Los Directores Generales en la época en estudio (hasta el fin de la Segunda República), pueden consultarse en el anexo.

<sup>73</sup> Para los presidios africanos se dictó, a través de la Real Orden de 4 de marzo de 1852, una especial instrucción para su sistema gubernativo y económico, en TEIJÓN, Víctor, *Cárceles, presidios, arsenales y demás establecimientos penitenciarios...*, pp. 586-587.

<sup>74</sup> Véase la Real Orden de 13 de septiembre de 1849, dictando reglas para la ejecución de la Ley de Prisiones, y la Real Orden de 12 de febrero de 1850, determinado la manera de instruir los expedientes para la provisión de Alcaldías, en *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 177-179 y 185-186. También la Real Orden de 1 de noviembre de 1866, recomendando el cumplimiento de las anteriores en la provisión de alcaldías, en TEIJÓN, Víctor, *Cárceles, presidios, arsenales y demás establecimientos penitenciarios...*, p. 4.

de capitales, con dependencia de los Jefes políticos provinciales y nombramiento del Gobierno; y alcaides de los presidios, dependientes de la Dirección General de Presidios y nombramiento del Gobierno<sup>75</sup>.

No se exigía ningún tipo de preparación técnica específica para el cargo, lo que pudo determinar, en palabras de Burillo Albacete, un cierto clientelismo a la hora de conceder las alcaldías<sup>76</sup>, cuya provisión no siempre siguió con transparencia el procedimiento determinado en las leyes<sup>77</sup>.

Otra de las reformas de importancia acometida por la Ley de prisiones de 1849, fue la sustitución de las antiguas Juntas Económicas de los Presidios por unas novedosas Juntas de Cárceles. Si aquellas habían visto reducir paulatinamente sus competencias en orden a una mayor centralización administrativa; estas, por el contrario, volverían a aumentarlas y verían cambiar su composición. Serían miembros natos de dichas Juntas el propio Gobernador civil, que las presidiría en cada provincia, un magistrado de la Audiencia como vicepresidente, designado por su Sala de Gobierno, un Consejero provincial designado por el jefe político, y un eclesiástico de la capital a elección del Diocesano. Las Juntas de Cárceles ampliarían su composición poco después para formar Juntas auxiliares de Cárceles<sup>78</sup>.

Pero el problema estaba en llevar a la práctica la compleja red de establecimientos penales previstos por la Ley de prisiones de 1849. «El punto culminante de ataque que se ha presentado al dictamen de la comisión es que se creen 49 casas correccionales», reconocería el Ministro de la Gobernación al discutirse el proyecto de ley<sup>79</sup>, afirmándose que el mismo resultaría «de un inmenso costo para nuestras provincias»<sup>80</sup>.

Según la Ley de 1849, el gasto de personal, material y manutención de los detenidos pobres en los depósitos sería de los respectivos Ayuntamientos<sup>81</sup>; el de las cárceles de partido y de capitales de Audiencia se repartiría entre el par-

<sup>75</sup> ZAPATERO SAGRADO, Ricardo, «Los presidios, las cárceles y las prisiones». *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, tomo XXXIX, fascículo II (mayo-agosto 1986), p. 562.

<sup>76</sup> BURILLO ALBACETE, Fernando, «Las cárceles de partido judicial (1834-1854)». *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, LIV, enero 2001, p. 387.

<sup>77</sup> Así lo indica la Circular de la Dirección General de Establecimientos penales de 8 de mayo de 1854, recomendando el cumplimiento puntual de las anteriores Reales Órdenes sobre nombramiento de alcaides, lo que nos indica que este no era fielmente respetado en algunos casos, en *Colección legislativa de cárceles...*, p. 216.

<sup>78</sup> Real Orden de 13 de septiembre de 1849, dictando reglas para la ejecución de la Ley de Prisiones, en *Colección legislativa de cárceles...*, p. 178. Aunque hubo que esperar hasta 1852 para que un Reglamento provisional de la Junta auxiliar de cárceles de Madrid, fuera clarificando en cierta medida sus atribuciones «hasta tanto que se publiquen los reglamentos generales en conformidad á lo prevenido en la Ley de Prisiones de 26 de Julio de 1849». Véase la Real Orden de 23 de marzo de 1852, en *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 198-200.

<sup>79</sup> DSC, núm. 42, 26 de febrero de 1849, p. 889.

<sup>80</sup> Diputado Coria en DSC, núm. 42, 26 de febrero de 1849, p. 880.

<sup>81</sup> Tan solo unos días después de dictarse la Ley de Prisiones, se daba la Real Orden de 31 de julio de 1849, de Ministerio de la Gobernación, mandando que los jefes políticos señalasen a los pueblos la cuota que les correspondía para la manutención de presos pobres, estableciendo que serían administradores de estos fondos los Alcaldes de las cabezas de partido, en *Colección legislativa de cárceles...*, p. 176.

tido judicial (mantención de presos pobres) y el Estado (personal y material); y el del resto de establecimientos penales correspondería íntegramente al Estado. Los gastos de construcción de prisiones correccionales en cada capital, especialmente en las que no tuvieran Audiencia, debían ser sufragados por las Diputaciones provinciales.

Sin embargo, este planteamiento apenas se mantuvo un par de meses. Una Real Orden de 23 de septiembre de 1849 volvía a adscribir todo el gasto de las cárceles a los presupuestos municipales y provinciales<sup>82</sup>, manteniéndose para el Estado solo el de los establecimientos penales superiores; y esta tendencia continuó consolidándose en normas de desarrollo posteriores, en las que los antiguos repartimientos vecinales se sustituyeron, además, por la integración global del gasto en los presupuestos de los Ayuntamientos<sup>83</sup>.

Aunque se adujo que dichos gastos municipales y provinciales se harían «en concepto de anticipos reintegrables», lo cierto es que a partir de ese momento el presupuesto destinado a las mismas por el Estado fue puramente «extraordinario». Así lo reconoció la propia Reina en mayo 1853<sup>84</sup>, y cuatro años después se mantenía la «provisionalidad», ordenándose a los pueblos que arbitrasen los fondos necesarios para hacer obras en las cárceles de partido (bajo la promesa, nuevamente, de que tales gastos les serían reintegrados en un futuro por el Tesoro Público), y a los Ayuntamientos y Diputaciones que aumentaran el máximo de la ración de presos pobres de sus propios fondos cuando fuera necesario<sup>85</sup>.

Por ello, en la práctica, los cambios fueron mucho más lentos de lo que hubiera cabido esperar, y bajo el amparo de las cláusulas transitorias se mantuvieron los mismos establecimientos penitenciarios que ya se tenían, con enorme confusión de penados. Las cárceles de partido no solo albergaron así a simples detenidos y sentenciados a arresto mayor, sino que también se destinaron a recibir a algunos condenados a prisión correccional en grado bajo (hasta dos años), para evitar los gastos de sus traslados a los presidios<sup>86</sup>.

Todo ello provocó un generalizado sentimiento de frustración en la opinión pública, en el que se acusaba cada día más el retraso español con respecto a la

<sup>82</sup> Real Orden de 23 de septiembre de 1849, en *Colección legislativa de cárceles...*, p. 180.

<sup>83</sup> Así, por ejemplo, la Real Orden de 28 de febrero de 1850, mandando que a los penados con arresto mayor que cumplan en las cárceles se les socorra de los fondos municipales; la Real Orden de 15 de julio de 1850, mandando que los Ayuntamientos costeen las obras de cárceles «a calidad de reintegro», o la Circular de 27 de abril de 1853, mandando a los gobernadores provinciales remitir los presupuestos de las cárceles, todas ellas en *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 186, 187-189 y 203, respectivamente. Más adelante, insistirían en estos términos las Reales Ordenes de 10 de marzo de 1863 y 10 de enero de 1867, ambas en TEIJÓN, V., *Cárceles, presidios, arsenales y demás establecimientos penitenciarios*, Madrid, 1886, pp. 42-43.

<sup>84</sup> Real Orden de 8 de mayo de 1853, en *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 204-205.

<sup>85</sup> Respectivamente, en Real Orden de 5 de diciembre de 1856 y Real Orden de 12 de febrero de 1857, en *Colección legislativa de cárceles...*, pp. 235-236, aunque esta última Orden se mantiene solo hasta la Real Orden de 31 de agosto de 1857, en *Colección legislativa de cárceles...*, p. 237.

<sup>86</sup> BURILLO ALBACETE, Fernando, «Las cárceles de partido judicial (1834-1854)». *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, LIV, enero 2001, p. 383.

evolución penitenciaria de otros países. Francisco Murube y Galán<sup>87</sup>, y Francisco Borja Téllez-Girón Fernández de Velasco, así lo reconocieron respectivamente en sus obras, señalando éste último a la altura del año 1866 que aunque «en estos últimos años se han formulado algunos programas para la construcción de cárceles provinciales y depósitos correccionales (...), faltan los cuantiosos recursos que en este servicio público son necesarios para que no sean letra muerta todas las teorías»<sup>88</sup>.

Tras la Revolución Gloriosa de septiembre de 1868, se aprobaron con cierta rapidez algunas normas para la mejora de la administración civil penitenciaria, como el Decreto de 25 de mayo de 1869, que descentralizaba las competencias de la Dirección General y confería a los gobernadores provinciales la facultad de proveer los empleos de las cárceles<sup>89</sup>; la Ley de 11 de octubre de 1869 que, a vueltas con el tema de personal y la anhelada desmilitarización de las prisiones, exigía por primera vez en nuestro país la condición civil para acceder al cuerpo de empleados de establecimientos penales (pero que, lamentablemente, no pasó de ser una mera declaración de intenciones); y, sobre todo, la Ley de Bases para la reforma penitenciaria de 21 de octubre 1869, que surgía antes incluso de que se aprobara un nuevo Código Penal y, en opinión de Arenal, de forma bastante precipitada<sup>90</sup>.

El objetivo de la Ley de Bases era la reforma y mejora de todas las cárceles de partido y de Audiencia, ordenando financiar nuevamente las obras a los Ayuntamientos y Diputaciones en un plazo máximo de tres años; así como la de los presidios y casas de corrección, que correspondería a la Dirección General del ramo, para procurar la implantación en España del mejor sistema penitenciario. Sin embargo, la Ley de Bases fue derogada a menos de diez años de su publicación sin haber cumplido sus objetivos, en virtud de la Ley de 23 de julio de 1878<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> MURUBE Y GALÁN, Francisco, *Tratado de las prisiones y sistemas penales de Inglaterra y Francia, con observaciones generales sobre lo que conviene saber para la reforma de las de España*, Santiago de Compostela, 1860, pp. 220 ss.

<sup>88</sup> TELLEZ-GIRÓN FERNÁNDEZ DE VELÁZQUEZ, Francisco B., *Examen crítico de los diversos sistemas carcelarios y juicio crítico de nuestras leyes sobre cárceles y presidios*, Madrid, 1866, p. 47.

<sup>89</sup> TELJÓN, Víctor, *Colección legislativa sobre cárceles, presidios, arsenales y demás establecimientos penitenciarios*, Madrid, 1886, p. 5.

<sup>90</sup> ARENAL, Concepción, «Concurso especial para la construcción de la cárcel y presidio correccional de Madrid», en Artículos sobre beneficencia y prisiones, *Obras Completas*, vol. I: «Hay una Ley de 11 de octubre de 1869 que contiene las bases para una Ley de Prisiones; bases presentadas a última hora, cuando las Cortes Constituyentes estaban para suspender sus sesiones, rendidas, puede decirse, por el largo trabajo y el calor sofocante de julio; bases aprobadas en algunas horas, con la protesta de muchos señores diputados de que no se procedía en tan grave asunto con la debida meditación; bases, puede decirse con verdad, no discutidas; bases, en fin, inadmisibles para la razón y la justicia, como creemos haberlo probado en el examen que de ellas hicimos». Dicho examen más exhaustivo se publicó en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* de octubre de 1896.

<sup>91</sup> Ley de 23 de julio de 1878, artículo 4, publicada en la *Gaceta de Madrid* de 11 de agosto de 1878, y también por TELJÓN, Víctor, *Colección legislativa sobre cárceles, presidios, arsenales y demás establecimientos penitenciario*, Madrid, 1886, pp. 177-178. La ley de base de 1869 se

El confusionismo que ya se denunciara al dictarse el Código de 1848, se acució con la promulgación de la Ley de Bases de 1869<sup>92</sup>, y se mantuvo aún en el Código Penal de 1870. El problema seguía siendo económico, como no se cansaba de denunciar la doctrina y reconocería, un par de años después de la publicación del Código, la Comisión designada en 1872 para la redacción de un proyecto de Reglamento para las cárceles de Madrid<sup>93</sup>.

Durante el efímero periodo de la I República, un Decreto de 16 de julio de 1873 volvía a clasificar nuevamente los establecimientos penales a los efectos de la Administración<sup>94</sup>, recibiendo numerosas críticas<sup>95</sup>. De este periodo, son reseñables también el Decreto de 25 de junio de 1873, por el que se suprimían las plazas de capellanes de los establecimientos penales y se creaban en su lugar las de maestro de escuela, en consonancia con «el saludable principio de la libertad religiosa, establecido por la Constitución actual»<sup>96</sup>; o el frustrado intento de reformar la provisión y organización del personal de empleados de los establecimientos penales acometido entre diciembre de 1873 y enero de 1874<sup>97</sup>.

En este sentido, se dictó un Decreto de 20 de diciembre de 1873, que, siguiendo el mismo espíritu con el que el primer gobierno del Sexenio Democrático dictara el Decreto de 11 de octubre de 1869, pretendía desmilitarizar el personal de los presidios, exigiendo como requisito necesario para el acceso al

---

invocaría aún, no obstante, en el artículo 273 del Real Decreto de 5 de mayo de 1913, en lo referente a la admisión de detenidos o presos en las cárceles de partido donde se halle establecido el Depósito municipal.

<sup>92</sup> Véase SANZ DELGADO, Enrique, «Las viejas cárceles: evolución de las garantías regimentales», en el *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, tomo LVI (2004), pp. 343 ss.

<sup>93</sup> El problema de clasificación de las cárceles de Audiencia y de partido, así como de sus gastos, ya había sido tratado de solucionar, en vano, antes de la Ley de Base de 1869, por la Real Orden de 10 de enero de 1867, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa sobre cárceles, presidios, arsenales y demás establecimientos penitenciarios*, Madrid, 1886, pp. 43-44.

<sup>94</sup> TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa sobre cárceles, presidios, arsenales y demás establecimientos penitenciarios*, Madrid, 1886, p. 588.

<sup>95</sup> COLMEIRO, Manuel, *Derecho administrativo español*, 4.ª Ed., Madrid, 1876, libro IV, p. 403.

<sup>96</sup> TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa sobre cárceles, presidios, arsenales y demás establecimientos penitenciario*, Madrid, 1886, pp. 29-30.

<sup>97</sup> Tras el ya citado Decreto de 25 de mayo de 1869, que confería a los gobernadores provinciales la facultad de proveer los empleos de las cárceles públicas, se publicaron también el Decreto de 25 de junio de 1873, dictando disposiciones para la provisión de los empleos de cárceles de Audiencia y de partido a cargo de Diputaciones y Ayuntamientos; la Orden de 23 de agosto de 1873, recordando el cumplimiento del anterior Decreto; y un nuevo Decreto de 22 de enero de 1874, que dejaba sin efecto el de 25 de junio de 1873 y restablecía el de 25 de mayo de 1869. Todos ellos relacionados por TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa sobre cárceles, presidios, arsenales y demás establecimientos penitenciario*, Madrid, 1886, p. 5. Véanse también el Decreto de 20 de diciembre de 1873, el Reglamento de 23 de diciembre de 1873, señalando los derechos y obligaciones de los empleados de Establecimientos penales, y el Decreto de 16 de enero de 1874, dejando sin efecto el de 20 de diciembre último relativo al personal de Establecimientos penales y restableciendo la legislación anterior, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa sobre cárceles, presidios, arsenales y demás establecimientos penitenciario*, Madrid, 1886, p. 179.

cuerpo la condición civil. Este Decreto marcó, además, un hito en cuanto a la denominación de los oficiales de prisiones, proponiendo nuevos nombres ajenos al mundo militar<sup>98</sup>. Pero lamentablemente, como ocurriera con la de 1869, la norma no pudo llevarse a la práctica en el panorama penitenciario español, todavía acaparado, a pesar de las insistentes críticas, por los militares.

Finalmente, tras inaugurarse el régimen de la Restauración monárquica en 1874, el consenso alcanzado a ritmo de turno de partidos pareció imponerse también en la reforma penitenciaria y se lograron importantes avances. Los modelos seguían siendo los sistemas penitenciarios norteamericanos (celular o filadélfico, y de Auburn), y ya en mayor medida los europeos (fundamentalmente el sistema progresivo que se adaptaba mejor a la tradición española); y desde el punto de vista doctrinal los intensos debates que sucedieron al desarrollo de positivismo habían fraguado principalmente en España una nueva tendencia correccionalista, impulsada desde la filosofía krausista de la Institución Libre de Enseñanza, de la que fueron exponentes principales Félix de Aramburu, Luis Silvela, Pedro Dorado Montero o Concepción Arenal<sup>99</sup>.

Desde estas premisas ideológicas se acometieron las reformas de la Restauración, que fundamentalmente desde el punto de vista de la administración penitenciaria se pueden resumir en la nueva adscripción de los asuntos penitenciarios, hasta entonces en manos del Ministerio de Fomento o de la Gobernación, al Ministerio de Justicia; la creación de un Consejo Penitenciario para impulsar la reforma; y la ansiada formación de un Cuerpo Civil de Funcionarios de Prisiones.

Durante los primeros años, La Dirección General de Establecimientos Penales siguió adscrita al Ministerio de Gobernación<sup>100</sup>. Pero en atención a las exigencias de los administrativistas de la época, pasaría al Ministerio de Justicia a partir de Ley de Presupuestos generales del Estado de 29 de junio de 1887<sup>101</sup>; y, aunque en 1888 se suprimió el cargo de Director General de Esta-

---

<sup>98</sup> Véase GARCÍA VALDÉS, Carlos, *La idea correccional de la reforma penitenciaria española del siglo XIX*, Madrid, 2006, p. 56, donde se explica como este Decreto pone fin a los cargos típicamente militares de Comandante, Mayor, Ayudante, Furriel y Capataz, y distribuye los nuevos cargos en tres secciones: disciplinaria (Inspector, Subinspectos y Celador), económica (Contador, Oficial de contaduría y Escribiente); y facultativa (Médicos y Profesores de Instrucción primaria).

<sup>99</sup> UREÑA SMENJAUD, Rafael, *Antigua filiación de la moderna teoría correccionalista y origen de la ciencia jurídico-penal. «Discurso leído en el solemne acto de la apertura del curso académico de 1881 a 1882» en la Universidad Literaria de Oviedo*, Oviedo, 1881; ANTÓN ONECA, José, «La teoría de la pena en los correccionalistas españoles» (1960), en *Obras*, tomo I, Buenos Aires, 2000, pp. 157-170; RIVACOBBA Y RIVACOBBA, Manuel, *Krausismo y Derecho*, Santa Fé (Argentina), 1963, y *El correccionalismo penal*, Córdoba (Argentina), 1989; y SILVA MELERO, Valentín, «En torno a la escuela penal española». *Anuario de Derecho penal y ciencias penales*, 1954, pp. 439-450.

<sup>100</sup> La Dirección General de Beneficencia, Sanidad y Establecimientos Penales, suprimida durante la I República por un Decreto de 28 de marzo de 1873 que integraba todos sus servicios en la Secretaría General del Ministerio de la Gobernación, se restableció con el nombre de Dirección General de Establecimientos Penales. Véase CASTEJÓN, Federico, *La legislación penitenciaria española. Ensayo de sistematización*, Madrid, 1911, pp. 33-37.

<sup>101</sup> COLMEIRO, Manuel, *Derecho administrativo español*, 4.ª Ed., Madrid, 1876, libro IV, p. 367, y LASTRES, Francisco, *Estudios penitenciarios...*, pp. 18 y 19.

blecimientos Penales, confiriendo sus competencias al Subsecretario de Gracia y Justicia (Decreto de 10 de julio de 1888), por Real Decreto de 12 de agosto de 1889 se restableció nuevamente dentro del organigrama del Ministerio de Justicia, donde permanecería en adelante <sup>102</sup>.

El Consejo Penitenciario surgió a partir de la Junta de Reforma penitenciaria e institución de Patronatos que el Ministro de Gobernación Francisco Romero y Robledo planteó a Alfonso XII en el año 1877 <sup>103</sup>. La institución estaba formada por vocales natos y electivos, siendo sus funciones las de crear y fomentar asociaciones patronales en beneficio de penados cumplidos y niños abandonados, proponer al Gobierno mejoras penitenciarias, informar al Ministro de la Gobernación de las cuestiones relativas al régimen penitenciario, etc.

En 1881, el Ministro Venancio González Rodríguez decidió aumentar las competencias de esta Junta, que pasó a denominarse Consejo Penitenciario <sup>104</sup>, y su composición quedó conformada por el Ministro del ramo como presidente; el Director General de Establecimientos Penales como Vicepresidente; y como vocales natos un Ministro del Tribunal Supremo, un Teniente o Abogado Fiscal del mismo Tribunal, un Ministro togado del Consejo Supremo de Guerra, y un Presidente de la Sala de Audiencia de Madrid. Eran vocales electivos un Académico de la de Ciencias Morales y Políticas, uno de la matritense de Jurisprudencia y Legislación, un socio de la Económica matritense, un catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Central, un Abogado del Ilustre Colegio de Madrid, un Académico de la de Medicina y Cirugía, un Académico de la de San Fernando de la clase de Arquitectos y doce más elegidos libremente por el Ministro. Rafael Salillas fue nombrado, desde su inicio, Secretario permanente, influyendo decisivamente en dicho órgano <sup>105</sup>.

Cinco años después de crearse el Consejo Penitenciario, se aumentaban nuevamente sus competencias y número de consejeros, haciéndose un somero repaso de los principales éxitos que había alcanzado hasta la fecha como principal órgano de apoyo de la Dirección General de Establecimientos Penales, a la que se vinculó <sup>106</sup>.

Por su parte, la reforma del personal de prisiones en la época de la Restauración hubo de plantearse a partir de la derogación o modificación de algunos de los criterios alcanzados durante el anterior periodo de la I República, que,

<sup>102</sup> Ver CASTEJÓN, Federico, *La legislación penitenciaria...*, p. 15. También resume esta cuestión GARCÍA VALDÉS, Carlos, *La idea correccional de la reforma penitenciaria española del siglo XIX*, Madrid, 2006, pp. 52-53.

<sup>103</sup> Real Decreto de 31 de enero de 1877, creando una Junta de reforma penitenciaria e institución de patronatos en beneficio de los penados cumplidos y de los niños abandonados, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, pp. 94-97.

<sup>104</sup> Real Decreto de 24 de julio de 1881, disponiendo que la Junta de reforma penitenciaria e institución de patronatos en beneficio de los penados cumplidos y de los niños abandonados, creada por Real Decreto de 31 de enero de 1877, tome el nombre de Consejo penitenciario, sujetándose á las reglas que se determinan, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, pp. 97-101.

<sup>105</sup> ZAPATERO SAGRADO, Ricardo, «Apuntes para un estudio sobre la obra y figura de don Venancio González». *Revista de Estudios Penitenciarios*, n.ºs 232-235, 1981, p. 226.

<sup>106</sup> Real Decreto de 5 de febrero de 1886, sobre modificación de atribuciones del Consejo penitenciario y aumento de Consejeros, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, pp. 101-103.

lejos de coadyuvar al fin, entorpecían aún más el organigrama del personal, como la supresión de las plazas de capellanes, o el nombramiento de los empleados de cárceles, que había pasado a depender del Gobernador de cada provincia en 1869 y volvió a recuperarse como competencia centralizada de los Directores Generales en 1875<sup>107</sup>.

Otras disposiciones dictadas entre 1877 y 1880 por el Ministro Silvela, trataron de introducir también cambios significativos en el personal de prisiones, imponiendo algunas condiciones para ingresar en el ramo<sup>108</sup>, y fueron muy bien recibidas por la doctrina de la época, que vio en ellas el efectivo comienzo de la desmilitarización<sup>109</sup>. Sin embargo, no llegaron a ser ejecutadas y se derogaron en poco tiempo, haciendo afirmar a Castejón que desde el intento republicano de 1873 hasta el Decreto de 1881, en la historia penitenciaria española «cada reforma en la organización del personal va seguida de otra disposición que la deroga o deja sin efecto»<sup>110</sup>.

La verdadera reforma relativa al personal no se produjo, por consiguiente, hasta la promulgación del Real Decreto de 23 de junio de 1881, firmado por el Ministro de la Gobernación Venancio González<sup>111</sup>, que creaba por fin un Cuerpo Especial de Empleados Civiles de Establecimientos penales, refundiendo los cargos que existían en los presidios y en las cárceles, y derogando todas las disposiciones anteriores.

---

<sup>107</sup> Real Decreto de 28 de diciembre 1875, del Ministerio de la Gobernación, derogando el Decreto de 25 de mayo de 1869, y quedando en vigor las disposiciones que anteriormente regían para el nombramiento de los empleados de cárceles, publicado en la *Gaceta* del 8 de enero de 1876, y recogido asimismo por TEIJÓN, V., *Colección legislativa...*, pp. 5-6.

<sup>108</sup> Véanse la Orden de 20 de julio de 1877, de la Dirección General de Establecimientos penales, señalando el número de Ayudante y Capataces que debe haber en cada presidio, en TEIJÓN, V., *Colección legislativa...*, p. 16; el Real Decreto de 1 de septiembre de 1879, estableciendo las base para el nombramiento de los empleados de cárceles, la Instrucción de 3 de octubre de 1879 para el nombramiento de los empleados de cárceles, y el Real Decreto de 17 de mayo de 1880 suprimiendo los anteriores para el nombramiento de empleados de presidio y cárceles, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, p. 6; y el Real Decreto de 12 de agosto de 1879, reformando el cuerpo de empleados de Establecimientos penales, la Instrucción de 12 de agosto de 1879 para la organización del personal de penitenciarias, la Real Orden de 3 de octubre de 1879, aprobando la instrucción para la organización del personal de penitenciarías, y el Real Decreto de 17 de marzo de 1880, suspendiendo los actos de las anteriores sobre el nombramiento de empleados de presidios y de cárceles, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, p. 179.

<sup>109</sup> En ARENAL, Concepción, «Al señor Director de Establecimientos Penales», en *Artículos sobre beneficencia y prisiones*, vol. V, en Obras Completas, tomo 22, Concepción Arenal se lamentaba de la anulación de los Decretos con los que el señor Silvela imponía algunas condiciones para entrar en el ramo de presidios, iniciando la reforma del personal, sin lo que en su opinión era imposible mejorar las prisiones; y más adelante, en ARENAL, Concepción, «Reforma penitenciaria», en *Artículos sobre beneficencia y prisiones*, vol. V, en Obras Completas, tomo 22, afirmaba como volvía a ver con satisfacción que se volvía a emprender la obra, iniciada por el Sr. Silvela, de reformar las cárceles y presidios, organizando un Cuerpo especial de funcionarios, el Cuerpo Especial de Establecimientos Penales.

<sup>110</sup> CASTEJÓN, Federico, *La legislación penitenciaria española. Ensayo de sistematización*, Madrid, 1914, p. 58.

<sup>111</sup> Publicado en la *Gaceta de Madrid* de 24 de junio de 1881, también fue íntegramente reproducido por TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, pp. 179-187.

Aunque la ley se encontró con algunos escollos durante sus primeros años <sup>112</sup>, y en 1884 dejaba de aplicarse por un breve periodo de tiempo en favor del antiguo sistema de conceder los destinos por libre designación <sup>113</sup>. Finalmente se recuperó a partir de 1886, y, desde entonces, el cuerpo civil de funcionarios de prisiones se fue imponiendo poco a poco en el sistema penitenciario español, logrando apartar la influencia militar <sup>114</sup>.

La base de la reforma era el establecimiento de un sistema de oposiciones civiles para el acceso al oficio, que acabara «paulatinamente» con el carácter militar que hasta entonces había tenido el personal de los presidios. La transición debía ser progresiva y periódica para que no perjudicara a los entonces detentadores de los oficios. En consecuencia, se proponía comenzar solamente seleccionando el personal que haría falta para la nueva Cárcel Modelo que se estaba construyendo en Madrid <sup>115</sup>, dejando para más adelante la convocatoria de oposiciones a otras plazas vacantes.

También se modificaba de forma definitiva la denominación de los empleados, de reminiscencia castrense. De modo que, en el nuevo Cuerpo especial de empleados de Establecimientos penales, los antiguos Comandantes y Alcaldes recibían el nombre de «Directores», y el resto de oficios se dividían en dos Secciones, la de *Dirección y Vigilancia* (que comprendía los antiguos cargos de comandantes, ayudantes, alcaldes, sota-alcaldes, capataces, celadores, porteros y llaveros), y la de *Administración y Contabilidad* (que comprendía los antiguos cargos de mayores, furrieles, escribientes y demás empleados que ejercen funciones administrativas y de contabilidad). Los oficiales del primer grupo que no fueran «directores», eran denominados simplemente «vigilantes», mientras que los mayores recibían el nombre de «administradores» y los furrieles el de

<sup>112</sup> Atiéndase, por ejemplo, Decreto de 2 de enero de 1883, disponiendo que los empleados de cárceles y presidios sean considerados individuos del cuerpo de establecimientos penales siempre que reúnan las condiciones señaladas en el Decreto de 28 de julio de 1881, que se dicta en respuesta a reclamaciones de los oficiales preexistentes, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, pp. 6-7.

<sup>113</sup> Véase la Real Orden de 3 de diciembre de 1884, suspendiendo los efectos del artículo 16 del Real Decreto de 23 de junio de 1881 en lo relativo a la convocatoria para cubrir plazas, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, p. 191, y la Exposición de Motivos del Real Decreto de 13 de junio de 1886, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, p. 193, en la que se afirmaba que el Real Decreto de 23 de junio de 1881 no fue «abrogado ni suspenso por otro precepto legal alguno, y si sólo sujeto a una preterición y eclipse en la práctica durante los dos últimos años».

<sup>114</sup> El Real Decreto de 13 de junio de 1886, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, pp. 191-202, restableció la convocatoria de oposiciones prevista por el Real Decreto de 23 de junio de 1881, manteniendo los oficios previstos por aquel y regulando exhaustivamente los ejercicios y todo lo relativo al acceso y progresión dentro de la carrera penitenciaria, incluidos los sueldos y otras cuestiones propias del estatuto de este tipo de funcionarios públicos. Poco después, la Real Orden de 4 de agosto de 1886, volvía convocar oposiciones, adjuntando los programas para las pruebas, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, pp. 207-236.

<sup>115</sup> El ansiado proyecto de la Cárcel Modelo se puso finalmente en marcha con la Ley de 8 de julio de 1876, publicada por TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, pp. 344-347. Véase CUESTA Y SÁNCHEZ, FRANCISCO, *La cárcel de Madrid*, Madrid, 1884, o SOLER Y LABERNIA, JOSÉ, *Nuestras cárceles, presidios y casas de corrección*, Madrid, 1906, pp. 23 ss.

«oficiales de contabilidad»<sup>116</sup>. Los empleados con sueldos inferiores a 1.250 no pertenecían al Cuerpo y recibían la denominación de «subalternos»<sup>117</sup>.

Los «capellanes» y «maestros de instrucción primaria» también pasaban a ser nombrados por concurso en virtud de este Real Decreto. Mientras que los «médicos» serían nombrados libremente por el Gobierno o por la Dirección hasta que se organizase el personal de los distintos ramos de Sanidad civil (ya en 1886 se les exigiría también el acceso por concurso).

¿Y los antiguos «cabos de vara»? El Real Decreto de 1881 no hacía ninguna mención específica a los mismos, y pocos días después de su promulgación, el 7 de julio, se dictaba una Real Orden disponiendo simplemente que los nombramientos de los cabos de vara en los establecimientos penales se haría en lo sucesivo por la Dirección general y no por los antiguos Comandantes de los presidios<sup>118</sup>. En 1885, la figura del cabo de vara cambió su nombre por el de «celadores»<sup>119</sup>, pero coincidió con García Valdés en que en la práctica no dejó de existir<sup>120</sup>.

Ya fueran designados por la Dirección General (1881), los Gobernadores (1885), la Junta correccional de los presidios (Real Decreto de 18 de mayo de 1903), o nuevamente los Directores de las prisiones (Real Orden de 21 de enero de 1908), lo cierto es que los nuevos «celadores» continuaron siendo elegidos de entre los reclusos de mejor conducta y graduación penitenciaria más aventajada, denunciándose constantemente la confusión administrativa que producía el cargo, y la incongruencia de que tales reclusos recibieran el carácter de autoridad pública. A pesar de ello, el Real Decreto de 5 de mayo de 1913,

---

<sup>116</sup> Para un conocimiento exhaustivo del régimen jurídico y funciones de todos estos órganos, véase GARCÍA VALDÉS, Carlos, *La ideología correccional de la reforma penitenciaria española del siglo XIX*, Madrid, 2006, pp. 65 ss. Téngase también en cuenta que en 1889, en un exceso de simpatía hacia el correccionalismo, José Canalejas Méndez intentó «dignificar» la carrera penitenciaria, haciendo designar a los funcionarios de prisiones «tutores». Pero dos años más tarde se suprimió ese nombre y volvieron a reducirse las excesivas condiciones impuestas para acceder al empleo.

<sup>117</sup> El Real Decreto de 23 de julio de 1882 introdujo posteriormente algunas modificaciones en cuanto a la categoría y sueldo de los oficiales de establecimientos penales. En TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, pp. 187-189.

<sup>118</sup> Real Orden de 7 de julio de 1881 disponiendo que los nombramientos de cabos de vara en los establecimientos penales se hagan en lo sucesivo por la Dirección general, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, pp. 22-23: «3. Para cumplir estos preceptos, los Comandantes de los presidios pondrán en conocimiento de la Dirección general sin demora y especificadas las causas que ocasionan las vacantes que ocurran en los respectivos presidios». Dicha Real Orden se completó con la Circular de la Dirección General de 26 de febrero de 1884, sobre nombramiento de cabos, para corregir los vicios detectados en el procedimiento establecido en la Real Orden de 7 de julio de 1881, por ejemplo, estableciendo que en la lista trimestral enviada a la Dirección para el nombramiento solo aparezcan los nombres y apellidos de los penados que teniendo extinguidas las dos terceras partes de su condena no sean reincidentes, etc... Véase en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa*, pp. 23-24.

<sup>119</sup> Real Orden de 30 de diciembre de 1885, suprimiendo los cabos de vara y creando los celadores, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, pp. 63-64.

<sup>120</sup> GARCÍA VALDÉS, Carlos, *La ideología correccional de la reforma penitenciaria española del siglo XIX*, Madrid, 2006, pp. 101-106.

aún reconocía el cargo de celadores «como auxiliares del régimen interior», debiendo ser elegidos «por el Director de cada Prisión entre los penados del cuarto período»<sup>121</sup>.

#### 4. LA CONSOLIDACIÓN DEL CUERPO CIVIL Y LA ESCUELA DE CRIMINOLOGÍA

A pesar de haber sido creado en 1881, y restablecido tras su supresión temporal en 1886, habría que esperar todavía algunos años para que efectivamente el Cuerpo Civil de Establecimientos Penales se fuera imponiendo en la práctica a través del sistema de oposición<sup>122</sup>. En primer lugar, por las dificultades de apartar a los antiguos titulares de sus puestos, y, en segundo lugar, por la necesidad de formar previamente a los nuevos oficiales civiles en materia penitenciaria para desterrar completamente los hábitos militares de las prisiones.

Al iniciarse el siglo XX, un nuevo movimiento reformista pareció abrirse camino, impulsado sobre todo por los Congresos Penitenciarios Internacionales<sup>123</sup> y los estudios de derecho penitenciario comparado<sup>124</sup>, que ponían en evidencia el lamentable estado del sistema penitenciario español frente a los logros europeos. Acuciado por el mismo, se promulgaba un trascendental Real Decreto de 3 de junio de 1901, que derogó formalmente la obsoleta Ordenanza Gene-

<sup>121</sup> Reglamento publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 131, 11 de mayo de 1913, pp. 398-403.

<sup>122</sup> Son muy numerosas las disposiciones que durante estos primeros años tratan de organizar el cuerpo de prisiones y sus secciones. Véase un resumen de las mismas en CASTEJÓN, Federico, *La legislación penitenciaria española. Ensayo de sistematización*, Madrid, 1914, pp. 58-63.

<sup>123</sup> Véase, en general, RADZINOWICZ, Leon, *International collaboration in criminal science*, en RADZINOWICZ, Leon y TURNER, L.W.C. (eds.), *The modern approach to criminal law. Collected essays*, London, 1945, pp. 467-497.

<sup>124</sup> Este particular género de los estudios penitenciarios comparados, fue iniciado en España por LÓPEZ, Marcial Antonio, *Descripción de los más célebres establecimientos penales de Europa y Estados Unidos, seguida de la aplicación práctica de sus principios y régimen interior a las Casas de Corrección, Fuerza y Reconciliación que pudieran plantearse en España*, 2 vols., Valencia, 1832; SAGRA, Ramón de la, *Atlas carcelario, o colección de láminas de las principales cárceles de Europa y de América*, Madrid, 1843, y *Relación de los viajes hechos en Europa, bajo el punto de vista de Institución y Beneficencia pública, la represión, el castigo y la reforma de los delinquentes*, Madrid, 1844, 2 vols.; y MURUBE Y GALÁN, Fernando, *Tratado de las prisiones y sistemas penales de Inglaterra y Francia, con observaciones generales sobre lo que conviene saber para la reforma de los de España*, Santiago de Compostela, 1860. Continuarían con la labor BORREGO, Andrés, *Visita de los principales establecimientos penales de Europa, ejecutada de orden del Gobierno, seguida de la exposición de un sistema aplicable a la reforma de las cárceles y presidios de España*, Madrid, 1873; CABRERIZO GARCÍA, Francisco, *Las prisiones de Londres y las nuestras*, Madrid, 1911; CADALSO, Fernando, *Instituciones penitenciarias en Estados Unidos*, Madrid, 1914; NAVARRO DE PALENCIA, Álvaro, *Las prisiones extranjeras (Francia, Bélgica e Italia)*, Madrid, 1918; ROMERO DE AGUILAR, Diego, *Historia y organización de las instituciones penitenciarias en Francia y Bélgica: trabajo de pensionado*, Madrid, 1935; y de forma mucho más tardía TOMÉ RUIZ, Amancio, *Las prisiones y el sistema penitenciario de los Estados Unidos de América*, Madrid, 1957.

ral de Presidios de 1834, tratando de acabar por fin con los últimos resquicios militaristas y utilitaristas <sup>125</sup>.

Un año después, un nuevo Real Decreto de 10 de mayo de 1902, resumía los cambios acontecidos hasta la fecha, volviendo a clasificar unitariamente los establecimientos penales en atención a las penas bajo el genérico nombre de prisiones («prisiones de Estado») <sup>126</sup>. Y, por último, el Real Decreto de 18 de mayo de 1903 vino a zanjar terminantemente la influencia castrense, impulsando de forma definitiva la administración civil penitenciaria: «Queda terminantemente proscrito el sistema de organización militar prevenido en la Ordenanza de 1834, y que se practica todavía, desapareciendo, por lo tanto, la organización en brigadas y los toques de corneta para transmitir órdenes generales» (art. 5) <sup>127</sup>.

Con todo, la verdadera desmilitarización del ramo no se alcanzó solamente en la letra de la ley, sino que vino de la mano de los dos principales proyectos impulsados por el nuevo gobierno regeneracionista de Silvela: el cierre de los presidios norteafricanos, y la creación de la Escuela de Criminología.

## A) EL CIERRE DE LOS PRESIDIOS NORTEAFRICANOS

En 1889, el presidio ceutí y los cuatro presidios menores que aún quedaban bajo su influencia (Peñón de la Gomera, Alhucemas, Melilla, Chafarinas y Ceuta), habían quedado convertidos en colonias penitenciarias <sup>128</sup>, sin que por ello dejaran de arreciar las críticas contra ellos y su estructura castrense <sup>129</sup>. El

---

<sup>125</sup> Desde el punto de vista de la historia social, se han pronunciado sobre él ROLDÁN BARBERO, Horacio, *Historia de la prisión en España*, Barcelona, 1988, pp. 117-118, ya que TRINIDAD FERNÁNDEZ, Pedro, *La defensa de la sociedad. Cárcel y delincuencia en España (siglos XVIII-XX)*, Madrid, 1991, no se pronuncia específicamente sobre esta cuestión. Desde el punto de vista de la ciencia jurídico penal, véase BUENO ARÚS, Francisco, «Cien años de legislación penitenciaria (1881-1981)», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, 232-235 (1981), pp. 64-65; GARCÍA VALDÉS, Carlos, *Régimen penitenciario de España (investigación histórica y sistemática)*, Madrid, 1975, p. 32, *Del presidio a la prisión modular*, Madrid, 1998, pp. 40-42, o *La ideología correccional de la reforma penitenciaria española*, Madrid, 2006, p. 118, entre otras de sus obras; o sus discípulos HERRERO HERRERO, César, *España penal y penitenciaria (Historia y actualidad)*, Madrid, 1985, p. 251, o SANZ DELGADO, Enrique, *El humanitarismo penitenciario español del siglo XIX*, Madrid, 2003, pp. 268-274. También en este sentido FIGUEROA NAVARRO, M.<sup>a</sup> Carmen, *Los orígenes del penitenciarismo español*, Madrid, 2000, pp. 78-79.

<sup>126</sup> Las prisiones de penas afflictivas pasaron a denominarse genéricamente «prisiones de Estado» en 1911, en virtud de la Real Orden de 30 de mayo de 1911, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 155, de 4 de junio de 1911, p. 667.

<sup>127</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 139, de 19 de mayo de 1903, pp. 642-643.

<sup>128</sup> Decreto de 23 de diciembre de 1889, en la *Gaceta de Madrid*, de 28 de enero de 1889.

<sup>129</sup> Según ROLDÁN BARBERO, Horacio, *Historia de la prisión en España*, Barcelona, 1988, p. 102: «Lejos de ser los presidios africanos lugares de disciplina para los penados más depravados, se habían convertido, ante la permisividad ofrecida por el sistema progresivo, en destinos codiciados por el hampa». Sobre ello escribieron RELOSILLAS, Juan José, *Catorce meses en Ceuta*, Málaga, 1886, PEZZI, Rafael, *Los presidios menores de África y la influencia española en el Rif*, Madrid, 1893, o LAGUNA AZORÍN, José María, *El presidio de Melilla visto por dentro*, Valencia, 1907.

espejo volvía a ser Europa, en la que no existían experiencias como las de nuestros viejos presidios africanos, y sin embargo se estaba apostando cada vez con mayor firmeza por la fundación de colonias agrícolas interiores para la corrección de delincuentes.

Los propios militares, que todavía gestionaban los presidios africanos al margen del moderno organigrama administrativo, también mostraron su disconformidad con el nuevo sistema de colonia penal que dejaba en sus manos a una creciente población civil al margen de la disciplina militar. Y, por ello, de acuerdo con el gobierno regeneracionista de Silvela, por Reales Órdenes de 25 de septiembre, 6 y 11 de noviembre de 1902, el Ministerio de Guerra decidió nombrar una comisión mixta civil-militar para estudiar el régimen de la colonia penitenciaria de Ceuta, que finalmente propuso su paulatina desarticulación<sup>130</sup>.

El contingente total de los presidios africanos que se acordó ir disminuyendo era de unos 2.200 penados, según indicaba la Memoria de la citada Comisión mixta, o unos 3.000 según el Informe preparado por Francisco Cadalso en 1904<sup>131</sup>. Su reducción comenzó en la práctica mediante la promulgación de un primer Real Decreto de 22 de octubre de 1906<sup>132</sup>, por el que se proveyó una «concesión de residencia» en Ceuta y Melilla a los penados de los presidios menores norteafricanos que se encontraran en el cuarto período de condena o período de circulación libre, o a los que se encontraran en el tercer período «de naturaleza intermedia» y reunieran ciertas condiciones.

El resto de los penados en los presidios menores norteafricanos, tendrían que ser enviados a la Península cuando se decretara su supresión definitiva, lo cual aconteció casi un año después en virtud de un Real Decreto de 6 de mayo de 1907<sup>133</sup>.

Entre tanto, se había venido debatiendo cuál sería la mejor solución para acomodar a tales reclusos en la Península, imponiéndose la idea de la colonización interior<sup>134</sup>. A tal fin se creó una Comisión Mixta del Ministerio de Agricultura y Obras Públicas y de la Dirección General de Prisiones, cuya función era buscar las mejores alternativas en las que situar las nuevas colonias penitenciarias interiores. Se barajaron lugares tan desolados como las Hurdes o el valle de las Batuecas. Pero finalmente se eligió el Dueso (en Santoña, provincia de Santander), y, con una rapidez asombrosa allí se ordenó construir la que sería la única colonia penitenciaria interior de España, por el mismo Real Decreto de 6 de mayo de 1907 que suprimía definitivamente los presidios menores africanos.

<sup>130</sup> Véase la Memoria relativa al régimen de la colonia penitenciaria de Ceuta, presentada a la Superioridad por la Comisión nombrada al efecto. *Revista de las Prisiones*, núm. 4, de 24 de abril de 1903, pp. 30-34.

<sup>131</sup> CADALSO, Fernando, *Informe al expediente general para promover la reforma de nuestros servicios penitenciarios*, Madrid, 1904, p. 57-60.

<sup>132</sup> El Real Decreto de 22 de octubre de 1906 se publicó en la *Gaceta de Madrid*, núm. 296, de 23 de octubre de 1906, pp. 292-293.

<sup>133</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 127, de 7 de mayo de 1907, pp. 515-516.

<sup>134</sup> CADALSO, Fernando, *Informe al expediente general...*, Madrid, 1904, pp. 308 ss; ROLDÁN BARBERO, Horacio, *Historia de la prisión...*, pp. 162-165; o SANZ DELGADO, Enrique, *El humanitarismo penitenciario...*, pp. 288-293.

El redactor de la norma fue el propio Salillas, quien advertía en la Exposición de motivos la «urgencia» de resolver el traslado de los reclusos de los presidios norteafricanos a la península, y basaba la ley en una anterior Real Orden de 10 de mayo de 1904 que ya establecía la colonización interior. El objetivo es que este tipo de reclusos pasaran a ingresar en el futuro la citada colonia penitenciaria creada en el lugar denominado «Frente y Plaza de Armas del Dueso», que también integraría la población del viejo penal de Santoña, suprimido poco después. Pero mientras que se realizaban las obras, los presidiarios que cumplían en los presidios menores africanos penas de cadena perpetua y temporal, y que no habían obtenido el beneficio de la «concesión de residencia», se trasladarían inmediatamente a otros establecimientos de la península, «atendiendo con preferencia á la preparación del de Figueras, transformación del de Ocaña y mejora del de San Miguel de los Reyes y del ampliado reformatorio de Alcalá de Henares»<sup>135</sup>.

Tras la supresión de los presidios menores norteafricanos, aún quedaba por resolver la problemática de la colonia penitenciaria de Ceuta, que finalmente sería cerrada en el año 1911<sup>136</sup>. El proceso de desmantelamiento de la misma dio comienzo mediante la concesión del indulto a los penados libertos que gozaran en Ceuta de la «concesión de residencia» al tiempo de publicarse el decreto, o a quienes la hubieran obtenido al llevarse a cabo la efectiva supresión de la colonia<sup>137</sup>. Los libertos que aún existían en la plaza de Melilla se equipararían a los de Ceuta a estos efectos.

En la fortaleza del Hacho de Ceuta, se constituiría una prisión provincial, para los sentenciados por los Consejos de Guerra de África o por la Audiencia de Tetuán a la pena de prisión correccional por Real Orden de 2 de agosto de 1918<sup>138</sup>. Y finalmente Santoña sería completamente desmantelada y clausu-

<sup>135</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 127, de 7 de mayo de 1907, pp. 515-516.

<sup>136</sup> Todos los autores que se pronuncian sobre esta cuestión, siguen para ello las noticias que en su día dio CADALSO, Fernando, *Instituciones penitenciarias...*, pp. 308-312, aunque en la *Gaceta de Madrid* se puede seguir de forma más detallada el proceso. Véase el Real Decreto de 7 de julio de 1911 en la *Gaceta de Madrid*, núm. 190, de 9 de julio de 1911, pp. 120-121, el Real Decreto de 14 de julio de 1911 en la *Gaceta de Madrid*, núm. 200, de 19 de julio de 1911, pp. 247-248, el Real Decreto de 31 de agosto de 1911 en la *Gaceta de Madrid*, núm. 246, de 3 de septiembre de 1911, pp. 245-246, el Real Decreto de 14 de septiembre de 1911 en la *Gaceta de Madrid*, núm. 263, de 20 de septiembre de 1911, p. 152, o la Real Orden de 1 de diciembre de 1911 en la *Gaceta de Madrid*, núm. 339, de 5 de diciembre de 1911, pp. 548-549.

<sup>137</sup> Para solucionar los problemas de hacinamiento que se derivaron de llegada masiva de reclusos a la Península, poco después de que entrara en vigor la Ley de Libertad Condicional de 23 de julio de 1914, muchos de estos antiguos reclusos de Ceuta recibieron asimismo la libertad condicional por Real Decreto de 2 de agosto de 1914. Véase el Real Decreto de 2 de agosto de 1914, así como la Real Orden de 16 de septiembre de 1914 aprobando su reglamento de desarrollo, en ABRIL Y OCHOA, José L., *Leyes penitenciarias de España*, Madrid, 1920, pp. 353-357. Por si hubiera alguna duda, un Real Decreto de 1917, publicado en *Gaceta de Madrid*, núm. 139, de 19 de mayo de 1917, p. 451, venía a confirmar que dicho beneficio de la libertad condicional también se hacía extensivo «a los penados transferidos de Ceuta para trabajar en las obras del Dueso».

<sup>138</sup> En la *Gaceta de Madrid*, núm. 392, de 7 de agosto de 1918, p. 392. Véase también el Real Decreto de 5 de noviembre de 1918, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 310, de 6 de noviembre de 1918, p. 479, y el Real Decreto de 28 de noviembre de 1918 creando en la población de Ceuta una Comisión de Libertad condicional, en ABRIL Y OCHOA, José L., *Leyes penitenciarias de España*, Madrid, 1920, pp. 365-366.

rada por Orden de 27 de noviembre de 1922, determinándose en su lugar para la extinción de las penas de cadena, junto a la prisión central de Figueras, la Colonia Penitenciaria del Dueso, «sita en la misma plaza de Santoña»<sup>139</sup>.

## B) LA ESCUELA DE CRIMINOLOGÍA

Como venía siendo denunciado desde antiguo, la formación de un cuerpo civil de funcionarios de prisiones, requería necesariamente la previa creación de alguna institución pública que pudiera instruirles de forma adecuada en materia penitenciaria para desterrar completamente los hábitos militares de las prisiones. Con este propósito se puso en marcha en 1906 la Escuela de Criminología, que surgió de la mano de Rafael Salillas a partir de la experiencia del Seminario o «Laboratorio» de Criminología fundado en 1899 en la cátedra de Filosofía del Derecho de Francisco Giner de los Ríos en la Universidad Central de Madrid<sup>140</sup>.

En puridad, la Escuela de Criminología fue aprobada por el Ministro de Gracia y Justicia Eduardo Dato, a instancia de Rafael Salillas, en marzo de 1903<sup>141</sup>. Pero su norma constitutiva preveía que esta no empezara a funcionar hasta que «en los presupuestos generales del Estado se autoricen las consignaciones necesarias para su implantación», y para ello hubo que esperar hasta 1906, coincidiendo su puesta en funcionamiento con el nombramiento de Rafael Salillas como Director de la prisión celular de Madrid, donde la Escuela se instituyó<sup>142</sup>.

Su objetivo era «la enseñanza y educación del personal de la Sección directiva del Cuerpo de Prisiones, de la Dirección general de este ramo y de los establecimientos de educación correccional que se instituyan»; siendo algunos de sus primeros profesores Félix de Aramburu, Federico Olóriz, Manuel Antón, Luis Simarro, Manuel Bartolomé Cossio o el propio Rafael Salillas.

Las enseñanzas debían estar «ligadas a la práctica», para lo que se previeron laboratorios, así como la creación de una biblioteca y un museo, y su plan de estudios debía comprender derecho penal español y comparado, y legislación penitenciaria comparada, así como ciencia penitenciaria, comprendiendo sistemas penitenciarios en todas sus manifestaciones; instituciones preventivas de todo género, la tutela y el sentido moderno de la función penal en sus varios aspectos; el Patronato de los delincuentes y formas que reviste en los pueblos cultos; instituciones penitenciarias, reformatorios de niños y adultos; colonias; Patronato de presos y cumplidos; organización y resultados en los varios países por informes de detalle y estadística; Antropología ó estudio del hombre físico

<sup>139</sup> En la *Gaceta de Madrid*, núm. 332, de 28 de noviembre de 1922, p. 846.

<sup>140</sup> JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *El Criminalista*, 2.º serie, tomo VII, 1966, p. 14. También FERNÁNDEZ, Manuel D., *El pensamiento penitenciario y criminológico de Rafael Salillas*, Santiago de Compostela, 1976.

<sup>141</sup> Véase este Real Decreto de 12 de marzo de 1903 en la *Gaceta de Madrid*, núm. 72, de 13 de marzo de 1903, p. 1071, así como la rectificación de su artículo 36 publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 74, de 15 de marzo de 1903, p. 1107.

<sup>142</sup> El nombramiento de Salillas puede consultarse en la *Gaceta de Madrid*, núm. 317, de 13 de noviembre de 1906, p. 590.

y Antropometría; Antropología criminal; Psicología general y correccional; y Criminología con estadísticas de la criminalidad comparada.

El programa completo para los primeros ejercicios de oposición se publicó el 28 de junio de 1906<sup>143</sup>, y a partir de esa fecha se hicieron convocatorias de exámenes casi todos los años hasta 1911<sup>144</sup>. Dos años después, se publicaba el Reglamento de Servicio de Prisiones de 5 de mayo de 1913<sup>145</sup>, que entre otros importantes aciertos, tuvo el de volver dibujar el mapa de prisiones españolas, y el fijar las principales normas del nuevo cuerpo civil de prisiones.

Al amparo de esta norma se volvieron a hacer nuevas convocatorias para el cuerpo civil de establecimientos penales<sup>146</sup>, hasta que se publicara el Real Decreto de 4 de octubre de 1917, reorganizando la Escuela de Criminología<sup>147</sup>. Con dicho Decreto se pretendía modificar el ingreso en las Secciones Técnica y Auxiliar del cuerpo de prisiones, que junto a la Sección Facultativa reorganizarían asimismo todo el cuerpo de prisiones a partir de un posterior Real Decreto de 20 de octubre de 1918. La Escuela de Criminología se reformaba para poder reformar a su vez desde el origen todo el cuerpo de prisiones, y fijar reglas para la progresión automática dentro de las escalas.

Frente a la regulación anterior, la nueva norma establecía sólo dos clases de alumnos para la Escuela: los que aspirasen a plazas de Vigilantes y los que aspirasen a plazas de Ayudantes. Es decir, quienes quisieran ingresar, desde abajo, o bien en la Sección Auxiliar o bien en la Sección Técnica. Para el resto de las plazas se preveía un régimen de ascensos internos.

El resto de cuestiones relativas al personal, quedaron reguladas por Real Decreto de 20 de octubre de 1918, que fijaba la planta general del Cuerpo de Prisiones en sus tres secciones Técnica, Auxiliar y Facultativa<sup>148</sup>.

#### Sección Técnica:

1. Jefes superiores: de primera, segunda o tercera.
2. Directores: de primera, segunda o tercera.

<sup>143</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 179, de 28 de junio de 1906, pp. 1258-1260.

<sup>144</sup> Véase la *Gaceta de Madrid*, núm. 15, de 15 de enero de 1907, pp. 167-168, *Gaceta de Madrid*, núm. 190, de 8 de julio de 1908, p. 190, la *Gaceta de Madrid*, núm. 238, de 26 de agosto de 1909, p. 407, y la *Gaceta de Madrid*, núm. 153, de 2 de junio de 1911, p. 622.

<sup>145</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 131, de 11 de mayo de 1913, pp. 397-441. La importancia de esta norma ha sido señalada por GARCÍA VALDÉS, Carlos, *Régimen penitenciario de España*, Madrid, 1975, p. 37, y TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO, «Las cárceles y el sistema penitenciario bajo los Borbones». *Las cárceles en España: cinco siglos de horror. Historia 16*, extra VII (octubre 1978), pp. 82-83. Véase también FIGUEROA NAVARRO, M.<sup>a</sup> Carmen, *Los orígenes del penitenciarismo español*, Madrid, 2000, pp. 49-50, o SANZ DELGADO, Enrique, *El humanitarismo penitenciario español del siglo XIX*, Madrid, 2003, pp. 293-296.

<sup>146</sup> Véase la *Gaceta de Madrid*, núm. 15, de 15 de enero de 1907, pp. 167-168, *Gaceta de Madrid*, núm. 190, de 8 de julio de 1908, p. 190, la *Gaceta de Madrid*, núm. 238, de 26 de agosto de 1909, p. 7, la *Gaceta de Madrid*, núm. 153, de 2 de junio de 1911, p. 622, o la *Gaceta de Madrid*, núm. 27, de 27 de enero de 1915, p. 259.

<sup>147</sup> En la *Gaceta de Madrid*, núm. 281, de 8 de octubre de 1917, pp. 53-56, y publicado también por ABRIL Y OCHOA, José L., *Leyes penitenciarias de España*, Madrid, 1920, pp. 235-241.

<sup>148</sup> Publicado íntegramente por ABRIL Y OCHOA, José L., *Leyes penitenciarias de España*, Madrid, 1920, pp. 232-235.

3. Subdirectores: de primera o segunda.
4. Ayudantes.

Sección Auxiliar:

1. Jefes de prisión de partido: de primera o de segunda.
2. Vigilantes u Oficiales de prisiones <sup>149</sup>.

Sección Facultativa:

1. Médicos: jefes, de primera, de segunda, de tercera o de cuarta.
2. Capellanes: de primera, de segunda o de tercera.
3. Profesores de instrucción primaria: jefes, de primera, de segunda, de tercera, de cuarta y Profesora de instrucción primaria.

## 5. LA ADMINISTRACIÓN DE LAS CÁRCELES DE MUJERES

Las primeras leyes de reforma penitenciaria en España, incluido el primer Código Penal de 1822, no hacían ninguna referencia a la problemática específica de las mujeres presas, que seguían en esta época constreñidas en las antiguas Casas-Galeras, creadas para ellas a principios del siglo XVII y dirigidas por órdenes religiosas <sup>150</sup>. Habrá que esperar hasta el año 1846 para que, frente a la obsoleta expresión de Galeras de Mujeres, se impusiera la novedosa denominación de Casas de Corrección de mujeres <sup>151</sup>, publicándose su primer Reglamento por Real Decreto de 9 de junio de 1847.

Con anterioridad a esta fecha, hubo una enorme confusión hasta decidir si las Casas Galeras debían verse sometidas o no al mismo régimen que los presidios. Así, la Instrucción de 30 de noviembre de 1833 para los Subdelegados de Fomento en las provincias, puso la administración de todos los establecimientos penales, entre los que se entendían incluidas las Casas-Galeras, bajo la dependencia directa de la Administración civil del Estado. Sin embargo, la posterior Ordenanza

<sup>149</sup> Véase el Real Decreto de 28 de noviembre de 1918, cambiando la denominación de Vigilantes por la de Oficiales de Prisiones, en ABRIL Y OCHOA, José L., *Leyes penitenciarias de España*, Madrid, 1920, p. 245.

<sup>150</sup> Sobre la fundación y evolución de las Casas-Galeras, véase SAN GERÓNIMO, Magdalena, *Razón y forma de la Galera y Casa Real, que el rey nuestro Señor manda hazer en estos Reynos para el castigo de las mujeres vagantes, ladronas, alcahuetas y otras semejantes*, Valladolid, 1608, editada por SEVILLA Y SOLANA, Félix, *Historia penitenciaria española (La Galera)*, Segovia, 1917, pp. 237 ss; FIESTAS LOZA, Alicia, *Las cárceles de mujeres. Las cárceles en España: cinco siglos de horror. Historia 16*, extra VII (1978), pp. 91 ss; BERISTAIN IPIÑA, Antonio, y CUESTA ARZAMENDI, José Luis de la, *Cárcel de mujeres. Ayer y hoy de la mujer delincuente y víctima*, Bilbao, 1989, pp. 191 ss; BARBEITO CARNEIRO, M<sup>a</sup> Isabel, *Cárceles y mujeres en el siglo XVII*, Madrid, 1991, pp. 61 ss; o MARTÍNEZ GALINDO, Gema, *Galerianas, corrigendas y presas. Nacimiento y consolidación de las cárceles de mujeres en España (1608-1913)*, Madrid, 2002, pp. 45 ss.

<sup>151</sup> Lo ha comprobado GARCÍA VALDÉS, Carlos, *Del presidio a la prisión modular*, Madrid, 1998, pp. 23-24.

General de Presidios del Reino de 1834, no se pronunciaba en absoluto acerca de las Casas-Galeras, sino exclusivamente sobre los presidios de los hombres, planteándose la duda de su adscripción administrativa y económica.

En principio, y a consulta de autoridades concretas, se estableció que las Casas Galeras debían ser financiadas también por los Gobernadores Civiles, que en cada provincia presidían las Juntas Económicas creadas por la Ordenanza General de 1834 para repartir las ayudas del Ministerio entre los presidios <sup>152</sup>. Pero poco después, en ese mismo año de 1836, se modificaba el criterio, estableciéndose que las condenadas pagasen con sus propios bienes los alimentos establecidos en los reglamentos de las Casas-Galeras hasta que se determinaran los fondos públicos que se destinarían a ello <sup>153</sup>.

La propia Reina Gobernadora especificaba entonces que las Casas-Galeras no tenían nada que ver con los presidios, ni estaban bajo la dependencia de la Dirección General, estableciéndose que se daría orden al Ministerio de Hacienda para que previera determinadas ayudas a fin de que este tipo de establecimientos para mujeres «no se vean expuestos a perecer de miseria». Dicha Resolución general del Ministerio de Hacienda se hacía pública el día 5 de julio de 1836, resolviéndose que «estando comprendidos en el presupuesto del Ministerio de la Gobernación del Reino las casas de corrección, la Pagaduría de dicho Ministerio atiende á las mencionadas casas (...), mientras las Cortes con conocimiento de todas las casas de corrección fijan lo conveniente» <sup>154</sup>.

Al margen de estas ayudas económicas devengadas excepcionalmente por el Estado para las Casas-Galeras, tanto su gestión como su financiación siguió dependiendo, mayoritariamente, de la caridad o iniciativa privada. Por eso, pocos años después de que Ramón de la Sagra fundara en 1839 la Sociedad Filantrópica para la mejora del sistema carcelario, correccional y penal de España <sup>155</sup>, su Junta directiva acudió al gobierno para pedir la dirección de la Casa-Galera de Madrid, ciudad de Corte, confundándose nuevamente la gestión pública o privada de este tipo de establecimientos, y la penalidad con la beneficencia <sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> Real Orden del Ministerio de Hacienda de 2 de enero de 1836, mandando que por el Ministerio de la Gobernación se eviten los entorpecimientos que se notan para la manutención de mujeres penadas por delitos de contrabando, en *Colección legislativa de presidios y casas de corrección de mujeres...*, pp. 109-110.

<sup>153</sup> Véase la Real Orden del Ministerio de Hacienda de 26 de abril de 1836, declarando qué destino debe darse á las mujeres condenadas á galeras por delito de contrabando, y con qué fondos se han de alimentar, en *Colección legislativa de presidios y casas de corrección de mujeres...*, pp. 117-118.

<sup>154</sup> Real Orden del Ministerio de Hacienda de 5 de julio de 1836, en *Colección legislativa de presidios y casas de corrección de mujeres...*, p. 122.

<sup>155</sup> La principal obra de esta importante impulsor de la reforma penitenciaria en España es SAGRA, Ramón de la, *Atlas carcelario*, Madrid, 1843, y *Relación de los viajes hechos en Europa, bajo el punto de vista de Institución y Beneficencia pública, la represión, el castigo y la reforma de los delincuentes*, Madrid, 1844, 2 vols., aunque también resulta de singular interés sus *Lecciones de economía social*, Madrid, 1840. En cuanto a su vida LEGAZ Y LACAMBRA, Luis, «Ramón de la Sagra, sociólogo español», en *Revista Internacional de Sociología*, núm. 13, 1946, pp. 160 ss.

<sup>156</sup> Véase la Real Orden del Ministerio de la Gobernación, de 31 de mayo de 1842, poniendo la Casa-Galera de esta corte bajo la dirección de la Junta directiva de la Sociedad para la mejora

Tras estos primeros momentos de vacilación, la Administración pública se decidió definitivamente a tomar las riendas de las cárceles de mujeres y centralizarlas en la administración del ramo. El proceso fue inaugurado por Javier de Burgos a través del Real Decreto de 1 de abril de 1846, por el que la administración de las cárceles de mujeres se adscribía expresamente a la Dirección General de Presidios, «cualquiera que haya sido hasta el día su denominación», refiriéndose al continuado uso de la antigua expresión de Casa-Galera frente a la más moderna denominación de Casa de Corrección que se impondría en adelante <sup>157</sup>.

Tan solo un año después de tan importante avance, aparecía el Reglamento para las Casas de Corrección de mujeres del Reino, de 9 de junio de 1847 <sup>158</sup>, presentado a la reina por el nuevo ministro don Antonio Benavides, y que en opinión de García Valdés «marca una nueva y definitiva época» <sup>159</sup>. En él no solo se modificaba la denominación de estos establecimientos, indicándonos con claridad la finalidad a la que se dirigían como «Casas de Corrección», sino que también se confirmaba definitivamente la adscripción de los mismos a la Dirección General de Presidios, previéndose el mismo sistema mixto de gobierno militar-civil que tenían los presidios: dependerían del Ministerio de la Gobernación, estando bajo la autoridad de los Gobernadores Civiles, aunque en la práctica la dirección inmediata de las mismas quedaba en manos de los Comandantes de los respectivos presidios de la provincia.

Como autoridades internas, cada casa de corrección de mujeres tendría, además, un Rector de la clase sacerdotal para ocuparse de la educación moral de las «corrigendas»; y una o dos Inspectoras, dependiendo del número de internas, que debían ser «de edad madura, soltera ó viuda, de conducta irreprochable, que sepa leer, escribir y contar, y de instrucción en las labores propias de su sexo» <sup>160</sup>.

Para armonizar la administración de las casas de corrección de mujeres con la de los presidios, se dictó seguidamente, por el Subsecretario de la Gobernación, don Vicente Vázquez Queipo, la Real Orden de 15 de diciembre de 1847, estableciendo atribuciones de los Jefes Políticos, proveyendo reformas y edificios y ordenando cerrar algunos establecimientos <sup>161</sup>. El trabajo en los talleres y la forma de financiación seguirían las mismas normas previstas para los presi-

---

del sistema carcelario, correccional y penal de España, en *Colección legislativa de presidios y casas de corrección de mujeres...*, pp. 202-203.

<sup>157</sup> Real Decreto de 1 de abril de 1846, encargando a la Dirección General de presidios la administración de las casas de corrección de mujeres, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, p. 78.

<sup>158</sup> En *Colección legislativa de España*, tomo 41, Madrid, 1849, pp. 140-151.

<sup>159</sup> GARCÍA VALDÉS, Carlos, «Las Casas de corrección de mujeres», un apunte histórico. Cerezo Mir/Suárez Montes/Beristain Ipiña/Romeo Casabona (eds.), *El nuevo Código Penal: presupuestos y fundamentos. Libro Homenaje al Profesor Doctor Don Ángel Torío López*. Granada, 1999, p. 590.

<sup>160</sup> Artículo 6 del Reglamento de 9 de junio de 1847, en *Colección legislativa de España*, tomo 41, Madrid, 1849, p. 141.

<sup>161</sup> Reglamento de 9 de junio de 1847, en *Colección legislativa de España*, tomo 41, Madrid, 1849, pp. 145-148.

dios, estableciéndose que la Ordenanza General de 1834 sería de aplicación subsidiaria en todas aquellas cuestiones no previstas específicamente en el Reglamento. Ninguna mejor prueba de que la intención era, definitivamente, unificar los criterios en los presidios de hombres y mujeres.

Pero, con todo, las diferencias seguían siendo notables. Especialmente en lo relativo a la organización personal de ambos establecimientos, y ello a pesar de que, tratando de unificarla aún más, el Ministro de la Gobernación, don Manuel Beltrán de Lis, dictó la Real Orden de 22 de diciembre de 1851, ordenando en su artículo 1 que los Comandantes de los presidios lo fueran «a la vez también de las casas de corrección», y dando otras disposiciones acerca del personal, como las que disociaron las funciones del rector en la figura del alcalde y el capellán<sup>162</sup>.

Las casas de corrección de mujeres fueron paulatinamente desapareciendo a partir de la creación y puesta en funcionamiento, en la segunda mitad del siglo XIX, de la Penitenciaría de mujeres de Alcalá de Henares, que respondía al principio de centralización administrativa defendido por los principales administrativistas del liberalismo, entendiéndose que en el ramo de prisiones el principio de la centralización era más fácil de aplicar a la población reclusa femenina, mucho menos numerosa.

El lugar elegido fue Alcalá de Henares, y en 1851 ya fueron enviadas a aquella Casa de Corrección las mujeres recluidas en la Galera de Madrid. En 1863 se terminaron las obras de ampliación, realizadas por los propios presos de aquella localidad<sup>163</sup>, y a partir de 1869 fueron enviadas allí las reclusas de las últimas Casas de Corrección que aún quedaban en La Coruña, Zaragoza, Sevilla, Valladolid, Granada, Valencia y Barcelona, centralizándose en ella el envío de todas las condenadas a penas superiores de prisión mayor y reclusión en todos los tribunales de la Nación por su primer Reglamento o Instrucción de 21 de mayo de 1877<sup>164</sup>. El resto de las condenadas por penas inferiores debían ser enviadas a las cárceles de partido.

Este primer Reglamento de la todavía denominada Casa-Galera de Alcalá de Henares, fue agriamente criticado, entre otros, por Concepción Arenal<sup>165</sup>, que sin embargo se mostró muy satisfecha con el convenio firmado el 28 de

---

<sup>162</sup> TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, p. 78. También la Circular de la Dirección, de 16 de septiembre de 1852, determinando el modo de proveer las vacantes de los empleados en las Casas de Corrección de mujeres, y la Circular de la Dirección, de 18 de enero de 1854, mandando que los Comandantes de los presidios nombren interinamente los empleados para las vacantes que ocurran en las casas de corrección de mujeres, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, pp. 78-79.

<sup>163</sup> SALILLAS, Rafael, *La vida penal en España*, Madrid, 1888, edición facsímil en Pamplona, 1999, p. 271 ss.

<sup>164</sup> Instrucción de 21 de mayo de 1877, en TEIJÓN, Víctor, *Colección legislativa...*, p. 79.

<sup>165</sup> ARENAL, Concepción, «Reglamento de la prisión de mujeres». *Artículos sobre beneficencia y prisiones*, vol. IV, en edición digital de sus *Obras Completas*, según la edición de Madrid, Victoriano Suárez, 1900, en [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com). Otras críticas al régimen interno del establecimiento en sus primeros años, pueden consultarse en ARENAL, Concepción, «Los niños cautivos de Alcalá (5 febrero de 1879)». *Artículos sobre beneficencia y prisiones*, vol. IV, o «El penal de mujeres de Alcalá de Henares (Gijón, 6 octubre 1880)». *Artículos sobre beneficencia y*

septiembre de 1880 para la instalación en la penitenciaría de Mujeres de las Hijas de la Caridad<sup>166</sup>, quienes a su juicio harían una mejor labor en la dirección correccional de las reclusas<sup>167</sup>.

Según el convenio, las religiosas se harían cargo del régimen interior de la penitenciaría observando «exactamente las órdenes y reglamentos del Establecimiento». El Director de las Hijas de la Caridad era el encargado de nombrar a la Superiora y demás Hermanas que debían componer la comunidad enviada a la penitenciaría, dependiendo estas únicamente de los Jefes superiores del lugar, y nunca de los oficiales subalternos. Allí, la Superiora distribuía las labores o empleos de las Hermanas, entre los que se contaban la educación moral de las internas, la dirección de la escuela creada en el establecimiento para su enseñanza, y la enfermería<sup>168</sup>.

A finales de 1881 comenzó a debatirse el nuevo Reglamento para el régimen interior de la penitenciaría de mujeres de Alcalá de Henares, publicado el 31 de enero de 1882<sup>169</sup>, que en general fue bien recibido por la doctrina de la época, y se convirtió en la norma reguladora del establecimiento hasta su desmantelamiento definitivo en 1933. El Reglamento mantenía la vinculación de la penitenciaría con el Ministerio de la Gobernación, la Dirección General de Establecimientos penales, y el Gobernador de la provincia, dentro de las atribuciones que respectivamente les conferían las leyes.

Por lo que respecta a su régimen interno, el nuevo Reglamento modificaba toda la estructura del personal, fijando los cargos de un primer Jefe, un segundo Jefe, atribuido a la Superiora de las Hijas de la Caridad, un administrador, un capellán, un médico cirujano, un portero, y el número necesario de Hijas de la Caridad para las atenciones que se requieran. En principio, podía entenderse que con ello desaparecerían los órganos militares del presidio, pero lamentablemente el artículo tercero terminaba diciendo que «los cargos de primer Jefe y Administrador serán desempeñados, por ahora, por el Comandante y Mayor del presidio de hombres establecido en Alcalá». También se mantenía la obsoleta figura de las celadoras, elegidas de entre las propias presas para ayudar a las labores de vigilancia y orden, al igual que los antiguos cabo de vara y posteriores celadores de los hombres.

*prisiones*, vol. V, en edición digital de sus Obras Completas, según la edición de Madrid, Victoriano Suárez, 1900, en [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com).

<sup>166</sup> Publicado por ABRIL Y OCHOA, José, *Leyes penitenciarias de España*, Madrid, 1920, pp. 241-245.

<sup>167</sup> ARENAL, Concepción, «El penal de mujeres de Alcalá de Henares (Gijón, 6 octubre 1880)». *Artículos sobre beneficencia y prisiones*, vol. V en edición digital de sus *Obras Completas*, según la edición de Madrid, Victoriano Suárez, 1900, en [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com)

<sup>168</sup> De acuerdo con Concepción Arenal, Castejón opinaría que la llegada de las Hijas de la Caridad a la prisión central de mujeres supuso ya, sin ninguna duda, «el planteamiento implícito del tratamiento correccional», en CASTEJÓN, Federico, *La legislación penitenciaria española. Ensayo de sistematización*, Madrid, 1911, p. 340. Sobre esta cuestión, también GÓMEZ BRAVO, Gutmaro, *Crimen y castigo. Cárceles, justicia y violencia en la España del siglo XIX*, Madrid, 2005, pp. 156-157.

<sup>169</sup> En TEJÓN, Víctor, *Colección legislativa...* pp. 79-94.

Sorprendentemente, antes de que se publicara este Reglamento ya se había creado el Cuerpo de Funcionarios Civiles de Establecimientos Penales, por Real Decreto de 23 de junio de 1881, del que la prisión de mujeres quedó al margen. Al margen permanecería también en las posteriores normas que trataron de impulsar el Cuerpo, particularmente desde la instauración de la Escuela de Criminología.

Solo el ya citado Real Decreto de 5 de mayo de 1913, reguló de forma conjunta la nueva estructura del personal de las prisiones de los hombres y la prisión central de mujeres de Alcalá de Henares, que, tal y como la propia ley reconocía, era la única que existía de su clase, y estaba destinada al cumplimiento de todas las penas de prisión mayor y reclusión, y a las de prisión correccional impuestas por los tribunales de la provincia de Madrid (hasta que 1918 se abriera la nueva prisión provincial de la capital).

Pero, junto a la nueva estructura del personal, permanecieron las Hijas de la Caridad para ocuparse «del régimen interior de las Prisiones de mujeres y de los servicios que se les encomienden en las de hombres», regulándose un sistema de colaboración muy similar al establecido en el antiguo convenio de 1880<sup>170</sup>. La labor penitenciaria de las Hijas de la Caridad no sólo se mantuvo, sino que se extendió a otros presidios, también masculinos, en atención a distintos contratos que se celebraron con la administración hasta la llegada de la Segunda República<sup>171</sup>.

## 6. LAS PRINCIPALES REFORMAS DE LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA Y LA SEGUNDA REPÚBLICA

Durante el periodo de la Dictadura de Miguel Primo de Rivera, que comenzó con el golpe de Estado de 13 de septiembre de 1923, la reforma penitenciaria debe situarse en el mismo clima de «modernización autoritaria» que se impuso en otros sectores<sup>172</sup>. El Director General de Prisiones Fernando Cadalso sería el principal responsable de las decisiones adoptadas en este ramo<sup>173</sup>, incluidas las que modificaron la estructura institucional o personal del mismo.

<sup>170</sup> Real Decreto de 5 de mayo de 1913, en ABRIL Y OCHOA, José, *Leyes penitenciarias de España*, Madrid, 1920, pp. 269-270.

<sup>171</sup> SOLER Y LABERNIA, José, *Nuestras cárceles, presidios y casas de corrección*, Madrid, 1906.

<sup>172</sup> GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo, *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria (1923-1930)*, Madrid, 2005, o TAMAMES, Ramón, *Ni Mussolini ni Franco: la Dictadura de Primo de Rivera y su tiempo*, Madrid, 2008.

<sup>173</sup> Suprimido el Ministerio de Gracia y Justicia el 15 de septiembre, el Inspector General de Prisiones Fernando Cadalso fue encargado del despacho ordinario de todos los asuntos del Departamento de Gracia y Justicia de la Dictadura hasta el nombramiento de un Subsecretario (*Gaceta de Madrid*, núm. 261, de 18 de septiembre de 1923, p. 1132); y, aunque en principio se nombró interinamente al Marqués de Belzunce, Don José García San Miguel, para encargarse de los asuntos correspondientes a la Dirección General de Prisiones (*Gaceta de Madrid*, núm. 264, de 21 de septiembre de 1923, p. 1164), tras su muerte en diciembre de 1923, Fernando Cadalso fue confirmado también en el cargo de Director General del ramo. Véase la *Gaceta de Madrid*, núm. 337, de 3 de diciembre de 1923, p. 1026, *Gaceta de Madrid*, núm. 338, de 4 de diciembre de 1923, p. 1043, y *Gaceta de Madrid*, núm. 358, de 24 de diciembre de 1923, p. 1390.

En este sentido, la primera medida adoptada fue la reorganización y el fortalecimiento de la Inspección penitenciaria en diciembre de 1923<sup>174</sup>, dotándola de mayores atribuciones<sup>175</sup>. El cargo de Inspector General de Prisiones siguió siendo ejercido por Fernando Cadalso<sup>176</sup>, quien a su vez ejercía como Director General de Prisiones desde el mes de diciembre, y también asumía las funciones del Subsecretario de Gracia y Justicia en caso de enfermedad o ausencia de este<sup>177</sup>. En enero de 1924 se decidió refundir los cargos de Director e Inspector General del ramo<sup>178</sup>, habida cuenta de que ambos estaban en manos de la misma persona, eliminándose la Dirección General de Prisiones.

La obra centralizadora culminó con la supresión del Consejo Superior Penitenciario<sup>179</sup> por medio del Real Decreto de 5 de abril de 1924<sup>180</sup>. Y, durante los primeros años de gobierno del Directorio Militar, también se adoptaron algunas medidas dirigidas a regular las actuaciones de las autoridades de los distintos órdenes en las prisiones para evitar conflictos competenciales<sup>181</sup>; y a la ordenación de los servicios religioso y sanitario en las prisiones donde no hubiera capellán ni médico del cuerpo penitenciario, habiéndose prohibido, por motivos económicos, hacer nuevos nombramientos de personal<sup>182</sup>.

<sup>174</sup> Real Decreto de 7 de diciembre de 1923, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 343, de 9 de diciembre de 1923, pp. 1122-1123. Normas anteriores sobre la reforma de la Inspección penitenciaria, desde 1901 a 1918, pueden consultarse en ABRIL Y OCHOA, José L., *Leyes penitenciarias de España*, Madrid, 1920, pp. 53-73. Es necesario reparar también en la reforma acometida por el Real Decreto de 14 de febrero de 1921, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 46, de 15 de febrero de 1921, pp. 486-488.

<sup>175</sup> Véase también la Real Orden de 14 de diciembre de 1923, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 349, de 15 de diciembre de 1923, pp. 1208-1209.

<sup>176</sup> La confirmación de su cargo se encuentra en la *Gaceta de Madrid*, núm. 186, de 5 de julio de 1925, p. 147.

<sup>177</sup> Fernando Cadalso ejercía asimismo las funciones del Subsecretario del Ministerio de Gracia y Justicia por sustitución en caso de enfermedad, véase la *Gaceta de Madrid*, núm. 18, de 18 de enero de 1924, pp. 279-280, o ausencia del mismo, véase la *Gaceta de Madrid*, núm. 133, de 13 de mayo de 1925, p. 869, la *Gaceta de Madrid*, núm. 134, de 14 de mayo de 1925, p. 884, y la *Gaceta de Madrid*, núm. 148, de 28 de mayo de 1925, p. 1091.

<sup>178</sup> Real Decreto de 24 de enero de 1924, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 26, de 26 de enero de 1924, pp. 442-443: «(...) Art. 1. Queda suprimida la denominación de Dirección general de prisiones. El organismo así titulado hasta el presente se denominará en lo sucesivo Inspección general de Prisiones y se organizará en la forma que mejor responda a los progresos de la ciencia y a las demandas de los sistemas penitenciarios modernos».

<sup>179</sup> El Consejo penitenciario había sido sustituido, al pasar el ramo de prisiones al Ministerio de Gracia y Justicia, por una Junta Superior de Prisiones creada por Real Decreto de 22 de mayo de 1899. Aquella se derogaría el 5 de abril de 1904, volviéndose a restablecer el Consejo Penitenciario, que en 1915 fue sustituido de nuevo por dos Comisiones asesoras. Estas serían disueltas, restableciéndose y reorganizándose otra vez el Consejo Superior Penitenciario en virtud del Real Decreto de 6 de abril de 1923, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 97, de 7 de abril de 1923, pp. 135-138, y el Real Decreto por el que se nombraban los Consejeros titulares del Consejo Superior Penitenciario, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 97, de 7 de abril de 1923, p. 138.

<sup>180</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 97, de 6 de abril de 1924, p. 146.

<sup>181</sup> Véase la Real Orden de 20 de septiembre de 1924, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 265, de 21 de septiembre de 1924, pp. 1451-1452.

<sup>182</sup> Véase la Real Orden de 21 de noviembre de 1924, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 327, de 22 de noviembre de 1924, p. 863.

La formación de un Directorio Civil, a partir del 3 de diciembre de 1925, influyó en nuevos cambios estructurales. El recuperado Ministerio de Gracia y Justicia volvió a dividirse en tres Direcciones Generales, siendo una de ellas la Dirección General de Prisiones, y volviéndose a habilitar con ello el cargo de Director General (Constante Miquélez de Mendiluce), frente al de Inspector General (todavía Fernando Cadalso)<sup>183</sup>.

En cuanto al personal de prisiones, tras la anterior amortización de plazas y otros arreglos temporales realizados, la reforma de la plantilla se impuso como una de las reformas más necesarias para armonizar el servicio. A tal fin, un primer Real Decreto de 14 de junio de 1926, reorganizó el personal de las Secciones Técnicas y Auxiliar del Cuerpo de prisiones, refundiendo los cargos de Administradores de primera y segunda en una sola clase de Subdirectores-Administradores, y los de Jefes de primera y segunda clase en Jefes de prisión de partido<sup>184</sup>.

Posteriormente, otro Real Decreto de 17 de diciembre de 1926, creó específicamente el cuerpo de Guardines de prisiones (la Guardia penitenciaria), diferenciado del de Oficiales, y refundió en una sola clase las funcionarios de la Sección Auxiliar del Cuerpo de prisiones (hasta entonces Jefes y Oficiales de prisión)<sup>185</sup>. Con ello se obtenían, según la ley, «tres mejoras positivas: un aumento en el personal de vigilancia de 141 funcionarios; una economía muy superior á un millón de pesetas, y sin causar el menor perjuicio a ninguno de los funcionarios actuales ni a los que tienen ganado derecho a serlo, otorgar a los Oficiales que no podían pasar jamás de la categoría administrativa de terceros (...) el logro de su aspiración». «El error estuvo», proseguía la norma «en convertir en Oficiales a todos los Vigilantes, sometiendo así a los Oficiales a servicios determinados que no responden a la cultura que se les exige, y privándose de subalternos para quienes tales servicios, que no requieren estudios, resultan

---

<sup>183</sup> Real Decreto de 17 de diciembre de 1925, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 352, de 18 de diciembre de 1925, pp. 1509-1510. Véanse también el Real Decreto de 14 de junio de 1926, reorganizando los servicios de la Inspección General de prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 166, de 15 de junio de 1926, pp. 1558-1560, y el Reglamento de organización interior y distribución de servicios en la Dirección General de Prisiones, de 20 de julio de 1926, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 217, de 5 de agosto de 1926, pp. 853-854. La Orden de aplicación y observancia del Reglamento orgánico del Centro Oficial de la Administración penitenciaria, no publicada en la *Gaceta de Madrid*, y ratificada en Madrid, el 27 de agosto de 1926, por El Director general Constante Miquélez de Mendiluce, y el Señor Subdirector General interino, don José Luis Escolar, nombró a su vez a los funcionarios encargados de las distintas secciones en las que quedó dividida la Sección de Obligaciones de la Dirección General, entre ellos el Subdirector e Inspector General Fernando Cadalso, que se encargaría a su vez de la sección de Intervención y Contabilidad, o el Inspector Central Álvaro de Palencia, encargado de la sección de Clasificación.

<sup>184</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 166, de 15 de junio de 1926, p. 1560.

<sup>185</sup> También comenzó a modificarse, con respecto al cuerpo de funcionarios de prisiones, el procedimiento para su recompensa y corrección entre los años 1926 y 1927, por medio del Real Decreto de 4 de noviembre de 1926, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 309, de 5 de noviembre de 1926, pp. 734-735. Real Decreto sobre correctivos a los penitenciarios de 12 de diciembre de 1926, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 348, de 14 de diciembre de 1926, p. 1420; o Real Orden distando las reglas que se indican sobre concesión de recompensas a los funcionarios del Cuerpo de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 214, de 2 de agosto de 1927, p. 704.

más adecuados. Esto es lo que se trata de subsanar ahora y se subsanará sin mengua de los progresos penitenciarios y sin que la reforma influya en el régimen ni en el tratamiento de los reclusos en ningún aspecto»<sup>186</sup>.

Este mismo Real Decreto de 17 de diciembre ya anunciaba, de otro lado, la «supresión accidental de la Escuela de Criminología», que según el artículo octavo de la norma quedaba suprimida a fecha de 31 de diciembre de 1926. Se preveía que la Dirección general de Prisiones estudiara la reorganización de dicho Centro de enseñanza y la reglamentación de su nuevo funcionamiento, pero esto no llegó a ocurrir en los años de la Dictadura, debiendo esperar su recuperación al advenimiento del posterior régimen republicano<sup>187</sup>.

Finalmente, se publicó durante la Dictadura un importante Reglamento orgánico de servicios penitenciarios de 1930<sup>188</sup>, que venía a sustituir al antiguo Reglamento de 1913 adaptándose a las nuevas prescripciones del Código Penal de 1928<sup>189</sup>, y que resumía las principales novedades relativas al personal. Aunque su vigencia no fue muy extensa bajo el ámbito de influencia del código de la Dictadura, curiosamente se mantuvo como norma básica del régimen interno de las prisiones durante todo el posterior periodo republicano, sufriendo sólo durante el mismo algunas reformas parciales.

El régimen penitenciario de la Segunda República ha sido exhaustivamente estudiado<sup>190</sup>, distinguiéndose el periodo en el que Victoria Kent fue Directora

<sup>186</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 352, de 18 de diciembre de 1926, pp. 1528-1530. Véanse también la Real Orden disponiendo que sea la de cincuenta y cinco años la edad máxima para el ingreso en el personal subalterno de Guardianes de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 131, de 10 de mayo de 1928, pp. 792-793, el Real Decreto aprobando el Reglamento provisional del personal subalterno de Guardianes de prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 143, de 22 de mayo de 1928, pp. 1036-1039, y la Real Orden aprobando y publicando la «Cartilla penitenciaria» para ingreso en el personal auxiliar de Guardianes de prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 151, de 30 de mayo de 1928, pp. 1172-1179.

<sup>187</sup> Véanse también la Real Orden de gracias al profesorado de la suprimida Escuela de Criminología y de conservación y uso de sus enseres y biblioteca, de 29 de diciembre de 1926, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 364, de 30 de diciembre de 1926, p. 1790, y la Real Orden dando instrucciones para la elección de Habilitado del personal en cada provincia, de 29 de diciembre de 1926, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 364, de 30 de diciembre de 1926, pp. 1790-1791.

<sup>188</sup> Real Decreto aprobando el Reglamento Orgánico de los servicio de Prisiones, que se inserta, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 325, de 21 de noviembre de 1930, pp. 1029-1086. Analiza este Reglamento HERRERO HERRERO, Carlos, *España penal y penitenciaria (historia y actualidad)*, Madrid, 1985, pp. 352-354.

<sup>189</sup> Los principios penitenciarios de este Código, que en opinión de Jiménez de Asúa «no sabe a qué dirección se afilia», han sido estudiados por HERRERO HERRERO, Carlos, *España penal y penitenciaria (historia y actualidad)*, Madrid, 1985, pp. 304-323.

<sup>190</sup> GARCÍA VALDÉS, Carlos, *Régimen penitenciario de España (Investigación histórica y sistemática)*, Madrid, 1975, pp. 46-50; HERRERO HERRERO, Carlos, *España penal y penitenciaria (historia y actualidad)*, Madrid, 1985, pp. 361-395; TELÓ NÚÑEZ, María, *Concepción Arenal y Victoria Kent: las prisiones*, Madrid, 1995; QUADRA SALCEDO, Tomás de la, *Seguridad pública y política penitenciaria. Las reformas administrativas de la II República. V Seminario de Historia de la Administración*, Madrid, 2009, pp. 63-88; o GARGALLO VAAMONDE, Luis, *El sistema penitenciario de la Segunda República. Antes y después de Victoria Kent (1931-1936)*, Madrid, 2011. Existe también una colección legislativa de la mayor parte de este periodo, publicada por CAMPILLO, Adolfo M., *Legislación penitenciaria (1931-1935)*, Alcalá de Henares, 1935.

General, en el que se acometieron las reformas más avanzadas en beneficio del reo y en cuanto al régimen del personal <sup>191</sup>; y todo el periodo posterior, en el que los otros ocho Directores que le sucedieron, y el Subdirector que se hizo cargo de este ramo al desaparecer la Dirección General desde el 17 de octubre de 1935 hasta el 22 de febrero de 1936, apenas introdujeron cambios en el régimen penitenciario, limitándose a legislar sobre cuestiones materiales y de seguridad o disciplina dentro de las prisiones.

De las primeras medidas de reforma acometidas por Victoria Kent, pueden señalarse las dirigidas a acabar con la influencia religiosa en los presidios, en coherencia con el principio de aconfesionalidad religiosa reconocido en la nueva Constitución de 1931. En su cumplimiento, la Orden de 4 de agosto de 1931 disolvió todo el personal de capellanes del cuerpo de prisiones <sup>192</sup>; y el Decreto de 23 de octubre de 1931 puso fin a la labor de las Hijas de la Caridad en las prisiones de mujeres, sustituyendo a las religiosas por un nuevo cuerpo civil especializado: la Sección Femenina Auxiliar del Cuerpo de Prisiones <sup>193</sup>.

A la nueva «Sección femenina auxiliar del Cuerpo de Prisiones», se le encomendaba «el servicio de vigilancia y custodia de las reclusas en la Prisión Central de Mujeres de Alcalá de Henares, Reformatorio de Mujeres de Segovia y Prisiones provinciales de Mujeres, de Madrid, Barcelona y Valencia, así como la instrucción y educación de las mismas, bajo la dependencia de los funcionarios del Cuerpo de Prisiones encargado de la dirección y administración de tales Establecimientos». También serían las funcionarias destinadas a la nueva Cárcel-Modelo de mujeres de las Ventas que comenzó a construirse en 1932 y se inauguró en agosto de 1933 <sup>194</sup>.

---

<sup>191</sup> Sobre la figura de esta insigne mujer, puede consultarse LÁZARO, Ángel, «Victoria Kent y la cárcel de mujeres», *Cronica*, Madrid, 3 de septiembre de 1933; RAMOS, M.<sup>a</sup> Dolores, El informe del Congreso Internacional de Estudiantes de Praga o la huella de la Institución Libre de Enseñanza en Victoria Kent (1921). *Arenal: Revista de Historia de mujeres*, vol. 5, núm. 2, 1998, pp. 413-431; RAMOS, M.<sup>a</sup> Dolores, *Victoria Kent (1892-1987)*, Madrid, 1999, GUTIÉRREZ VEGA, Zenaida, *Victoria Kent: una vida al servicio del humanismo liberal*, Málaga, 2001, CAPEL MARTÍNEZ, ROSA M.<sup>a</sup> *Victoria Kent Siano. Progresistas: biografías de reformistas españoles (1808-1939)*, Madrid, 2006, o VILLENA, Miguel Ángel, *Victoria Kent; una pasión republicana*, Barcelona, 2007.

<sup>192</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 217, de 5 de agosto de 1931, p. 978, y CAMPILLO, Adolfo M., *Legislación penitenciaria (1931-1935)*, Alcalá de Henares, 1935, pp. 187-188.

<sup>193</sup> Decreto de 23 de octubre de 1931, creando una Sección especial en el Cuerpo de Prisiones denominada «Sección femenina auxiliar del Cuerpo de Prisiones», en la *Gaceta de Madrid*, núm. 297, de 24 de octubre de 1931, p. 469; Orden abriendo un concurso para proveer 34 plazas de la Sección femenina auxiliar del Cuerpo de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 300, de 27 de octubre de 1931, p. 528; Orden dictando reglas relativas a la creación de la Sección femenina auxiliar del Cuerpo de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 317, de 13 de noviembre de 1931, pp. 966-967; y Lista de los concursantes admitidas y excluidas del concurso para la provisión de 31 plazas de Sección femenina auxiliar del Cuerpo de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 320, de 16 de noviembre de 1931, pp. 1020-1023. También en CAMPILLO, Adolfo M., *Legislación penitenciaria (1931-1935)*, Alcalá de Henares, 1935, pp. 97-100.

<sup>194</sup> Sobre esta cárcel existe un magnífico estudio monográfico de HERNÁNDEZ HOLGADO, Fernando, *Mujeres encarceladas: La prisión de Ventas, de la República al franquismo, 1931-1941*, Madrid, 2003.

El acceso a la Sección femenina sería por concurso público, al igual que en el resto de los oficios del cuerpo de prisiones, y a él podrían presentarse mujeres de entre 27 y 45 años con ciertos conocimientos previos determinados en la ley. Tras aprobar la oposición tendrían que realizar, además, un curso de especialización en el Instituto de Estudios penales que se formaría en poco tiempo, como antecedente de la nuevamente recuperada Escuela de Criminología<sup>195</sup>.

Victoria Kent trató de impulsar también otras reformas en el cuerpo de funcionarios de prisiones, porque en su opinión este problema aún «era grave», el principal causante de la mayoría de los perjuicios que sufrían los reos en las cárceles. Por eso, según ella misma relata, desde un principio los cambios en el cuerpo de prisiones «los veníamos estudiando con el profesor de la Universidad de Madrid, don Luis Jiménez de Asúa», y «la necesidad de la reforma vino a robustecerla un fichero, confeccionado por honestos y leales funcionarios que me entregaron personalmente en mi despacho del Ministerio»<sup>196</sup>.

En aquel fichero constarían, evidentemente, las faltas más importantes de determinados miembros del personal, a los que había que depurar. Pero, «antes de aplicar drásticas medidas», se comenzaron a aplicar reformas parciales, como la que prohibía a los funcionarios ausentarse de su residencia en el lugar de trabajo sin permiso, o la reestructuración del servicio de Inspección, para procurar un mayor control de los funcionarios y evitar los abusos. A tal fin, por Orden de 9 de junio de 1931 se suprimieron las inspecciones regionales y se centralizó el servicio en la Dirección General<sup>197</sup>, acabando con la influencia de los inspectores locales que solían ocultar o no castigar las acciones desmedidas o injustificadas de los funcionarios de prisiones. La Dirección debía coordinar a partir de entonces todos los asuntos de la Inspección, de los que se daría cuenta mensualmente a una Junta Central Inspector, aunque lamentablemente esta medida no se mantuvo por mucho tiempo<sup>198</sup>.

<sup>195</sup> El primer concurso público para la sección femenina quedó abierto pocos días después de la publicación de este Decreto, por Orden de 26 de octubre de 1931, y hacia marzo de 1935 la Sección Femenina Auxiliar contaba con 90 mujeres, de las cuales 6 eran jefes de servicio, y el resto oficiales y celadoras. Véase la Orden de 16 de septiembre de 1932, declarando con la categoría administrativa de Oficiales de Administración civil a las funcionarias que constituyen la Sección femenina de Prisiones, en CAMPILLO, Adolfo M., *Legislación penitenciaria (1931-1935)*, Alcalá de Henares, 1935, pp. 100-101.

<sup>196</sup> KENT, Victoria, «Las reformas del sistema penitenciario durante la Segunda República». *Historia 16*, Madrid, extra VII, octubre de 1978, p. 107.

<sup>197</sup> Véase el Decreto suprimiendo la Inspección regional de Prisiones en la *Gaceta de Madrid*, núm. 161, de 10 de junio de 1931, pp. 1279-1280, y las Órdenes nombrando Inspectores centrales de Prisiones a don Anastasio Martín Nieto, don Antonio Fernández Moreno y don Alfonso Díaz de Cevallos y Soldevilla, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 192, de 11 de julio de 1931, p. 317.

<sup>198</sup> La Inspección de Prisiones volvió a ser objeto de reformas como las publicadas en la *Gaceta de Madrid*, núm. 307, de 12 de noviembre de 1932, p. 748; *Gaceta de Madrid*, núm. 336, de 2 de diciembre de 1933, pp. 1434-1435; *Gaceta de Madrid*, núm. 66, de 7 de marzo de 1934, p. 1837; *Gaceta de Madrid*, núm. 169, de 17 de junio de 1936, pp. 2411-2412, y *Gaceta de Madrid*, núm. 173, de 21 de junio de 1936, pp. 2546-2547. De ellas nos informa GARGALLO VAAMONDE, Luis, *El sistema penitenciario de la Segunda República. Antes y después de Victoria Kent (1931-1936)*, Madrid, 2011, p. 56.

Además, «era necesario preparar el camino para la formación del nuevo personal de prisiones», y para ello se creó el Instituto de Estudios Penales en marzo de 1932<sup>199</sup>. Este Instituto, que recuperaría más adelante el nombre de Escuela de Criminología, fue dirigido por el profesor Luis Jiménez de Asúa, y su finalidad era la formación del personal de prisiones con estudios especializados de penología, criminología, psicopatología, pedagogía correccional, derecho penal y penitenciario, sistemas de identificación judicial, administración o contabilidad de prisiones, etc.

La depuración del Cuerpo de funcionarios de prisiones, aplazada pero no olvidada por Victoria Kent, era el siguiente paso, y a tal fin se encaminó tras la creación del Instituto de Estudios Penales, presentando un proyecto ante el nuevo ministro de Justicia don Álvaro de Albornoz. Como ella misma cuenta, el proyecto en líneas generales consistía en la «separación de aquellos funcionarios de conducta irregular, que ignoraban, además, los principios básicos del tratamiento de los detenidos», y su sustitución por los reclusos de mejor conducta hasta que llegaran los nuevos funcionarios formados en el Instituto de Estudios Penales.

La propuesta, al parecer, «asustó al señor Albornoz y la presentó al Consejo de Ministros», sin que finalmente fuera aprobada, probablemente por la presión de los funcionarios de prisiones, y porque las críticas a la gestión de Victoria Kent habían arreciado por parte de la oposición y de la opinión pública, culpándosele de fugas de presos y otros desmanes que ponían en tela de juicio su política correccional.

Tras el fracaso de su proyecto de depuración del cuerpo de funcionarios de prisiones, Kent presentó su dimisión el 4 de junio de 1932<sup>200</sup>, nombrándose Director General de Prisiones a Vicente Sol Sánchez<sup>201</sup>. Con él comenzaría una nueva etapa en la que predominaría la ideología de la defensa social frente al correccionalismo<sup>202</sup>, y en la que la Dirección General se reconciliaría con los funcionarios de prisiones, atendiendo la mayoría de sus demandas corporativas.

Algunas de ellas fueron de carácter meramente económico<sup>203</sup>. Pero otras, más interesantes, supusieron una sensible mejora de sus condiciones laborales,

---

<sup>199</sup> Orden de 29 de marzo de 1932, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 91, de 31 de marzo de 1932, p. 2258. En CAMPILLO, Adolfo M., *Legislación penitenciaria (1931-1935)*, Alcalá de Henares, 1935, pp. 69-77.

<sup>200</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 160, de 8 de junio de 1932, p. 1755.

<sup>201</sup> Decreto nombrando Director general de Prisiones a don Vicente Sol Sánchez, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 60, de 8 de junio de 1932, p. 1755. Su dimisión consta en la *Gaceta de Madrid*, núm. 60, de 8 de junio de 1932, p. 1755.

<sup>202</sup> GARGALLO VAAMONDE, Luis, *El sistema penitenciario de la Segunda República. Antes y después de Victoria Kent (1931-1936)*, Madrid, 2011, pp. 63-66.

<sup>203</sup> Son ejemplos de ello el temprano Decreto para presentar a las Cortes un Proyecto de Ley sobre concesión de un crédito extraordinario de 529.125 pesetas con destino a satisfacer a los funcionarios del Cuerpo de Prisiones (Sección técnico-auxiliar) el 20 por 100 sobre sus haberes, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 170, de 18 de junio de 1932, p. 1996; el Decreto para presentar a las Cortes un proyecto de un suplemento de crédito de 234.750 pesetas, con destino a satisfacer durante el segundo semestre del año actual los haberes de 150 oficiales de Prisiones que, hallándose en situación de excedentes forzosos, habrán de pasar al servicio activo, en la *Gaceta de Madrid*,

como, por ejemplo, la modificación del sistema de selección de los Jefes de servicio, que se amplió frente al procedimiento previsto en el Reglamento de 1930, permitiendo que fuera un sistema de oposición y no la elección de la Dirección General la que determinara dichos ascensos<sup>204</sup>; o la elevación a la categoría de «Oficiales», frente a la anterior denominación de «Auxiliares», a las funcionarias de la Sección femenina del Cuerpo de Prisiones<sup>205</sup>.

Otras evidentes mejoras laborales fueron la suspensión de la exigencia de prestar fianza que se les hacía a los administradores de prisiones antes de ocupar su cargo, la aprobación del Estatuto de la Mutualidad Benéfica de Funcionarios del Cuerpo de Prisiones, la ampliación de sus permisos, la concesión de vacaciones a los maestros de prisiones, el establecimiento de tres turnos diarios de ocho horas para todo el personal, la fijación de nuevos méritos para el ascenso interno en el Cuerpo, o recompensas especiales a su trabajo<sup>206</sup>.

Mención aparte requieren los cambios que se produjeron en cuanto su régimen disciplinario, disponiéndose que las autoridades gubernativas y judiciales se abstuvieran en adelante de actuaciones que afectasen al régimen o disciplina de los funcionarios de prisiones<sup>207</sup>, y permitiéndose que formaran parte de las Juntas de Disciplina de las mismas, con carácter de vocales, un Jefe de Servicios y un Oficial de Prisiones<sup>208</sup>. Incluso se presentó a las Cortes un proyecto de ley para atribuir a los funcionarios del servicio de Prisiones el carácter de Autoridad o Agente<sup>209</sup>.

---

núm. 196, de 14 de julio de 1932, p. 338; el Decreto disponiendo que los funcionarios encargados del manejo y custodia de fondos y efectos públicos en las Prisiones Centrales o provinciales, no tendrán obligación de prestar fianza como garantía del desempleo de su cargo, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 307, de 2 de noviembre de 1932, p. 748; el Decreto autorizando la presentación a las Cortes un Proyecto de Ley sobre concesión de un suplemento de crédito con destino a satisfacer los haberes de 150 oficiales de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 154, de 3 de junio de 1933, pp. 1654-1655; la Ley concediendo un suplemento de crédito de 407.000 pesetas para satisfacer los haberes de los oficiales del Cuerpo de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 195, de 14 de julio de 1933, p. 307.

<sup>204</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 238, de 25 de agosto de 1932, p. 1454. Sobre esta modificación, también se pronuncia más extensamente GARGALLO VAAMONDE, Luis, *El sistema penitenciario de la Segunda República. Antes y después de Victoria Kent (1931-1936)*, Madrid, 2011, pp. 66-67.

<sup>205</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 261, de 17 de septiembre de 1932, p. 2010.

<sup>206</sup> Respectivamente, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 307, de 2 de noviembre de 1932, p. 748, *Gaceta de Madrid*, núm. 3, de 3 de enero de 1933, pp. 44-47, *Gaceta de Madrid*, núm. 152, de 1 de junio de 1933, p. 1602, *Gaceta de Madrid*, núm. 222, de 10 de agosto de 1933, pp. 976-977, *Gaceta de Madrid*, núm. 235, de 23 de agosto de 1933, p. 1252, *Gaceta de Madrid*, núm. 171, de 20 de junio de 1934, p. 1839, y la *Gaceta de Madrid*, núm. 314, de 10 de noviembre de 1934, pp. 1188-1189. Algunas de ellas, aunque no todas, también fueron publicadas por CAMPILLO, Adolfo M., *Legislación penitenciaria (1931-1935)*, Alcalá de Henares, 1935, pp. 185 ss.

<sup>207</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 250, de 7 de septiembre de 1933, p. 1579.

<sup>208</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 128, de 7 de mayo de 1936, p. 1262.

<sup>209</sup> Véase el proyecto publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 324, de 20 de noviembre de 1935, y el Decreto declarando que los funcionarios del Servicio de Prisiones afectos a los Establecimientos o a la Inspección Central, tengan el carácter de Autoridad si sus funciones son inspectoras o directivas, y el de Agentes de la Autoridad, si son subalternos, tanto dentro de las Prisiones como fuera de ellas, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 268, de 25 de septiembre de 1934,

En beneficio de los funcionarios, también hubo reformas institucionales de cierta relevancia, como las acometidas en el servicio de Inspección<sup>210</sup>, que fue objeto de continuos cambios durante la República en busca de una eficacia que no lograba alcanzar<sup>211</sup>; o incluso las que se produjeron en la Dirección General de prisiones entre octubre de 1935 y febrero de 1936, en pleno apogeo del gobierno radical cedista, cuando este fue suprimido en pro de la centralización, incorporándose sus funciones a la Dirección General de Justicia<sup>212</sup>. Bajo su dependencia, se creó para ello una Subdirección de Prisiones, que dirigió José Luis Escolar, no volviéndose a recuperar la Dirección General hasta el nuevo triunfo de la izquierda, unida en el Frente Popular, y la formación de un nuevo gobierno por parte de Manuel Azaña a comienzos de 1936<sup>213</sup>.

---

pp. 2595-2596. También en CAMPILLO, Adolfo M., *Legislación penitenciaria (1931-1935)*, Alcalá de Henares, 1935, pp. 189-190.

<sup>210</sup> Véase el Decreto dictando reglas para el desempeño del cargo de Inspector Central de Prisiones, que podría desempeñar el puesto de Vocal de la Junta Inspector del Ramo, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 307, de 2 de noviembre de 1932, p. 748; la Orden dictando normas para el mejor servicio de inspección de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 50, de 19 de febrero de 1933, p. 1384; el Decreto creando el cargo de Subinspector general de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 336, de 2 de diciembre de 1933, pp. 1434-1435; la Orden Circular suprimiendo el cargo de Inspector general de Prisiones, y disponiendo pasen a depender directamente las Prisiones militares de los Generales de las Divisiones en cuyo territorio se hallen enclavadas, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 341, de 7 de diciembre de 1933, p. 1560; o la Orden disponiendo que el territorio nacional se divida, a los efectos de la Inspección de Prisiones, en las cinco Zonas que se indican, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 66, de 7 de marzo de 1934, p. 1837.

<sup>211</sup> Véase GARGALLO VAAMONDE, Luis, *El sistema penitenciario de la Segunda República. Antes y después de Victoria Kent (1931-1936)*, Madrid, 2011, p. 93.

<sup>212</sup> Véase el Decreto incorporando a la Dirección general de Justicia todos los servicios que correspondían con anterioridad a las suprimidas Subsecretarías de Justicia, Dirección general de Prisiones y Dirección general de los Registros y del Notariado, agrupándolos, por razón de su distinta naturaleza, en tres Subdirecciones, que se denominarán: de Justicia, de los Registros y del Notariado y de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 286, de 13 de octubre de 1935, p. 280; la Orden confirmando en el cargo de Subdirector de Prisiones a don José Luis Escolar y Aragón, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 290, de 17 de octubre de 1935, p. 425; la Orden distribuyendo los asuntos entre las tres Subdirecciones que se denominarán de Justicia, de Registro y del Notariado y de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 300, de 27 de octubre de 1935, pp. 763-764.

<sup>213</sup> Decreto restableciendo la Subsecretaría y las dos Direcciones generales de los Registros y del Notariado y de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 53, de 22 de febrero de 1936, p. 1522. A partir de este momento, se iniciará una frenética labor legislativa para reformar la organización y competencias tanto de la Dirección como de la Inspección de prisiones, como se comprueba en Decreto declarando nulo desde su origen el Decreto de 30 de noviembre de 1933, que creó el cargo de Subinspector general de Prisiones, que, en su virtud, queda suprimido, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 169, de 17 de junio de 1936; el Decreto autorizando al Ministro de este Departamento para presentar a las Cortes un proyecto de ley reformando la organización de la Dirección e Inspección de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 173, de 21 de junio de 1936, pp. 2546-2547; Ley relativa a los servicios de la Dirección general de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 196, de 14 de julio de 1936, p. 418; Orden disponiendo que los servicios de la Dirección general de Prisiones se ajusten a la nomenclatura y cuadro de asuntos que se detallan, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 197, de 15 de julio de 1936, pp. 568-569; Orden relativa a la reorganización de la Dirección e Inspección general de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 200, de 18 de julio de 1936; la Orden creando el cargo de Delegado especial de la Dirección general de Prisiones, y designando para el mismo a D. Melchor Rodríguez García, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 338, de 3 de diciembre de 1936, pp. 859-860; o la Orden suprimiendo el cargo de Secretario técnico de la Dirección general de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 364, de 29 de diciembre de 1936, p. 1142.

Antes de la supresión de la Dirección General, al iniciarse el gobierno cedista de Gil Robles, el Director General de Prisiones Hipólito Jiménez acometió asimismo la creación de un nuevo Cuerpo de Seguridad de Prisiones, frente al de los antiguos Guardianes, en condiciones muy favorables para los aspirantes (que debían haber pertenecido anteriormente a algún cuerpo armado, como el Ejército, la Marina, la Guardia Civil...) <sup>214</sup>. Los puestos ofertados trataban de hacerse atractivos por la peligrosidad que conllevaban en los difíciles momentos socio-políticos que se atravesaban. Pero con ello no sólo se fomentó el corporativismo o la protección del funcionariado frente al reo en las prisiones, sino también el regreso a un militarismo que sin duda retrotraía los avances correccionistas a tiempos del pasado <sup>215</sup>.

En contra de la primera política penitenciaria de la República, dirigida por Victoria Kent, encontramos finalmente la Orden de 5 de junio de 1933 que declaraba subsistente el artículo del Reglamento de Prisiones que prohibía la libertad de opinión en la prensa, permitida a los funcionarios de prisiones por la anterior Orden de 13 de julio de 1931 <sup>216</sup>. La prohibición para hacer cualquier crítica interna, o airear públicamente los problemas administrativos o las inquietudes morales de los funcionarios, venía a coadyuvar en definitiva la nueva visión que se quería proyectar de las prisiones, como instituciones técnicas para la aplicación de las penas, ajenas a cualquier nuevo debate moral o científico <sup>217</sup>.

## 7. CONCLUSIONES

En el intenso debate que acompañó a la llamada «reforma penitencia» desde finales del siglo XVIII hasta mediados del siglo XX, destacó sin duda la cuestión de su administración civil. Si uno de los pilares del Estado de Derecho contemporáneo fue la consagración de la pena privativa de libertad en las prisiones, frente a la preponderancia de las antiguas penas corporales, era necesario un aparato administrativo centralizado, fuerte y bien dotado, por el que el Estado fuera capaz de ejecutar la nueva pena que se había erigido en la pena principal del ordenamiento jurídico por ser la más igualitaria, la más humana, la más útil y la más racional.

<sup>214</sup> Véanse el Decreto creando el Cuerpo de Seguridad interior de las Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 12, de 12 de enero de 1934, pp. 378-379; la convocatoria del concurso para la formación de un grupo de 300 aspirantes al Cuerpo de Seguridad interior de las Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 17, de 17 de enero de 1934, pp. 470-471; y la relación de los individuos que finalmente constituyeron el Cuerpo de Aspirantes al de Seguridad interior de las Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 89, de 30 de marzo de 1934, pp. 2421-2424. También la dotación de otras 200 plazas de Guardianes de Prisiones para las nuevas cárceles rehabilitadas, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 348, de 4 de diciembre de 1934, p. 2139.

<sup>215</sup> En esta etapa, se verificó también el traspaso al gobierno catalán de las competencias en materia de prisiones, tras haberse aprobado su Estatuto, en virtud del Decreto implantando el acuerdo sobre adaptación del servicio de Prisiones a la Generalidad de Cataluña, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 132, de 12 de mayo de 1934, pp. 1010-1011.

<sup>216</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 158, de 7 de junio de 1933, pp. 1765-1766, y CAMPILLO, Adolfo M., *Legislación penitenciaria (1931-1935)*, Alcalá de Henares, 1935, pp. 141-144.

<sup>217</sup> QUADRA SALCEDO, Tomás de, «Seguridad pública y política penitenciaria». *Las reformas administrativas de la II República. V Seminario de Historia de la Administración*, Madrid, 2009, p. 69.

Esta idea, que desde el punto de vista de la teoría jurídica liberal seguía un razonamiento impecable, tropezó sin embargo en la práctica con dos importantes dificultades: de un lado, la tradicional adscripción militar de los primeros presidios españoles; y, de otro, la falta de medios económicos. Se apostó así, en un primer momento, por la decisión más comedida, atribuyéndose la Administración civil del Estado la adscripción de los presidios a título meramente competencial, a través de la creación de una novedosa Dirección General de Presidios dependiente del Ministerio de Fomento, mientras que de hecho se mantuvo su dirección en manos del ejército. Los conflictos durante buena parte del siglo XIX entre los Comandantes-directores, encargados del régimen interno de los presidios, y los Gobernadores civiles que controlaban desde la distancia su gestión, son el mejor ejemplo de la confusa y polémica transición administrativa que comenzaba así a plantearse.

La cuestión se hizo aún más compleja al sumar, a la problemática administrativa de los presidios, la de los simples depósitos municipales de detenidos o cárceles de custodia. El paradigma de la centralización administrativa impuso la necesidad de unificar el organigrama de todas las cárceles y presidios de la Nación a partir de la Ley de Prisiones de 1849, que las trató por primera vez de forma unitaria y consolidó finalmente el término «prisiones» para referirse a cualquiera de ellas (cárceles de partido, cárceles de Audiencia, depósitos municipales, prisiones o presidios).

Sin embargo, aunque dependieran jurídicamente de la Dirección General de Establecimientos Penales, que dictaba las disposiciones, en la práctica las cárceles y depósitos debieron seguir sustentándose principalmente a partir de fondos municipales o provinciales, o bien de la caridad; mientras que las prisiones o presidios siguieron sin poder zafarse aún de la influencia castrense. Habría que esperar hasta finales del siglo XIX para que, gracias a la paz social que consiguió imponer el régimen de la Restauración monárquica, se acometieran los avances más importantes de la llamada «reforma oficial penitenciaria». Entre ellos, la nueva adscripción del ramo de prisiones al Ministerio de Justicia, la creación del Consejo Penitenciario, o la formación de un Cuerpo Civil de Funcionarios de Prisiones por el que, paulatinamente, se fue apartando a los militares de su gestión.

A principios del siglo XX, sendos Decretos de 1901 y 1903 pusieron fin definitivamente a la influencia castrense en los presidios, amparada hasta entonces por la Ordenanza General de Presidios de 1834 que fue derogada. Frente al utilitarismo penal y la disciplina militar que prevalecieron en las prisiones españolas durante todo el siglo XIX, comenzaría a imponerse desde principios del siglo XX un nuevo régimen tutelar inspirado, principalmente, en las ideas correccionalistas del krausismo español, aunque también en el positivismo y otras corrientes penales largamente desarrolladas y debatidas en este tiempo. Se trataba, en definitiva, de dar prevalencia a la finalidad correctiva del delincuente frente a la utilidad del Estado; a la prevención especial frente a la prevención general.

Desde estas premisas ideológicas se acometieron las últimas grandes reformas que permitieron la desmilitarización de las prisiones. En primer lugar, a través del cierre de los presidios norteafricanos, donde en mayor medida se había mantenido la organización presidial militar; y, en segundo lugar, a través

del desarrollo del Cuerpo Civil de Funcionarios de Prisiones, para cuya formación se creó específicamente la llamada Escuela de Criminología.

La aparición de este Cuerpo Civil de funcionarios de prisiones fue, sin duda, un elemento clave para la desmilitarización de las mismas, no sólo en el caso de las de los hombres, sino también en el de las mujeres, para las que se creó asimismo, ya bajo el gobierno de la Segunda República española, una Sección Femenina auxiliar. Las cárceles de mujeres siguieron, de hecho, su propia evolución jurídica, como se ha visto, hasta convertirse en una prioridad de la política penitencia de Victoria Kent, principal impulsora de la Cárcel-Modelo de mujeres de las Ventas.

Probablemente éste fue el último gran hito de la reforma penitenciaria, porque tras la dimisión de Victoria Kent de su cargo de Directora General de Prisiones en 1932, se consolidó un mero racionalismo mecanicista en la aplicación del derecho penitenciario español, perdiéndose todo interés por una reforma que ya se consideraba acabada. El impulso vital de la cuestión penitenciaria, de raíces filantrópicas y humanitaristas, se había perdido, y la Historia zanjó un capítulo que todavía hoy día permanece olvidado en un cajón.

## ANEXO <sup>218</sup>

### CUADRO DE LOS DIRECTORES GENERALES A CARGO DEL RAMO DE PRESIDIOS DESDE 1834 HASTA 1936

Director General	Alta	Cese
José Virués (Mariscal de campo de los Reales ejércitos -1.º Director General)	14-04-1834	
Zenón Asuero	11-05-1840	
José Puidullés	25-07-1841	
Dionisio Valdés		
Pascual Marín Cuenca	20-10-1842	
Eugenio Moreno López	31-03-1844	
Diego Martínez de la Rosa		
Pascual M.ª Cuenca		
Dionisio Gainza	24-01-1857	
Sr. García Jove		
Joaquín Bañón y Algarra (Director General de Beneficencia, Sanidad y Establecimientos Penales)	26-11-1871	18-06-1872
José Peris y Valero	18-06-1872	24-11-1872
Juan Antonio Corcuera (Subsecretario del Ministerio de la Gobernación, se hace cargo de la Dir. Gral de Admón Local, Benef, Sanidad y Est. Penales)	24-11-1872	03-03-1873
José Carvajal (Subsecretario del Ministerio de la Gobernación - interinamente se hace cargo de la Dirección General)	03-03-1873	10-01-1874

<sup>218</sup> Fuente: la *Gaceta de Madrid*. Elaboración propia.

<b>Director General</b>	<b>Alta</b>	<b>Cese</b>
Julián García San Miguel (Dir. Gral. Benef, Sanidad y Establ. Penales)	10-01-1874	20-05-1874
Pedro Manuel de Acuña		03-01-1875
Salvador López Guijarro	03-01-1875	30-09-1875
Federico Villalba	30-09-1875	28-10-1875
Ramón de Campoamor (Interino - Dir. Gral. Beneficiencia y Sanidad)	28-10-1875	01-02-1876
Federico Villalba	01-02-1876	23-10-1878
Francisco Santa Cruz y Gómez	23-10-1878	10-03-1880
Alberto Bosch y Fustigueras	10-03-1880	20-01-1884
Gabriel Fernández Cadórniga (Director General de Administración local)	13-08-1880	17-09-1880
Francisco Martínez Corbalán (Director General de Beneficiencia y Sanidad)	01-11-1880	13-11-1880
Alberto Bosch y Fustigueras		
Angel Mansí y Bonilla	14-02-1881	21-01-1884
Gabriel Fernández Cadórniga	21-01-1884	29-07-1885
Javier Los Arcos y Miranda	28-07-1885	10-12-1885
Alberto Aguilera y Velasco	10-12-1885	08-08-1886
Emilio Sánchez Pastor (Interino - Subsecretario de Gobernación)	10-08-1886	18-08-1886
Emilio Nieto y Pérez	12-08-1886	
Pasa la Dirección general a depender del Ministerio de Gracia y Justicia por Ley de 29 de junio de 1887. Se lleva a cabo el 1.º de julio de 1887.		
Fermín Calbetón (Subsecretario de Gracia y Justicia por supresión Dirección General)	10-07-1888	31-10-1889
Emilio Nieto y Pérez	29-10-1889	02-02-1890
Diego Arias de Miranda y Goitia (Interino. Subsecretario de Gracia y Justicia)		
Diego Arias de Miranda	08-01-1889	07-06-1890
Federico Laviña y Laviña	08-06-1890	08-07-1890
Antonio Hernández y López	08-07-1890	22-12-1892
Antonio Barroso y Castillo	22-12-1892	28-11-1894
Manuel Grande de Vargas	28-11-1894	30-03-1895
José María de Eulate y Moreda	13-07-1895	09-10-1897
Eduardo García Díaz (Jefe de la Sección Penitenciaria de la D. G. de Est. penales)	10-10-1897	23-10-1897
Adolfo Merelles Caula (1)	22-10-1897	08-03-1899
Manuel de Burgos y Mazo	11-03-1899	14-01-1899
Pascual Domenech y Tomás	20-06-1899	01-10-1899
Antonio Hernández y López	08-07-1890	
Mariano Arrazola y Guerrero	20-01-1900	02-04-1901
Adolfo Merelles Caula (2)	02-04-1901	10-12-1902
Rafael Andrade y Navarrete	10-12-1902	14-04-1903
Luis San Simón y Ortega, Conde de San Simón	14-04-1903	18-01-1903
Manuel Grande de Vargas	28-11-1894	

Director General	Alta	Cese
Jorge Loring y Heredia, Marqués de Casa Loring	20-01-1905	28-04-1905
José Guijuelmo Aguado	29-04-1905	01-07-1905
Vicente Pérez y Pérez	01-07-1905	30-06-1906
Joaquín María Gastón y Elizondo	30-06-1906	18-07-1906
Juan Navarro Reverter y Gomis	18-07-1906	29-01-1907
Angel García Rendueles y González Llanos	29-01-1907	04-11-1909
Carlos Testor y Pascual	04-11-1909	06-02-1910
Leopoldo Serrano y Domínguez	06-02-1910	11-02-1910
Juan Navarro Reverter y Gomis	11-02-1910	08-07-1911
Antonio Pérez Crespo	08-07-1911	22-06-1913
Santos Arias de Miranda y Berdugo	22-06-1913	31-10-1913
Andrés Gutierrez de la Vega	31-10-1913	15-12-1915
Isidoro Rodríguez y Sánchez-Guerra	15-12-1915	16-06-1917
Francisco Marín y Beltrán de Lis, Marqués de la Frontera	16-06-1917	21-10-1917
Joaquín Sagnier Villavechia	21-10-1917	14-11-1917
Fernando Cadalso y Manzano (1) (Director general interino)	13-11-1917	17-11-1917
Eduardo Ortega Gasset	14-11-1917	09-12-1918
José Abril y Ochoa	11-12-1918	20-04-1919
Adolfo Pidal y Chico de Guzmán, Marqués de Pidal	20-04-1919	05-08-1919
José Díaz Cordobés y Gómez	05-08-1919	15-09-1920
José María Cervantes y Sanz de Andino	15-09-1920	19-03-1921
Carlos Hernández Lázaro	19-03-1921	12-07-1921
Gonzalo Fernández de Córdoba y Morales	12-07-1921	18-08-1921
Alfonso de Rojas y P. de Bonanza	18-08-1921	17-03-1922
Ramón Albó y Martí	17-03-1922	13-04-1922
Leopoldo García Durán	13-04-1922	12-12-1922
Juan Izquierdo Alcayde	12-12-1922	21-09-1923
José García San Miguel y Tamargo, Marqués de Belzunce	21-09-1923	20-03-1924
Fernando Cadalso y Manzano	02-12-1923	
Fernando Cadalso y Manzano (Pasa a Subsecretario del Ministerio interinamente)		18-01-1924
Constante Miquélez de Mendiluce y Peciña		17-02-1930
José Betancort y Cabrera	17-02-1930	19-04-1931
Victoria Kent Siano	19-04-1931	08-06-1932
Vicente Sol Sánchez	08-06-1932	29-04-1933
Manuel Ruiz Maya	07-05-1933	14-09-1933
José Estelles Salarich	14-09-1933	03-12-1933
Arturo Martín de Nicolás y García	03-12-1933	24-12-1933
Hipólito Jiménez y Jimenez Coronado	24-12-1933	24-06-1934
Elviro Ordiales Oroz	24-05-1934	23-11-1934
Francisco Delgado e Iribarren	23-11-1934	05-04-1935
Francisco Vega de la Iglesia y Manteca	05-04-1935	12-05-1935
Francisco Delgado e Iribarren	12-05-1935	04-10-1935
Pedro Villar Gómez	25-02-1936	07-09-1936
Manuel López-Rey Arrojo	07-09-1936	10-11-1936

ISABEL RAMOS VÁZQUEZ