

# Aproximación a Concepción Arenal y el sistema penitenciario

RICARDO M. MATA Y MARTÍN

Catedrático de Derecho penal  
Universidad de Valladolid

## RESUMEN

*Concepción Arenal constituye una eminente figura del pensamiento español del siglo XIX que sigue proporcionando luminosidad en cuantos temas abordó. Su ambición fundamental estaba en la dedicación personal e intelectual a los excluidos y más necesitados de la sociedad de su tiempo. Por ello escribió y se dedicó, entre otros grupos, a los presos, considerados los pobres más menesterosos de su época. Su episódica presencia en la Administración penitenciaria y los numerosos escritos de esta materia dan cuenta de este interés. Para ello elabora una sistemática y coherente concepción de la pena en la que destaca su necesario carácter correccional, emite informes que envía a los Congresos Penitenciarios internacionales con gran éxito e influye de manera más o menos inmediata en algunas reformas del sistema penitenciario. Todos estos aspectos son puestos de relieve en el presente trabajo para ofrecer una mejor idea de la trascendencia de esta personalidad del pensamiento penitenciario del siglo XIX que llega hasta nuestros días.*

Palabras clave: *Concepción Arenal, pobres, presos, cárcel, sistema penitenciario, Congresos penitenciarios internacionales*

## ABSTRACT

*Concepción Arenal is an eminent figure of Spanish thought of the nineteenth century that continues to provide luminosity in all issues she dealt with. Her fundamental ambition was a personal and intellectual dedication to the excluded and most*

*needy people of the society of her time. For that reason, she wrote and devoted himself, among other groups, to the prisoners, considered the most helpless poor people of her epoch. Her episodic presence in the Penitentiary Administration and the numerous writings on this subject reflect this interest. To this end, she draws up a systematic and coherent conception of the punishment, in which it stresses its necessary correctional nature, she issues reports that she sends to the international Penitentiary Congresses with great success and she influences in a more or less immediate way some reforms of the penitentiary system. All these aspects are highlighted in the present work to offer a better idea of the transcendence of this personality from the penitentiary thought of the nineteenth century that reaches our days.*

Key words: *Concepción Arenal, poor people, prisoners, jail, penitentiary system, international prison congresses.*

SUMARIO: 1. Introducción.–2. Las acciones de beneficencia para los necesitados.–3. Su trayectoria penitenciaria.–4. Aparición y desarrollo del sistema penitenciario en el siglo XIX.–5. Concepto y caracteres de la pena en Concepción Arenal.–6. Los informes a Congresos Penitenciarios Internacionales.–7. El personal y visitantes del sistema penitenciario español.–8. Algunas reformas penitenciarias suscitadas por Concepción Arenal.

## 1. INTRODUCCIÓN

Concepción Arenal es de esas figuras que a menudo se mencionan pero que en realidad no se conocen muy bien, que incluso estando presente en muchos escritos y siendo reconocida de forma general ha sido poco leída en sus obras y escasamente conocida en sus hechos. De ella dice SALILLAS que «la fama de su nombre, la fama espiritual, podemos decir, no puede ser mayor; pero la producción derivada de la lectura de sus obras, no puede ser más insignificante» (1). Es verdad también que a ello ayudó algo su falta de interés y resistencia en ser reconocida y biografiada, como también lo difícil de clasificar su pensamiento entre los grupos a los que de modo automático se adscribían los personajes públicos. Merece la pena contribuir, aunque sea de forma muy modesta, a un mayor conocimiento de esta ilustre figura del siglo XIX español, que destacó en variados campos pero que en esta breve colaboración en el conocimiento de su vida y obra será

(1) *Inspiradores de Doña Concepción Arenal*. Editorial Reus 1920, p. 5.

observada principalmente desde el punto de vista de su relación con el sistema penitenciario español y general de su época, la segunda mitad del siglo XIX en la que desarrolla lo que podríamos llamar su vida pública.

Había nacido en El Ferrol el 31 de enero de 1820. El padre de Concepción (Ángel Arenal Cuesta) era un militar profundamente liberal y de buena ilustración, que había publicado ya alguna obra sobre la organización militar de España. Al inicio del *trienio liberal* (1820-1822) apoyó la rebelión de las guarniciones de Galicia, cuyo mayor exponente era el liberal Francisco Espoz y Mina, Capitán general de Galicia. Ángel Arenal fue nombrado secretario político del Gobierno Superior de la Provincia de Galicia y en 1822 jefe político de Lugo (2). Después del Trienio liberal y la restauración del Absolutismo fue perseguido y encarcelado, falleciendo poco después de ser liberado en 1829 debido a la enfermedad y los padecimientos experimentados mientras estuvo en prisión (3). Así quedaron huérfanos sus hijas entre las que se encontraba Concepción cuando tenía nueve años de edad (4). Tras la muerte del progenitor se traslada la familia a Armañó (Cantabria) a la casa de la abuela paterna.

Ya en 1834 se va a vivir a Madrid con la ayuda de algún pariente. Sus deseos de aprendizaje le llevaron a estudiar Derecho en la entonces Universidad Central, los mismos estudios que había iniciado su padre pero que abandonó para alistarse en el ejército al comienzo de la guerra de la independencia. Para poder ingresar en los estudios se llegó a vestir de hombre y ser así según algunos autores la primera mujer universitaria. Cuando se reveló que en realidad era una mujer fue sometida a un examen que superó y con ello autorizada a proseguir sus estudios entre 1842 y 1845. En 1848 se casa con Fernando García Carrasco, igualmente jurista y escritor, quien murió tempranamente en 1857 afectado por tuberculosis después de nueve años de matrimonio y cuando ya tenían dos hijos pequeños. Esto la obligará al poco tiempo a retornar a las casas de los familiares fuera de Madrid. En Potes organizará la rama femenina de las Conferencias de San Vicente de Paul como asociación benéfica, animada por su amigo el músico Jesús Monasterio (5). Ya había publicado algunas cosas antes

---

(2) <http://www.filosofia.org/ave/001/a328.htm>.

(3) TELO NÚÑEZ, M. *Concepción Arenal y Victoria Kent. Las prisiones. Vida y obra*. Instituto de la mujer 1995, p. 18.

(4) SÁNCHEZ MOGUEL, A. «Doña Concepción Arenal en la literatura española». *Doña Concepción Arenal en la ciencia jurídica, sociológica y en la literatura* (AAVV). Madrid, 1894, p. 24-25.

(5) TELO NÚÑEZ, M. *Concepción Arenal y Victoria Kent. Las prisiones. Vida y obra*. Instituto de la mujer 1995, p. 23.

pero en los años 50 comienza a colaborar con la prensa, particularmente en el diario liberal La Iberia. Con el tiempo creará con ayuda de personas de su confianza una publicación –La Voz de la caridad– en el que publicará medio millar de artículos.

Arenal se ocupó en su numeroso grupo de publicaciones de temas también muy distintos. Lo hizo de pedagogía, materias jurídicas, científicas, sociológicas, históricas, escribió literatura, la mujer, bellas artes, música o sobre problemas sociales. Pero puede decirse que existe un nexo común en todos sus escritos, una preocupación predominante que enlaza con su vida y sus hechos. En su vida hay sin duda un norte claro que es su actividad en favor de lo que hoy llamaríamos los excluidos, lo marginados sociales a lo que cuidó profundamente en su quehacer y en sus obras. «la causa y el acicate de cuanto pensó y obró no fue otro que un sentimiento de humanidad, siempre en acción, un sentimiento de simpatía para todos los dolores, un sentimiento de compasión para todos los desgraciados. Lo son los pobres, y por eso escribió sobre beneficencia; lo son los obreros, y por eso escribió sobre el problema social; lo son los presos, y por eso escribió sobre derecho penal y sistemas penitenciarios; lo son las víctimas de la guerra, y por eso escribió sobre el derecho internacional; y por eso, además de escribir, fundó y fue el alma de sociedades caritativas; visitó e inspeccionó prisiones y se puso al frente de algunos hospitales durante la última guerra civil» (6).

## 2. LAS ACCIONES DE BENEFICENCIA PARA LOS NECESITADOS

En este sentido de su interés y atención a los más necesitados su Memoria sobre La beneficencia, la filantropía y la caridad de 1861, puede considerarse central entre sus obras. La misma fue premiada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de Madrid. En ella señalaba lo distinto de cada concepto mencionado. «*Beneficencia*, es la compasión oficial que ampara al desvalido por un sentimiento de orden y de justicia. *Filantropía*, es la compasión, filosófica, que auxilia al desdichado por amor a la humanidad, y la conciencia de su dignidad y de su derecho. *Caridad* es la compasión cristiana que acude al menesteroso por amor de Dios y del prójimo». Pero advertía de las actuaciones no coordinadas de cada una de ellas, especialmente en un

---

(6) DE AZCÁRATE, G. «Doña Concepción Arenal en el Derecho y la sociología». *Doña Concepción Arenal en la ciencia jurídica, sociológica y en la literatura* (AAVV). Madrid, 1894, pp. 9-10.

tiempo en el que el Estado comenzaba a asumir la beneficencia pública pero desplazaba la caridad y filantropía privadas: «Es consolador que los hombres pensadores hayan comprendido todo el mal que viene de que estas tres grandes fuentes de consuelo corran en distintas direcciones. La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas consigna este hecho de una triste evidencia para todos los que han pensado en la materia. *La caridad privada y la Beneficencia pública están separadas*». Por eso a continuación afirmaba la necesidad de cooperación, dando pistas y sugiriendo fórmulas: «*Es preciso enlazarlas. ¿Bajo qué bases? He aquí el problema para cuya resolución hace un llamamiento a las inteligencias que en estas cuestiones se ejercitan. «Cuatro son los principios que en nuestro concepto deben seguirse para enlazar la caridad privada y la Beneficencia pública. 1.º Es un deber de la sociedad procurar a los desvalidos la mayor suma de bien posible. 2.º La Sociedad no comprende su alta misión, si cree llenarla con solo hacer bien material. 3.º El Estado aislándose de la caridad privada no puede auxiliar debidamente ni el cuerpo del menesteroso ni su alma. 4.º Existen en la Sociedad los elementos necesarios para consolar todos los dolores, no hay más que armonizarlos*».

Durante el siglo XIX habrá una continuación de las actividades de sociedades filantrópicas, entorpecidas por guerras, acontecimientos políticos y sociales, destacando hacia la segunda parte del mismo la acción de asistencia, de acompañamiento y estudio desplegada por Concepción Arenal y reconocida internacionalmente (7). Esta infatigable escritora y activista en pro de los más desválidos alienta de forma intensa e inteligente a la sociedad a promover la ayuda a todo tipo de necesitado, entre los que se cuentan sin lugar a dudas los encarcelados. En realidad todo lo relativo a la beneficencia, filantropía o caridad, constituye para Concepción Arenal una obligación social que supone un acto de justicia y no de mera liberalidad con los desamparados.

Su claro discernimiento le hace ver la necesidad de una acción coordinada entre la acción de la beneficencia pública con la caridad privada, para poder ser eficaces en una actuación que debe ser permanente y que más allá de necesaria asistencia material busca la formación moral e instrucción básica de sus destinatarios. Además este tipo de asistencia a los que se encuentran en situación de debilidad concierne a todos los ciudadanos, pues «El filósofo ve en la caridad un elemento de bienestar, el político un elemento de orden, el artista un tipo de belleza, el creyente la sublime expresión de la voluntad de

---

(7) WINES, E.C. *The State of the Prisons and of Child-Saving Institutions in the civilized world*. Patterson Smith 1968, p. 365.

Dios. Es como la aurora; cada viviente la saluda en su lenguaje, pero no hay ninguno que deje de saludarla».

Pero para Arenal todo lo concerniente a la ayuda a las personas en situación de carestía material y moral no es simplemente algo que dependa de las personas de buena voluntad, sino que se trata de un deber cívico que concierne a cualquiera más allá de creencias y otras diferencias personales. Y esta obligación de todo ciudadano emana en realidad por cuanto la civilización nos pone ante un deber que procede de la justicia. Es un deber: «Esto no es ya solamente un precepto religioso, es una verdad filosófica, un axioma moral, una irresistible tendencia de la sociedad que empieza. Con motivo de un grave mal que remediar, o de un gran bien que hacer, convocad hombres de todas clases y opiniones, un demócrata y un absolutista, un millonario y un artesano, un ateo y un creyente; la forma de sus razonamientos variará mucho, los medios que propongan para alcanzar el fin propuesto serán también diferentes, pero todo lo que digan todos partirá de esta verdad y volverá a ella». Pero, como se ha indicado, es un deber que se apoya en razones de justicia: «La indiferencia para los males de nuestros semejantes, no revela ya solo dureza en el corazón, sino extravío de la inteligencia; al hombre cruel no le falta solamente sensibilidad y espíritu religioso, sino razón. La tendencia al bien se encarna cada día más en el hombre civilizado, pasa del corazón a la cabeza, y estamos tocando la época en que las leyes del mundo Cristiano derivarán de este principio».

Además, como mujer de amplios conocimientos, advierte la necesidad de aprovechar todos los recursos en esta ingente tarea para hacerla verdaderamente eficiente. Entre ellos la ciencia, que en su vertiente de las ciencias naturales y los conocimientos experimentales pueden hacer mucho más práctica la tarea, en coordinación con las ciencias no experimentales. Reclama para la acción caritativa el auxilio eficaz de las ciencias. El aislamiento que observa a la hora de llevar a cabo la beneficencia en España le impide ser más eficaz. «La Beneficencia en España marcha empíricamente en el más fatal aislamiento de las ciencias que pudieran auxiliarla. No consulta la higiene para la conservación de la salud, ni la química para analizar y buscar alimentos sanos, nutritivos y baratos; ni la moral y la economía política para utilizar sus luminosas verdades. Las ciencias sociales lo mismo que las físicas no pueden aislarse, ni puede caminar una sin el auxilio de las otras. Si la Beneficencia interroga tan solo la economía política y prescinde de la moral se equivocará, será cruel y no conseguirá su objeto, porque desconociendo el corazón del hombre le pedirá imposibles. Nada más común que declamar contra la *imprevisión del*

*pobre*, esa providencial y jovialísima compañera, que lo permite estar alegre sin ser dichoso, y cantar la víspera de su infortunio. El que no ha sentido nunca el hambre ni las privaciones materiales discurre así. El pobre tiene, por ejemplo, 90 rs. para treinta días, gaste 5 rs. diarios, y nunca se verá absolutamente privado de recursos, y no que gastando ciertos días cinco o seis, llega uno en que no tiene absolutamente que gastar: esto es concluyente. Pero no hay nada más inexacto que las ciencias exactas aplicadas ciegamente a la moral» (Memoria sobre La beneficencia, la filantropía y la caridad. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1861).

### 3. SU TRAYECTORIA PENITENCIARIA

Difícil es conocer el momento inicial de su interés y contacto inmediato con el mundo penitenciario, más allá del torrente general de la beneficencia en el que se incluía y al que sabemos que Concepción Arenal dispensaba su mayor atención. No es, sin embargo, casual, su relación con un personaje de gran relevancia en su tiempo y que mantuvo alguna relación con la ayuda a los reclusos como será Salustiano Olózaga, antiguo presidente del Consejo de Ministros, ministro y diputado liberal. Tiempo atrás D. Ramón de la Sagra, naturalista estudioso de los sistemas penitenciarios en Estados Unidos y Europa a su regreso a España inspira la Sociedad Filantrópica, creada en 1838, que puede considerarse la tercera de las Asociaciones con fines penitenciarias que aparecen en nuestro territorio. Su primer presidente será el fundador del Monte de Piedad y el segundo el propio Salustiano Olózaga (8). Persona a la que dedica una conmovedora epístola en verso «A mi aflijido amigo Don Salustiano Olozaga» (9) al que quiere alentar y llama a seguir con su generosa actividad en mitad de un agudo dolor: «*Esto es lo que de tí la patria espera, Tu corazón despedazado aún late; Éntrate en lo más recio del combate; Y sucumbe abrazado á tu bandera*». A él dedicará también el opúsculo «A todos» (10) en 1869, en el que repasa los distintos sistemas penitenciarios y hace algunas propuestas de reforma. Allí le hace una dedicatoria: «Al Excmo. Sr. D. Salustiano Olózaga. No es al frente de un escrito de tan

(8) SALILLAS, R. *Inspiradores de Doña Concepción Arenal*. Editorial Reus 1920, p. 29.

(9) *La Iberia*, 24 de marzo de 1866.

(10) Obras completas de D.<sup>a</sup> Concepción Arenal. Tomo Décimo. Las colonias penales de la Australia y la pena de Deportación. Madrid, 1895, p.163

poco mérito como este donde yo había pensado poner su nombre de U., amigo mío, en prueba de lo mucho que le aprecio y en recuerdo de lo mucho que le debo. No le dedico a U., pues, este opúsculo, sino que le pongo bajo su protección, á ver si con ella puedo lo que no podría solo, contribuir algo a que se dé el primer paso en la reforma de las prisiones».

En octubre de 1863 es nombrada Visitadora de Cárceles de mujeres, la primera mujer que recibe este encargo oficial y en el cual se mantuvo hasta 1865 al cesar con motivo del cambio de Ministro y pese a las mejoras sustanciales en la Casa-Galera de la Coruña (11). Con esta ocasión se traslada a la Coruña donde conoce a la condesa de Espoz y Mina con la que colaborará asiduamente en el ámbito de la beneficencia. Este último año caerá enferma y tendrá oportunidad de reposar en la quinta de la misma condesa. En 1865 había publicado sus Cartas a los delincuentes, dedicada la obra a D. Antonio Mena y Zorrilla, Director General de Establecimientos Penales, que, al decir de Salillas (12) espontáneamente la nombró visitadora de las cárceles de mujeres.

En septiembre de 1868 se había producido la llamada revolución gloriosa que acabaría con el reinado de Isabel II, al frente de la cual se situaba –junto a otros– el general Juan Prim. Daría lugar a la Constitución de 1869 de tipo liberal radical, en la que se mantenía la institución monárquica que ahora había que llenar de contenido renovado. Es en este periodo cuando en 1868 nuevamente asume un cargo oficial, ahora como Inspectora de Casas de corrección de mujeres, en el que pudo estar hasta 1873 (13). Efectivamente el 30 de octubre de 1868 se dispone oficialmente, entre otros asuntos relativos a presidios en el Ministerio de Gobernación, «Restablecer la inspección general de las casas de corrección de mujeres, y nombrar para que la desempeñe á doña Concepción Arenal, cesante del mismo cargo».

El intento de instauración monárquica de la nueva dinastía con Amadeo de Saboya en el trono de España fracasaría, proyecto ya muy debilitado desde el asesinato del general Prim, dando lugar a la aparición de la I República en España. En mayo de 1873 alguna prensa se hace eco de la noticia de que el Ministro de Gracia y Justicia, Nicolás Salmerón –quien había estado preso durante cinco meses en la cárcel del Saladero en el año 1867–, ha encargado a Concepción Arenal la redacción de un Código penal. Entre los diarios los hay muy críticos pues se le supone excesivamente humanitaria y poco conocedora de la

---

(11) La soberanía nacional. *Diario Progresista*. Viernes 18 de agosto de 1865.

(12) *Inspiradores de Doña Concepción Arenal*. Editorial Reus, 1920, p. 45.

(13) Como manifiesta *El Imparcial*, 20 de mayo de 1873.

justicia penal (14). Después se anuncia que el Ministro ha consultado a varias personas conocedoras del sistema penitenciario respecto a la reforma del sistema de corrección de mujeres, entre ellas a Arenal. Lo que parece más cierto es que en febrero de 1873 fue nombrada miembro de la Comisión encargada de preparar el establecimiento de un nuevo régimen penitenciario y la reforma del Código penal, pero la vida de la comisión fue muy breve y resultó disuelta el 16 de agosto de ese año (15).

Hasta el final de sus días a los setenta y tres años seguirá manteniendo el interés y escribiendo en materia penitenciaria. En 1877 recibe un nuevo galardón (primer premio) de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Esta vez por su Memoria sobre Las colonias penitenciarias de la Australia y la pena de deportación que había presentado en un concurso sobre la posibilidad de establecer colonias penitenciarias en el exterior y que había competido con concursantes tan conocidos y de excelencia en el ámbito penitenciario como Francisco Lastres y Pedro Armengol (16). En ese mismo año publica también sus *Estudios Penitenciarios* o el escrito sobre *La cárcel llamada modelo*. Más adelante seguirá el *Manual del visitador del preso*, aparecido con anterioridad en francés (1893). Participa, enviando informes en diversos Congresos Penitenciarios Internacionales por los que recibirá el aplauso y reconocimiento internacional. A algunas de estas aportaciones penitenciarias nos vamos a referir brevemente a continuación.

#### 4. APARICIÓN Y DESARROLLO DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN EL SIGLO XIX

El siglo XIX es tiempo de convulsiones, reformas y revoluciones en todos los ámbitos políticos, institucionales, sociales, económicos y jurídicos. A lo largo de este dilatado periodo los cambios históricos producidos resultarán sustanciales en los distintos sectores mencionados, aun cuando los mismos en muchas ocasiones tan solo se pueden apreciar por el transcurso de dilatados espacios temporales, siendo difícil la realización brusca de los mismos. Los regímenes políticos se van a suceder, desde la Monarquía absoluta, al inicio de

---

(14) *La Época*, 19 de mayo de 1873. También *El Imparcial*, 19 de mayo de 1873.

(15) TELO NÚÑEZ, M. *Concepción Arenal y Victoria Kent. Las prisiones. Vida y obra*. Instituto de la mujer, 1995, p. 45.

(16) *La Época*, 29 de junio de 1877.

la monarquía constitucional y parlamentaria, la instauración de una nueva monarquía, el régimen republicano o la restauración de la dinastía tradicional.

En el contexto de esta situación, la inestabilidad resultará permanente. Por supuesto la de los regímenes políticos ya indicados, pero también dentro de ellos de los gobiernos y de las políticas establecidas para la gestión de la cosa pública. En este marco de incertidumbre se sitúa también el inicio propiamente del sistema penitenciario español. En el periodo histórico –sin fecha exacta, por tanto– en el que las viejas penas decaen por falta de adecuación a las circunstancias o por cambios en la sensibilidad social y se instaura como tal pena –de forma generalizada y organizada– la privación de libertad del ser humano. Un buen punto de referencia será el año 1834, en el que aprobada la Ordenanza General de Presidios, se crea el órgano administrativo encargado de gestionar la ejecución de las penas privativas de libertad y consiguientemente queda esta tarea en manos de la administración civil y no de la militar de la que procedía (17). En la lenta construcción del Estado liberal y sus reformas administrativas encontramos también la presencia del desarrollo del sistema penitenciario, como se aprecia en la división territorial del país en provincias.

Ya en la segunda mitad del siglo se presenta con cierta singularidad el Programa para la reforma de 1860. Especial interés ha mostrado por este Programa García Valdés, para el que con el mismo «se decide el devenir del régimen interno de los establecimientos» (18). En tal Programa, pese a que el sistema celular permanente –encierro en celda «de día y de noche»– no deja de ser admirado al menos en algunos aspectos, pero el excesivo coste que supondría su ejecución lleva a acoger el sistema de clasificación que permite la reclusión por cuadras o salas comunes por grupos. Se desarrolló no poca actividad y se concibieron buenas expectativas que, sin embargo, en la práctica se vieron reducidas. De esta época datan las cárceles de Loja, Mataró, Pontevedra y Vigo (19). Para Salillas (20) en este momento se presentó la mejor oportunidad para realizar la reforma pero, sin embargo, se malogró. «Posada Herrera contó con un plan más perfecto que los

---

(17) Sobre las iniciativas anteriores a 1834 de reforma del sistema de cárceles en España, puede consultarse LLORCA ORTEGA, J. *Cárceles, presidios y casas de corrección en la Valencia del XIX*. Tirant lo Blanch 1992, p. 199 ss.

(18) *Del presidio a la prisión modular*. Opera prima 1998, p. 34.

(19) Al respecto SALILLAS, R. *La vida penal en España*. Madrid, 1888. Edición Facsímil, Analecta editorial. Pamplona 1999, p. 403.

(20) SALILLAS, R. *La vida penal en España*. Madrid, 1888. Edición Facsímil, Analecta editorial. Pamplona 1999, p. 412.

que habían trazado sus predecesores, contó con créditos para realizarlo, y dejó la ruina en pie».

Durante el llamado sexenio revolucionario (1868-1874) se vivió una intensa preocupación y debate sobre el sistema penal que se extenderá más allá de los especialistas y que continuará en el periodo posterior (21). En 1869, durante la regencia de Francisco Serrano, se aprueba la Ley de bases «para la reforma y mejora de las cárceles y presidios, y para el planteamiento de un buen sistema penitenciario» (22). En ella se distinguen como establecimientos penales, los Depósitos municipales, las Cárceles de partido, las Cárceles de Audiencia, Presidios y Casas de corrección y las Colonias penitenciarias (base primera). Se establece que se procederá a la reforma y mejora de todas las cárceles de partido y de Audiencia (cuyos gastos correrán a cargo de Ayuntamientos y Diputaciones), «para darles las condiciones de capacidad, higiene, comodidad y seguridad indispensables» y conseguir la debida separación por clases o grupos. También se establece la obligación para el Estado, a través del Ministerio de la Gobernación y de la Dirección del Ramo de llevar a cabo la reforma y mejora de los presidios y casas de corrección. En ellos se implantará «el mejor sistema para nuestro país, que es el sistema misto, ó sea el de separación y aislamiento de los penados durante las horas de la noche con el trabajo en común durante el día», eso sí con la debida separación por grupos según lo que convenga para su corrección y enmienda (base quinta).

Concepción Arenal había depositado algunas esperanzas en la reforma penitenciaria de este momento que, sin embargo, resultaron para ella frustradas, produciéndose un auténtico divorcio entre las propuestas de Arenal y la acción del gobierno según Salillas (23). Respecto a la Ley aprobada señaló Concepción Arenal lo apresurado de su discusión, en dos sesiones conjuntamente con otros asuntos y realizo una severa crítica de la misma (24). En el mismo escrito la reformadora entiende que el sistema de clasificación resulta impracticable e inútil y se muestra partidaria del sistema llamado de Auburn

---

(21) Señala Pedro FRAILE cómo en este periodo comienza a ser conocida la situación de las prisiones, el tema es tratado por distintos autores y llega a la sociedad y al ámbito político. Esto hará a su vez que durante el siguiente régimen político de la Restauración el debate siga vivo. *Un espacio para castigar. La cárcel y la ciencia penitenciaria en España (siglos XVIII-XIX)*. Ediciones del Serbal 1987, pp. 89-90.

(22) Con fecha de 21 de octubre de 1869 (*Gaceta* de 22 de octubre de 1869).

(23) «Doña Concepción Arenal en la Ciencia penitenciaria». *Doña Concepción Arenal en la ciencia jurídica, sociológica y en la literatura* (AAVV). Madrid, 1894, p. 53

(24) Véase «Examen de las bases aprobadas por las Cortes para la reforma de las prisiones». *Obras completas*, Tomo Décimo. Madrid, 1895, p. 221 ss.

con «aislamiento de noche en la celda, y de día trabajo en común y en silencio» (25). Autora que pone especial énfasis en señalar la necesidad de que los aspectos fundamentales se encuentren recogidos en la Ley para preservar la igualdad y evitar la arbitrariedad: «nada esencial debe dejarse a los reglamentos» (26).

Ya en el periodo republicano del sexenio se acogió también con interés la idea de la reforma penitenciaria (27). Como Ministro de Gracia y Justicia, Nicolás Salmerón, en 1873, impulsó los preparativos de la misma con la redacción de un borrador de la parte general del Código penal (Libro I) –bajo las directrices del correccionismo–, se adoptó un proyecto de ley de prisiones en el que se incluía el sistema de aislamiento absoluto entre los presos y se consignó en los presupuestos una cantidad importante para la construcción de una penitenciaría celular. Para el propósito de la reforma se había acudido a RÖDER, quien elaboró un informe con el título de «Reforma del sistema penal español mediante el régimen celular», que se incluye al final de la obra del mismo autor «Las doctrinas fundamentales reinantes sobre el delito y la pena en sus interiores contradicciones», traducida por Francisco Giner. En la Memoria del indicado juriconsulto no se indagaba la situación de los establecimientos penitenciarios españoles sino que se hacían consideraciones válidas con carácter general. Así señalaba que «La principal raíz de todos los vicios de las prisiones hoy día consiste en la convivencia en un mismo local, de día y de noche, de hombres por muchos conceptos pervertidos y perjudiciales» (28). Como «En ningún caso puede el Estado declinar la responsabilidad que le pertenece por su conducta con los penados durante el tiempo de su condena» (29), se hace necesario establecer un sistema penitenciario apropiado para lograr la reforma interior, no

---

(25) «Examen de las bases aprobadas por las Cortes para la reforma de las prisiones». *Obras completas*, Tomo Décimo. Madrid, 1895, pp. 237-8, en general pp. 233 ss.

(26) «Examen de las bases aprobadas por las Cortes para la reforma de las prisiones». *Obras completas*, Tomo Décimo. Madrid, 1895, p. 287. Sobre ello puede verse también SANZ DELGADO, E. *El humanitarismo penitenciario español del siglo XIX*. Edisofer 2003, p. 262 y ss.

(27) Lo recoge Salillas en su obra *La vida penal en España*. Madrid, 1888. Edición Facsímil, Analecta editorial. Pamplona, 1999, pp. 417-8, nota 2.

(28) RÖDER. *Las doctrinas fundamentales reinantes sobre el delito y la pena en sus interiores contradicciones*. Incluye Memoria *Sobre la necesaria reforma del sistema penal español mediante el establecimiento del régimen celular*. Traducción Francisco Giner. Madrid, 1876, p. 339.

(29) RÖDER. *Las doctrinas fundamentales reinantes sobre el delito y la pena en sus interiores contradicciones*. Incluye Memoria *Sobre la necesaria reforma del sistema penal español mediante el establecimiento del régimen celular*. Traducción Francisco Giner. Madrid, 1876, p. 339.

la meramente exterior o aparente. Analiza y rechaza el sistema de clasificación y el de Auburn, sistemas que entiende no pueden conseguir tal objetivo. De forma que «en el régimen celular obra todo lo más justamente posible la interior eficacia de la pena» (30). Con ello se dirige a las instituciones españolas, deseando que «las Cortes españolas consignent el principio de que debe aplicarse dicho sistema, lo más pronto posible, a todas las prisiones de la Nación...» (31).

Con la orientación imprimida en este momento histórico al sistema penal, aunque con escasísimas realizaciones dada la extrema debilidad y duración temporal del régimen establecido durante este sexenio, puede decirse que se produce un giro sustancial en la concepción de las infraestructuras penales. Hasta entonces la normativa penitenciaria, tanto en lo referente a la Ordenanza de Presidios y Arsenales de Marina de 1804, como a la Ordenanza General de Presidios de 1834, viene presidida por la configuración de espacios comunes pero sobre los que se quiere aplicar el criterio de la clasificación, estableciendo grandes grupos de internos que deben permanecer separados, como los adultos, mayores y jóvenes –por una parte–, varones y mujeres –en otros espacios–, políticos y comunes –por otra–, preventivos y penados –como otra gran clasificación–. En todo caso, el régimen establecido lo era siempre desde el ángulo de grandes dormitorios, cuadras o brigadas como espacio de gran acogida para la población reclusa. Con la Ley de bases de 1869 y posteriores bajo la influencia parcial del panóptico de Bentham (32) se impulsa el sistema de individualización, con disposición celular de las nuevas construcciones, especialmente en los centros de las grandes urbes. Desde el sistema de clasificación propio de los grandes espacios comunes en los encierros se da un salto, al menos en la idea que guía la actividad de la administración penitenciaria –y antes ya en los estudiosos y preocupados por

---

(30) RÖDER. *Las doctrinas fundamentales reinantes sobre el delito y la pena en sus interiores contradicciones*. Incluye Memoria Sobre la necesaria reforma del sistema penal español mediante el establecimiento del régimen celular. Traducción Francisco Giner. Madrid, 1876, p. 357.

(31) RÖDER. *Las doctrinas fundamentales reinantes sobre el delito y la pena en sus interiores contradicciones*. Incluye Memoria Sobre la necesaria reforma del sistema penal español mediante el establecimiento del régimen celular. Traducción Francisco Giner. Madrid, 1876, p. 363.

(32) Indica Pedro Fraile que la concepción de Bentham fue tan solo parcialmente entendida, aprovechándose la capacidad de generalizar la vigilancia «pero se soslayaron aquellos aspectos que el filántropo entendía como sus otras virtudes: la posibilidad de lograr una obediencia maquinal, de controlar cada movimiento de sus inquilinos y, al cabo, hacerse dueño de su voluntad». *Un espacio para castigar. La cárcel y la ciencia penitenciaria en España (siglos XVIII-XIX)*. Ediciones del Serbal, 1987, p. 191.

el tema penitenciario—, hacia el sistema de individualización que se traduce, o intenta traducirse, en las edificaciones celulares. Este sistema de individualización, con su disposición celular, manifestado especialmente en las edificaciones denominadas modelo, será considerado el que mejores resultados permite obtener (33).

Después de la Restauración monárquica y la Constitución de 1876 parece que uno de los problemas que cobró mayor trascendencia fue el del régimen de las prisiones (34). Con posteridad a un vivo debate parlamentario se aprueba la construcción de la cárcel modelo de Madrid, mediante Ley de 8 de julio de 1876 (35), en cuya primera piedra colocada por Alfonso XII el 5 de febrero de 1877 se recoge una inscripción que señala que con tal construcción «comenzaba la reforma penitenciaria en España» (36). Este modelo penitenciario se quería que sirviese de referente para la construcción de posteriores edificaciones penitenciarias, de forma que el Programa para la construcción de cárceles de partido de 1877, con distintas posibilidades y adaptaciones, adopta el esquema ya establecido anteriormente por la mencionada norma (37). En la regulación particularizada (Regla-

(33) FRAILE, P. *Un espacio para castigar. La cárcel y la ciencia penitenciaria en España (siglos XVIII-XIX)*. Ediciones del Serbal, 1987, p. 191.

(34) Señala nuevamente Pedro Fraile que «a partir de 1876, con la Restauración Borbónica, se incrementa desde el poder la voluntad de abordar una serie de transformaciones que, si bien no son lo profundas que sería necesario para reorganizar el país desde nuevas bases, sí que pretenden ofrecer una imagen de evolución y cambio». *Un espacio para castigar. La cárcel y la ciencia penitenciaria en España (siglos XVIII-XIX)*. Ediciones del Serbal 1987, p. 189. GÓMEZ BRAVO entiende que la obra de la restauración obedecía a un transfondo político diverso al del Sexenio, aun cuando muchos de sus proyectos se volvieran a poner sobre la mesa, en cuanto el auge de las cárceles modelo representaría la victoria del orden moral, social, religioso y político. Además las distintas reformas, singularmente la creación del Cuerpo de funcionarios penitenciarios anunciaba el ocaso de los presidios. *Crimen y castigo. Cárceles, Justicia y Violencia en la España del siglo XIX*. Catarata, 2005, pp. 237-8.

(35) LASTRES, F. *Estudios Penitenciarios* (Madrid, 1887), Edición Facsímil, Analecta 1999, p. 204. Relata la iniciativa de una interpelación presentada por Manuel Silvela exponiendo la necesidad de construir un nuevo centro ante el estado que presentaba la anterior cárcel, conocida por el Saladero, que no permitía una simple reforma. Señala también las críticas a las que se sometió el proyecto debido fundamentalmente a que estuviera destinado tanto a presos preventivos como penados, lo que tenía su origen como siempre en las dificultades financieras (p. 206). FRAILE, P. *Un espacio para castigar. La cárcel y la ciencia penitenciaria en España (siglos XVIII-XIX)*. Ediciones del Serbal 1987, p. 181. También RIVERA BEIRAS, I. *La cuestión carcelaria. Historia, Epistemología, Derecho y Política penitenciaria*. Buenos Aires 2008, p. 96.

(36) Así lo recoge CADALSO, F. *Instituciones Penitenciarias y similares de España*. Madrid, 1922, p. 248-9.

(37) Véase FRAILE, P. *Un espacio para castigar. La cárcel y la ciencia penitenciaria en España (siglos XVIII-XIX)*. Ediciones del Serbal 1987, p. 184.

mento de 23 de febrero de 1894) de la nueva cárcel modelo de Madrid el régimen penitenciario no aparece con claridad pues se incluyen elementos del progresivo, celular y correccional (38).

Al año siguiente del texto constitucional se dicta el Real Decreto de 31 de enero de 1877 por el que se pone en marcha la Junta de reforma penitenciaria y el ya mencionado Real Decreto de 4 de octubre de 1877 por el que se crean las Juntas de Reformas de las cárceles (39). Estas Juntas de reforma de las cárceles deberían constituirse en todas las cabezas de partido judicial «para proceder a las transformación de las actuales cárceles de procesados o a la construcción de otras nuevas, arregladas al sistema celular o de separación individual» (40). Para encauzar una reforma general a todo el territorio se organizan estos organismos locales y se establece un programa de actuación que determina los planos con las dependencias y condiciones de la edificación, así como plazos de actuación. De acuerdo al planteamiento del mencionado programa, aunque excediéndose notablemente los plazos consignados, se llevaron a cabo múltiples edificaciones penitenciarias (41), entre los que deberíamos incluir, al menos, la cárcel de Quiroga (1882), la cárcel de Huercal-Overa (1883), las cárceles de Lugo, Guadalajara, Cieza y Valdepeñas (1887), la cárcel de Pola de Laviana (1888), las de San Sebastián y Cangas de Onís (42) (1889), o la de Oviedo (43) (1897). El programa obedecía fundamentalmente a un sistema celular, lo que le

---

(38) Véase GARCÍA VALDÉS. *Del presidio a la prisión modular*. Opera prima 1998, p. 35. Sobre la cárcel modelo de Madrid puede verse lo que relata en sus primeros momentos Rafael SALILLAS. *La vida penal en España*. Madrid, 1888. Edición Facsímil, Analecta editorial. Pamplona, 1999, p. 420 ss.

(39) Puede verse al respecto LASTRES, F. *Estudios Penitenciarios*. Madrid, 1877. Edición Facsímil de Analecta Editorial. Pamplona, 1999, p. 19 y ss. También Pedro FRAILE. *Un espacio para castigar. La cárcel y la ciencia penitenciaria en España (siglos XVIII-XIX)*. Ediciones del Serbal 1987, p. 183 ss.

(40) Texto del artículo 1 del Decreto indicado que reproduce TÉLLEZ AGUILERA. *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones*. Derecho y realidad. Edisofer, 1998, p. 115.

(41) Centros que reproduce CADALSO, F. *Instituciones Penitenciarias y similares de España*. Madrid, 1922, p. 252 ss. También FRAILE, P. *Un espacio para castigar. La cárcel y la ciencia penitenciaria en España (siglos XVIII-XIX)*. Ediciones del Serbal 1987, p.187.

(42) Sobre este centro y otros asturianos ALONSO PEREIRA, J.R. «La arquitectura penitenciaria en Asturias: de las cárceles de partido a la panóptica de Oviedo». *Boletín Académico Escola Técnica Superior de Arquitectura da Coruña* n.º 2. En [http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/5106/1/ETSA\\_2-9.pdf](http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/5106/1/ETSA_2-9.pdf).

(43) Conforme al modelo radial panóptico. ALONSO PEREIRA, J.R. «La arquitectura penitenciaria en Asturias: de las cárceles de partido a la panóptica de Oviedo». *Boletín Académico Escola Técnica Superior de Arquitectura da Coruña*, n.º 2. En [http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/5106/1/ETSA\\_2-9.pdf](http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/5106/1/ETSA_2-9.pdf).

diferencia del de 1860 que se atiende en mayor medida al régimen de clasificación (44).

En este periodo de intensa actividad penitenciaria se quiso dotar a la capital del reino de centros penitenciarios adecuados, tanto desde el punto de vista de la prisión provisional (cárcel) como de un centro de cumplimiento de penas (presidio). La Ley de 23 de julio de 1878 (45) posee un objeto y texto escueto. Se trata de aprobar la construcción de un presidio «de separación individual» y de habilitar los recursos económicos para tal fin, que en realidad nunca llegó a lograrse. Mejor suerte corrió el proyecto de nueva cárcel modelo para Madrid y su entorno, aunque la ausencia de un centro de cumplimiento tendría consecuencias para el funcionamiento del considerado inicialmente para preventivos. La cárcel modelo de Madrid fue abierta el 9 de mayo de 1884, la que se pretendía fuese ejemplo para el resto de centros. El intento de instaurar en la nueva cárcel el régimen progresivo chocaba con la falta de existencia de instituciones penitenciarias para otorgar fases de semilibertad o libertad condicional en el Código penal. Dificultades que trataron de subsanarse con la previsión de peticiones de indulto cumplidos determinados requisitos de tiempo y conducta. Para el caso de los internos preventivos el Reglamento de la nueva cárcel establecía el régimen celular entendido como defensa de la posible inocencia del sujeto detenido y que todavía no había sido declarado culpable (46). El trabajo en los centros penitenciarios por distintos

---

(44) *Anuario Penitenciario*. Dirección General de Establecimientos Penales 1889, pp. 58 y 64-5. Pese al relativo impulso que recibió el llamado sistema celular a lo largo del siglo y, particularmente, con el Programa de 1877, no debe confundirse la arquitectura celular con el aislamiento absoluto como régimen penitenciario, a lo que de modo generalizado se mostró contraria la doctrina, los penitenciarios prácticos y la normativa del siglo XIX en España. Por ello puede decir ROLDAN BARBERO «que las prisiones españolas se mantuvieron indemnes a esta responsabilidad», en relación a las críticas sufridas por el sistema de aislamiento continuo noche y día ante los efectos funestos para los penados. *Historia de la prisión en España*. PPU 1988, p. 94.

(45) Reorganiza el sistema normativo de prisiones pues deroga la Ley de 21 de octubre de 1869 y rehabilita la Ley de Prisiones de 26 de julio de 1849 en lo que no se oponga al propio texto legal.

(46) LASTRES, F. *Estudios Penitenciarios* (Madrid, 1887), Edición Facsímil, Analecta, 1999, p. 211 ss. Entendido el llamado sistema celular como «la separación absoluta de todo elemento pernicioso que pueda corromper al procesado y contacto y comunicación continua con todo elemento sano que pueda enaltecerle» (p. 214). No debe confundirse por tanto el régimen celular con un aislamiento absoluto al modo del régimen filadélfico. «En el régimen celular preventivo... (pp. 214-5). En el mismo sentido de defensa de la posible inocencia del preso preventivo se entiende el uso del capuchón, que impide su identificación y de esa manera el previsible rechazo social de quien ha estado internado en prisión pero, sin embargo, pueda salir en libertad absuelto de sus acusaciones (p. 217-8). Respecto a esta diferencia entre el régimen

motivos siempre resultaba problemático. En relación al mismo, la Circular de 4 de septiembre de 1885 trata de poner coto a la explotación por especuladores del trabajo de los penados (47).

En todo lugar el espacio destinado a castigo público posee una especial atracción. Cuando las penas suponen la utilización de edificaciones destinadas al encierro de delincuentes siempre se ha dado lugar a representaciones sociales y a la atención de los habitantes. Durante el siglo existen distintos intentos de pasar de los viejos centros a modernas instalaciones celulares. Las más conocidas son la cárcel Modelo de Madrid [1884 (48)] y anterior a la Modelo de Barcelona (1903). El primer establecimiento penal que siguió el modelo celular fue el presidio modelo de Valladolid (1849), el cual, pese a la opinión generalizada, sí llegó a funcionar como tal. De las cárceles, entre las primeras de las escasas de nueva planta que habían adoptado el modelo celular fueron las de Mataró y Vitoria de 1861 (49). Esta tipología celular de establecimientos penales era muy deseada en la época, como por ejemplo manifestaba en alguna medida Concepción Arenal (50), al proporcionar mejores condiciones de habitabilidad, higiene, incomunicación y clasificación entre los reclusos. La opinión de nuestra autora sobre el llamado sistema celular es abundante en matices y condiciones pero favorable en ciertos supuestos pues «el sistema celular, exento de sus principales rigores y aplicado a detenciones que deben ser cortas, parece que no puede tener inconveniente ni peligro alguno; pero resul-

---

celular y el aislamiento total indica el propio Lastres que «la celda solo no es el sistema, sino una manifestación, un elemento, el mas importante quizá, pero de ningún modo el único» (219).

(47) LASTRES, F. *Estudios Penitenciarios* (Madrid, 1887), Edición Facsímil, Analecta, 1999, p. 22.

(48) Los trabajos dieron comienzo el 5 de febrero de 1877 y el edificio se entregó ya concluido el 29 de abril de 1884. FRAILE, P. *Un espacio para castigar. La cárcel y la ciencia penitenciaria en España (siglos XVIII-XIX)*. Ediciones del Serbal 1987, p. 182.

(49) Señala Trinidad FERNÁNDEZ que «desde 1876 hasta 1922 se construyeron o ampliaron 39 establecimientos, entre las prisiones provinciales, de partido, prisiones centrales y manicomios judiciales. En la mayoría de los edificios se establecieron celdas aisladas en combinación con departamentos de aglomeración». *La defensa de la sociedad. Cárcel y delincuencia en España (siglos XVIII-XX)*. Alianza Universidad, 1991, p. 186. Para percatarse con mayor perspectiva de la escasez de este tipo de centros penales puede señalarse que ya avanzado el siglo XX –en 1922– señala Cadalso la existencia de un total de 486 prisiones de distintas clases en España, de la cuales únicamente 35 contarían con el sistema celular. *Instituciones Penitenciarias y similares de España*. Madrid, 1922, p. 191.

(50) *Estudios penitenciarios. Obras completas*, T. VI. Madrid, 1895, p. 368.

tarían graves males de establecerlos así en absoluto, y afirmando la regla, no admitir las muchas excepciones que seguramente tendrá» (51).

En aquel momento resultaba excepcional el que se realizara una construcción de forma específica para establecimiento penal y más si se trataba del ansiado sistema celular. Todo un lujo en el panorama general de establecimientos penales españoles del siglo XIX, basado en el reaprovechamiento de viejas edificaciones para uso penal, en muchas ocasiones antiguos palacios, castillos, monasterios o conventos, algunos de ellos en grave deterioro (52) y que son calificados por Concepción Arenal como «antros cavernosos de maldad, propios para matar los buenos sentimientos y dar vida a monstruos» (53).

## 5. CONCEPTO Y CARACTERES DE LA PENA EN CONCEPCIÓN ARENAL

Para Concepción Arenal antes de afrontar el estudio de los sistemas penitenciarios en su Memoria premiada sobre la pena de deportación (1877), es preciso analizar el objeto que se va a desarrollar en estos sistemas: la pena. Debe procederse por tanto a la consideración de la pena, pero de la pena justa, regida por los principios de justicia. Y para ella la justicia está inspirada por la conciencia del ser humano cuyo origen último la vincula a Dios (54). Únicamente tomando en consideración la conciencia el hombre siente que es libre y a la vez responsable de sus acciones y capaz de diferenciar el mal del bien. Por eso existe un sentimiento universal de justicia que surge como un fenómeno espontáneo de la conciencia y también como una necesidad radical de la vida humana. Ahora bien debe diferenciarse respecto a la justicia el sentimiento y la idea. El sentimiento es el mismo en todo tiempo y lugar pero la idea de justicia varía mucho según el tiempo y las personas encargadas de su aplicación. Por eso también la ley puede

(51) Estudios Penitenciarios. Obras Completas. Volumen Primero. Madrid, 1895, pp. 44-5. Por estos matices el pensamiento de la autora sobre este aspecto no deja de ser problemático según se desprende de lo que apunta TÉLLEZ AGUILERA. *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones*. Edisofer 1998, pp. 62-3.

(52) Apunta en este sentido ROLDÁN BARBERO «que en las penitenciarías españolas seguía dominando, a finales del siglo XIX, la arquitectura conventual». *Historia de la prisión en España*. PPU 1988, p. 94.

(53) «A todos». *Obras completas*, Tomo Décimo. Madrid, 1895, p. 168. El texto se escribió en 1869.

(54) «¿Qué es la pena? Obras completas. Tomo Décimo. Las colonias penales de la Australia y la pena de deportación». Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1895, p. 19 ss.

y debe ser la manifestación del progreso de las ideas en todo lo posible. De manera que para que se dé la conformidad de la pena con la justicia se debe ajustar a una serie de principios que desarrolla.

El primero de ellos es que *la pena no ha de ser tan dura que parezca cruel* (55). Como ya se ha indicado la idea de justicia se ve modificada en los distintos lugares y tiempos. Por eso la pena en los pasados tiempos nos parece en algunos momentos dura y hasta cruel pues despreciaba al delincuente. Pero entiende que se ha producido una reacción inversa en la que si antes únicamente se atendía al derecho de la sociedad a protegerse ahora solo se considera el bien del individuo, como si estos dos polos no tuvieran que armonizarse: «de no pensar en corregir, se ha pasado á corregir solamente; en dar al penado más que lecciones, en hacer de modo que para recibirlas, sufra lo menos posible, pareciendo el ideal, que se corrija sin sufrir nada» (56). En este punto responde con la experiencia pues entiende que este cambio se ha producido por una falta de método, por carecer de conocimiento práctico: «suprimir el análisis y la observación, es tan absurdo en antropología como en cualquiera otra ciencia» (57). Naturalmente los sufrimientos excesivos impiden la corrección ya que «el excesivo rigor desmoraliza porque endurece» (58). En definitiva la pena y su ejecución no puede atentar ni contra la salud corporal ni tampoco contra la salud del alma (59).

El siguiente principio es el de que *La pena ha de ser proporcionada al delito*. Esta relación de la pena con la gravedad del hecho cometido permite evitar algunas disfunciones e injusticias. Por ejemplo que el penado considerado incorregible, si la ejecución atiende exclusivamente a este aspecto de la mejora, pero por delito leve pueda sufrir una pena mayor que otro penado por delito grave. O también que el condenado por un delito grave pero mostrándose corregible –nuevamente si la ejecución de la pena únicamente toma en cuenta

---

(55) «¿Qué es la pena? Obras completas. Tomo Décimo. Las colonias penales de la Australia y la pena de deportación». Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1895, p. 23 ss.

(56) «¿Qué es la pena? Obras completas. Tomo Décimo. Las colonias penales de la Australia y la pena de deportación». Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1895, p. 24.

(57) «¿Qué es la pena? Obras completas. Tomo Décimo. Las colonias penales de la Australia y la pena de deportación». Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1895, p. 25.

(58) ARENAL PONTE, C. «¿Qué es la pena? Obras completas. Tomo Décimo. Las colonias penales de la Australia y la pena de deportación». Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1895, p. 27

(59) MORENO CASTILLO, A. *De Platón a Concepción Arenal*. Editorial Academia del Hispanismo, 2018, p. 97.

esta dirección— pueda sufrir menor pena que otros condenados por delitos leves. Teniendo en cuenta, como indica, que muchos de los grandes criminales son considerados los mejores presos. Otro principio es el de que *La pena ha de ser igual para todos los que son igualmente culpables*. Ideal que debe perseguirse aun contando con la dificultad de saber en qué medida afecta la pena al culpable ya que depende de su disposición moral y resistencia física, siempre distinta en cada uno. Por eso deben evitarse componentes de la pena que por dirigirse a los más excelentes o a los más débiles supongan desigualdad.

Por último *La pena debe llevar en si los medios de corregir al que castiga, ó por lo menos de no hacerle peor de lo que es* (60). La justicia, en el pensamiento de Concepción Arenal, va mucho más allá del castigo, integrando elementos negativos (que deben excluirse) y positivos (que deben incluirse), necesarios durante la ejecución para que con propiedad podamos hablar de justicia, de pena justa. De esta manera la pena puede consistir en realizar la justicia proporcionada al caso, pero también la justicia implica algunas consecuencias que deben excluirse radicalmente de la pena. Y desde este punto de vista, ahora de lo que hay que evitar, puede señalar «hasta qué punto falta á la justicia la sociedad que en su nombre pervierte á los que pena» (61). En este ámbito de los fines de la pena va a anticipar algunos de los debates muy posteriores sobre el legítimo alcance y las posibilidades de la resocialización, al distinguir entre corrección y enmienda. La corrección en el penado es conseguir la honradez legal, y la enmienda la honradez moral, que implica arrepentimiento y cambio de pensamiento (62). De manera que entiende que no es suficiente con crear una mera apariencia de respeto a la ley, sino que un cambio real y duradero implica una convicción interna en los nuevos planteamientos de quien recupera la libertad.

De esta forma también se hace necesario indicar que la pena, puesto que tiene como contenidos privaciones y restricciones tan importantes impuestas coactivamente al condenado, solo resultará legítima en ciertas condiciones, entre ellas determinadas pretensiones buscadas con la misma, donde destacará la idea de mejora, de acción dirigida a la corrección del penado. La pena se refiere a una privación

---

(60) «¿Qué es la pena? Obras completas. Tomo Décimo. Las colonias penales de la Australia y la pena de deportación». Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1895, p. 31.

(61) «¿Qué es la pena? Obras completas. Tomo Décimo. Las colonias penales de la Australia y la pena de deportación». Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1895, p. 32.

(62) MORENO CASTILLO, A. *De Platón a Concepción Arenal*. Editorial Academia del Hispanismo, 2018, p. 91-2.

de bienes tan esenciales al ser humano que únicamente resultará legítima en ciertas condiciones, entre ellas lo pretendido o buscado con la misma, que a estos efectos de justificación de la pena no resultan indiferentes, «cuando se le deja en manos de la sociedad, cuando ella dispone absolutamente del régimen á que ha de sujetarle; cuando aquella omnipotente tutela, *solo haciendo lo mejor puede defenderse de la acusación de tiranía*» (63). La sociedad con la imposición de la pena a la que somete al condenado debe necesariamente incorporar algunos contenidos que la avalen, pues únicamente resultará legítima si se pretende la mejora del sometido a la misma. La pena resulta una intromisión tan intensiva en la vida de las personas que para la escritora de la única forma que puede resultar tolerable y no constituir un desafuero es precisamente dirigirla a dotar al destinatario de unas condiciones más elevadas en su vida posterior.

## 6. LOS INFORMES A CONGRESOS PENITENCIARIOS INTERNACIONALES

Desde 1878 inicia una colaboración con los Congresos Penitenciarios internacionales que se habían iniciado a mediados de siglo aunque después estarán temporalmente interrumpidos. A propósito de los problemas planteados para su tratamiento durante estos eventos, Concepción Arenal enviará una serie de informes de gran interés. Serán leídos durante las sesiones pues ella no acude personalmente pero igualmente recibirán un caluroso recibimiento y reconocimiento. En las sesiones del Congreso de Estocolmo será elogiada públicamente por el venerable E. C. Wines, el gran artífice de estos Congresos y su presidente de honor. Después en su monumental obra *The state of Prisons and of Child-saving institutions*, cumbre del penitenciarismo del siglo XIX, también le hace objeto de singular reconocimiento. Allí recoge el informe sobre las prisiones españolas que le ha enviado la competentísima señora Arenal (p. 365). Más tarde la señala como una mujer con un extraordinario vigor intelectual, así como de elevado sentido social y moral. Finalmente le considera como una autoridad en la materia tanto en su país como en toda Europa (p. 661).

El segundo de los Congresos internacionales se celebra en el año 1878 en Estocolmo. En el mismo se aborda el tema de largo

---

(63) «¿Qué es la pena? Obras completas. Tomo Décimo. Las colonias penales de la Australia y la pena de deportación». Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1895, p. 33.

alcance de la unificación de las penas privativas de libertad, de manera que no comporten ninguna diferencia salvo en su duración y en las posibles consecuencias accesorias relativas a su cumplimiento. Se afirma la necesidad de que la Administración Penitenciaria durante la ejecución de la penas ostente la capacidad de adaptar a las circunstancias de cada uno de los condenados el régimen general previsto.

Al respecto Concepción Arenal presentará un informe al Congreso en el que hace ver la necesidad e importancia de que la ley determine la forma de cumplimiento de la pena de la manera más precisa posible. *«El modo de cumplir la pena forma parte esencial de la pena misma: apenas se puede imaginar una variación del modo de cumplir la pena que no la agrave o la suavice; de forma que variar viene a ser aumentar o disminuir. Debe tenerse además muy presente que cosas insignificantes, o que pasan desapercibidas para el hombre que goza de libertad, tienen mucho precio a los ojos del recluso, y negarlas o concederlas puede ser una gran mortificación o un gran consuelo. O la Administración puede legislar, o la ley debe definir, exacta y tan detalladamente como fuese posible, el modo de cumplir la pena, determinando: El sistema de reclusión. El alimento. El vestido. Las horas de trabajo. Las de descanso. Las que se dedican a la instrucción moral, religiosa y literaria. Qué visitas o qué correspondencia se ha de permitir al penado. Qué recompensas puede recibir. Qué penas disciplinarias se le pueden imponer. Qué libertad se le puede dejar para que de algún modo haga uso de su albedrío.*

*Además, la ley debe formar dos escalas: una de las infracciones del reglamento, otra de las penas disciplinarias, para que siempre el máximo y mínimo de pena corresponda al de culpa. La concesión de las recompensas tiene que ser más discrecional y tiene menos inconvenientes que lo sea.*

*Nótese que la Administración, en la práctica, vienen a ser los empleados en las prisiones; y aun suponiéndolos muy probos, muy instruídos y muy llenos del espíritu de caridad para con los reclusos, no pueden tener un modo de apreciar las cosas tan idéntico que haya en sus resoluciones aquella igualdad que exige la justicia. Una pena disciplinaria se aplicará a esta o aquella falta, según se cometa en esta o en aquella prisión, o en una misma, según varíe el director. Si, como creemos, la aplicación de la pena, en sus detalles todos, forma parte esencial de ella, la igualdad ante la ley exige que ésta sea una, idéntica siempre y dondequiera, y que al aplicarla se deje el menor campo posible a la divergencia de opiniones, suponiendo que no haya que temer, ni falta de inteligencia, ni abuso de ninguna especie.*

*Hay otra razón todavía más fuerte para que la ley determine el régimen de las prisiones tan detalladamente como sea posible. Las relaciones entre los penados y los funcionarios que han procurar corregirlos deben ser benévolas: esto es esencial; debe aspirarse a que se amen mutuamente. Para esto es preciso que el recluso vea en el empleado de la prisión, como en el juez, un mero aplicador de la ley, que no está en su mano modificar, que aplica, si es dura, a pesar suyo, porque es su deber; el penado que lo sabe no le mira mal, ni le guarda rencor, y puede haber relaciones cordiales entre los dos, aunque el uno aplique un castigo y el otro le sufra. Resultará de aquí que, limitando el poder material del empleado, dejándole menos facultades discrecionales, se aumenta su poder moral, que es su poder verdadero, el que ha de influir en la corrección del recluso, que solo si le respeta y lo ama recibirá de él beneficiosas y eficaces influencias.*

*El régimen general de una penitenciaría debe ser tal que pueda aplicarse en todos los casos en que el penado no se halle enfermo o tenga defecto físico, casos que son de la competencia del médico. Si el sistema penitenciario no fuere completo, si no tuviere la uniformidad que sería de desear porque solo se halle planteado parcialmente o por otras causas para los casos excepcionales, la ley debe dar reglas, dejando a la Administración que las aplique, no que las formule. El legislador puede y debe oír a la Administración y a todas las personas competentes: nunca se encarecerá bastante la ventaja, moralmente hablando, la necesidad de abrir amplias informaciones donde se recoja y concentre todo el saber que hay en un país sobre una materia dada, dolido con el oráculo de la ciencia se oiga la voz de la opinión, de modo que pueda formarse idea en un punto y en un momento dado, no solo de lo que es conveniente, sino de lo que es posible hacer. Hecha así la ley, con todo el conocimiento de la materia que haya en el país y en la época en que se hace, no puede tener los inconvenientes de que la acusan los que reservan a la Administración facultad de legislar, si no en el nombre, de hecho; facultad inadmisibles, en todo, pero en materia criminal intolerables» (64). Todo ello como consecuencia de la práctica que da lugar a diferencias muy notables en la ejecución y que repercuten de manera efectiva en diferencias no justificadas en la situación penitenciaria.*

Tema de gran actualidad era el de la libertad condicional que se estima de gran utilidad para los penados y para la propia sociedad. Rodeada de las debidas garantías se recomienda esta institución a los

---

(64) *Obras completas de D.<sup>a</sup> Concepción Arenal. Tomo Decimocuarto. Informes presentados en los Congresos Penitenciarios de Estocolmo, Roma, San Petersburgo y Amberes.* Madrid, 1896, p. 7 ss.

Gobiernos, señalándose frente a las posibles críticas que no es contraria a los principios del derecho penal ni a la autoridad de la cosa juzgada (65). También se insiste respecto al personal penitenciario en que reciba la adecuada formación, tanto teórica como práctica, y en la necesidad de que se les asignen emolumentos suficientes por su labor. Para ello resulta de interés la creación de Escuelas específicas de formación penitenciaria. Se insiste en la idea de que aun contando con el resto de elementos adecuados del sistema penitenciario, como los edificios o normas bien elaboradas, sin el concurso de empleados bien formados y de adecuada moralidad, todos los esfuerzos resultan inútiles (66).

Al Congreso Penitenciario Internacional de Roma en 1885 presenta el informe sobre Empleo del domingo y de los días festivos en los establecimientos penitenciarios, dado que se considera un problema particular de orden moral y material en las prisiones. La causa está en la falta de actividad laboral ese día u otros días festivos, dando lugar a confundir la ociosidad con el descanso. Esta situación la pone en relación con el hecho de ser más frecuentes los suicidios el domingo y el lunes en las prisiones celulares y que el mayor número de delitos se concentren en los días de fiesta. Para Arenal el domingo debe ser un día especialmente dedicado al ejercicio de la voluntad y a la depuración del gusto, para lo que propone realizar algunas actividades que puedan llenar el vacío respecto a los días ordinarios, como la edición de un periódico dedicado a los reclusos. Pone de relieve a propósito de estas necesidades la insuficiencia del personal penitenciario tanto en cantidad como en calidad, pues «no pueden estar bien servidas las prisiones sin mayor número de empleados, y de más categoría intelectual y moral» (67). El edificio de la prisión no es más que el esqueleto del sistema penitenciario y para darle vida se hace necesario un personal suficiente y bien instruido.

Una de las cuestiones planteadas en el Congreso Penitenciario Internacional de San Petersburgo en 1890 es la de la incorregibilidad, si pueden así ser considerados algunos criminales y en tal caso los medios necesarios para proteger a la sociedad. A este problema bien complejo y central para todo sistema penitenciario es al que Concep-

---

(65) LASTRES, F. *Estudios penitenciarios*. Madrid, 1887. Edición Facsímil Analecta editorial, 1999, p. 60-1.

(66) LASTRES, F. *Estudios penitenciarios*. Madrid, 1887. Edición Facsímil Analecta editorial, 1999, p. 55.

(67) *Obras completas de D.<sup>a</sup> Concepción Arenal. Tomo Decimocuarto. Informes presentados en los Congresos Penitenciarios de Estocolmo, Roma, San Petersburgo y Amberes*. Madrid, 1896, p. 90.

ción Arenal presenta un informe y lo hace de forma amplia en extensión y en el planteamiento para así abordar con mayor seriedad un problema capital. Para empezar señala que la corrección implica una mejora y por tanto no es algo absoluto sin condiciones o grados. Indica claramente que no entiende lo mismo por incorregibles que por no corregidos, pues muchas veces la sociedad no ha sido capaz de evitar que el delincuente avanzara por el camino de la incorregibilidad. La incorregibilidad se asocia con la reincidencia y por ello existe «la propensión a considerar a los penados como masa compacta que se acentúa respecto a los reincidentes, y más aún cuando se califican de incorregibles; entonces casi se consideran como un conjunto de cosas. Insensiblemente se va simplificando, se va facilitando la obra del discurso primero, y legal después, y de facilidad en facilidad se llega al error, que, puesto en práctica, da por resultado la injusticia» (68). Para nuestra escritora la reincidencia puede ser un dato, uno más, de importancia variable, pero en ningún caso una regla infalible de la incorregibilidad. En todo caso la reincidencia es una cuestión social y es la misma sociedad la que debe implicarse en su solución.

Se plantea un determinado caso el del bandolerismo, el bandolero español, como posible paradigma del incorregible. «¿será el tipo del criminal orgánico para el antropólogo, y del incorregible para el legislador?» (69). Señala que es necesario reflexionar sobre las circunstancias que rodean este tipo de hechos tan graves, para poder advertir que no son consecuencia de un estado orgánico perturbador de cierto número de hombres, sino de un estado social. Y para ello indica algunos casos de bandoleros que llegaron a abandonar su actividad criminal y también el singular caso del presidio de Ceuta en el que criminales con las condenas más severas hacían una vida de lo más normalizada y hasta afectiva. En definitiva pese a que puede afirmarse que existen incorregibles, sin que se pueda conocer qué casos y desde cuándo, y siendo de un enorme perjuicio para la sociedad, sin embargo, no representan un peligro tan evidente para la misma pues afecta generalmente a delitos de no extrema gravedad.

En una segunda parte del informe se pregunta de qué manera se puede disminuir el número de los incorregibles. Cuestión que puede parecer paradójica si partimos del hecho de la incorregibilidad pero

---

(68) *Obras completas de D.<sup>a</sup> Concepción Arenal. Tomo Decimocuarto. Informes presentados en los Congresos Penitenciarios de Estocolmo, Roma, San Petersburgo y Amberes.* Madrid, 1896, p. 115.

(69) *Obras completas de D.<sup>a</sup> Concepción Arenal. Tomo Decimocuarto. Informes presentados en los Congresos Penitenciarios de Estocolmo, Roma, San Petersburgo y Amberes.* Madrid, 1896, p. 119.

afirma la autora que no se puede tratar de los incorregibles sin pensar por qué lo son y cómo se disminuiría su número. Entre otros aspectos expone una serie de reformas que pudieran ayudar a reducir la reincidencia como sería no hacer un uso excesivo de la prisión preventiva y evitar la prisión correccional de escasa duración.

El Congreso Internacional de Amberes (1890), trata de las cuestiones relativas al patronato de los reclusos y de la protección de los niños moralmente abandonados. Al mismo envía un informe que será el último de la serie de informes para Congresos Internacionales, realizado ya con 70 años de edad y poco antes de que la enfermedad le haga ir a vivir a Vigo y allí pasar los últimos años de su vida y fallecer en 1893. Respecto al patronato, como institución dirigida a la ayuda y tutela de penados y libertos, considera que es la obra más compleja. La función del patronato de penados y libertos nace de la necesidad de que la sociedad no cierre las puertas al liberado tras la pena y la, en parte, natural propensión de esta a cerrar las puertas a los liberados de prisión. Proporciona una completa y exhaustiva organización del patronato del que formarían parte cinco clases de socios, los socios visitantes, los protectores, los hospitalarios, los suscriptores y los bienhechores, cada uno con sus funciones bien definidas para lograr la vuelta a la vida social de la mejor forma.

## 7. EL PERSONAL Y VISITADORES DEL SISTEMA PENITENCIARIO ESPAÑOL

Uno de los graves problemas que arrastraba históricamente el sistema penitenciario español era la falta de un auténtico cuerpo de funcionarios especializados y permanentes. De hecho se reconoce oficialmente esta falta y la necesidad por ello de emplear a penados en ciertos servicios relevantes de los establecimientos: «Nuestro régimen penitenciario adolece de un defecto fundamental: la necesidad de utilizar a los penados en servicios de carácter disciplinario y en trabajos de oficinas» (70).

Con la Ordenanza General de presidios, como hemos visto, los presidios habían adquirido la naturaleza civil, incardinándose inicialmente su organización en el Despacho de Fomento (art. 18). Pese a ello las personas encargadas del gobierno de los presidios y la propia disciplina tienen carácter militar (art. 19 y ss., así como arts. 77-79).

---

(70) Así lo expone el *Anuario Penitenciario*. Dirección General de Establecimientos Penales 1889, p. 279.

La previsión de empleados para los presidios resulta verdaderamente exigua, con lo que se prevé acudir a los penados para diversos cometidos. Pero además se hace evidente la falta de especialización, natural en los primeros tiempos, así como la posibilidad, efectiva en ocasiones, de encontrar empleados con rango penitenciario superior que, sin embargo, en la vida militar habían sido inferiores a otros que también participaban en el gobierno del presidio, con las consiguientes disfunciones. En puridad es desde 1844 cuando el personal subalterno adquiere condición civil pero al mantenerse el rango militar de los comandantes de presidio se dio lugar a una falta de coherencia y dificultades prácticas (71).

En 1869 Concepción Arenal (72) señalaba la vinculación entre regeneración del delincuente y selección adecuada del personal penitenciario, para el que se mostraba partidaria de exigir rigurosas pruebas de aptitud y moralidad. Esto hace necesaria la formación y especialización del personal penitenciario para atender a las necesidades específicas de la población penal, de manera que «La falta de especialidad es síntoma seguro de la falta de civilización y de orden» (73). Sin embargo el origen militar de la mayoría de los empleados del momento hace difícil la adecuación a estas necesidades, pues en general desconocen los medios para modificar y corregir a los criminales (74). Pese a las carencias desde el punto de vista que hoy entendemos la función penitenciaria, García Valdés (75) señala la aparición de una sorpresa singular en el ejercicio de esta función por el personal castrense: «acostumbrados los Comandantes de los Presidios a mandar hombres, en su mayoría, de otra condición social y superiores ideales, se adaptaron pronto, y con extraordinaria competencia, a la nueva tarea de ejercer su autoridad sobre personas recluidas». Será necesario adquirir conocimientos teóricos indispensables,

---

(71) ROLDÁN BARBERO, H. *Historia de la prisión en España*. PPU 1988, p. 97. Señala este mismo autor que durante la primera República, se aprobó el Decreto de 20 de diciembre de 1873 –al que califica de voluntarista– con el que se quieren organizar los establecimientos penales bajo la forma de asilo y se profesionaliza en todo su recorrido la carrera penitenciaria (p. 98).

(72) «A todos». *Obras completas*, Tomo Décimo. Madrid, 1895, p. 169. En este escrito la escritora se manifiesta favorable al sistema penitenciario «de celdas para dormir y trabajo en común bajo la regla del silencio» (p. 199).

(73) «A todos». *Obras completas*, Tomo Décimo. Madrid, 1895, p. 213.

(74) «Un establecimiento penal debe ser una casa de educación; de educación lenta, difícil, que necesita conocimientos que los militares no tienen, y paciencia y calma, que no suelen tener», dirá la autora. ARENAL, C. «A todos». *Obras completas*, Tomo Décimo. Madrid, 1895, p. 212.

(75) «La ejecución de la pena privativa de libertad. Siglos XIX y comienzos del XX». *La Administración de Justicia en la historia de España*. Guadalajara, 1999, p. 973.

pero también una larga experiencia que permita conocer al ser humano en general y al criminal en particular (76).

El Real Decreto de 23 de junio de 1881 (77) constituyó el inicio de la creación de un cuerpo de funcionarios públicos seleccionados y formados para la difícil y elevada misión de «corrección de los penados» pues «notorio es el abandono con el que ha dejado de exigirse a sus individuos garantías de suficiencia, de rectitud y de otras diversas condiciones indispensables para el buen desempeño de sus funciones». De esta manera se quiere asegurar que se reúnan las condiciones de rectitud e idoneidad y a cambio ofrece una estabilidad con la formación del cuerpo y la expectativa de una carrera profesional. Otro paso en la organización del servicio sería el traspaso de la Dirección General de Establecimientos Penales al Ministerio de Gracia y Justicia en 1887 (78).

La Circular de 9 de agosto de 1888, constituye un auténtico código de los deberes del funcionario de un establecimiento penitenciario, y ella se exhorta y exige un cumplimiento más que riguroso y sincero («con honrada convicción y sincero ardimiento») de todas las funciones que competen al cuerpo (79). La idea, expresa en el texto, es la de extirpar vicios y defectos que la experiencia había mostrado. Se señala que el ingreso –ahora ya por méritos– mediante examen debe ir

(76) Véase «Examen de las bases aprobadas por las Cortes para la reforma de las prisiones». *Obras completas*, Tomo Decimo. Madrid, 1895, p. 280-1.

(77) Expone y comenta esta norma así como sus vicisitudes posteriores CADALSO, F. *Instituciones Penitenciarias y similares de España*. Madrid, 1922, p.793 y ss. La aprobación del mencionado Decreto estuvo seguida de reformas y contrarreformas, de forma que ROLDÁN BARBERO señala «que todo lo que se hacía en esa época en materia de funcionarios de prisiones se insertaba en la espiral de la confusión». *Historia de la prisión en España*. PPU 1988, p. 99. También GARCÍA VALDÉS ha analizado este momento. En particular señala la tendencia a la unificación de los cuerpos de presidios (establecimientos penales) y cárceles que la inercia y la falta de claridad en la normas no señalaban claramente. Parece que con el Real Decreto de 16 de marzo de 1891 se consigna de forma más nítida esta unificación. *La ideología correccional en la reforma penitenciaria española del siglo XIX*. Edisofer 2006, pp. 58 ss. y 60. Este mismo autor indica la existencia de un previo Decreto de 20 de diciembre de 1873 que inició una estructuración general de los empleados de presidios y cárceles (p. 59).

(78) De acuerdo a lo previsto en el artículo 6 de la Ley de Presupuestos de 29 de junio de 1887. Véase RIVERA BEIRAS, I. *La cuestión carcelaria. Historia, Epistemología, Derecho y Política penitenciaria*. Buenos Aires, 2008, p. 92.

(79) Firmada por el Subsecretario del Ministerio de Gracia y Justicia, Fermín Calbeton, en la fecha ya indicada de 9 de agosto de 1888. El texto de la Circular puede sugerir la autoría o colaboración de Rafael Salillas del que se utilizan expresiones características como «vida penal», «sacerdocio» al hablar de la función penitenciaria o «misión tutelar» respecto a los funcionarios.

seguido de una «incesante laboriosidad, un exquisito celo, una intachable integridad». En primer lugar se indica la necesidad de que sea el Director del Establecimiento el que primero y mejor cumpla los deberes, a modo de ejemplo, y haga observar a los demás tales deberes, «penetrándose de la trascendental misión que le está confiada y procurando llenarla, no ya como si se tratase de cubrir las apariencias de un vano formalismo, sino persuadiéndose de que ejerce un verdadero sacerdocio» (80). Todos los funcionarios deben concienciarse y ejercer la «misión tutelar» que ejercen sobre los internos, procurando aliviar su situación sin ceder a las preferencias o privilegios injustos. En particular se llama la atención sobre el cumplimiento de los contratos de suministro de víveres para que se fiscalice todo lo relativo a la alimentación todos los días y en cada momento. Se encarece también el cumplimiento de los preceptos higiénicos en la persona del recluso, su vestido y la habitación. Respecto al trabajo de los penados se recomienda se estimule el trabajo entre los penados, vigile que se paguen con puntualidad los jornales y se exija a los contratistas el estricto cumplimiento de las cláusulas de la concesión. Finalmente presta atención a la necesidad de aumentar la asistencia a la escuela y fomentar la lectura entre los reclusos, para contribuir al «fin primordial de la pena, que es la corrección del delincuente».

Si puede entenderse como difícil la situación de los reclusos, de forma distinta también las dificultades y problemas se ciernen sobre los funcionarios penitenciarios. En el siglo XIX la dependencia económica respecto a Ayuntamientos y Diputaciones hace que los salarios de aquellos se vean afectados en no pocas ocasiones, bien por las carencias financieras de las propias corporaciones o bien por otros motivos. Lo cierto es que los funcionarios de la cárcel de Lugo, por ejemplo, llevaban en el año 1899 cinco meses, al menos, sin cobrar sus haberes que correspondía pagar a la Diputación provincial (81). Se habla en general de una reiterada costumbre y de abuso por parte de las Corporaciones, solicitando de la Administración Central que adopte medidas para evitarlo. Todavía años después podrá decir CADALSO que «Las cárceles dependían de los Ayuntamientos y de las Diputaciones, que abonaban o no sus haberes al personal según las simpatías o el desafecto de las Cor-

---

(80) La alusión al carácter sagrado de la función penitenciaria es, en realidad constante. Lo hacen LASTRES, F. *Estudios Penitenciarios* (Madrid, 1887), Edición Facsímil, Analecta 1999, p. 156. También se refirió al entusiasmo sacerdotal de las personas entendidas y dedicadas al estudio de este Ramo, MONTESINOS. «Informe elevado a la superioridad por D. Manuel Montesinos, en relación con los efectos reconocidos en las Penitenciarias del Reyno después de la promulgación del Nuevo Código penal» (1849?). *Revista de Estudios Penitenciarios*, n.º 159 (1962), p. 299.

(81) *Revista de las Prisiones*, Año VII, núm. 45 (1.º de diciembre de 1899), p. 368.

poraciones hacia los empleados» (82). En muchos casos la corrupción no es sino la consecuencia de la falta de recursos –con el consiguiente caos organizativo– e incluso de esta falta de pago de los salarios; «Triste fue la estrella de estos empleados, que, desde su precaria situación, mantuvieron alzada su mirada y no vieron sino el incumplimiento, una y otra vez, de las promesas hechas desde arriba» (83).

Son plurales las circunstancias que han hecho más compleja la tarea de los funcionarios penitenciarios. Por una parte está lo escasísimo de la plantilla de funcionarios penitenciarios. En la época del inicio del cuerpo, la década de los años 1890, se estima la existencia en toda España de 19000 penados y 12000 reclusos pendientes de causa. Para esta población penitenciaria se contaba con un total nacional de 235 funcionarios (84). La propia Concepción Arenal (85) había indicado ya la carencia tanto en número como en formación de funcionarios para el sistema penitenciario. Se había iniciado, entre intentos logrados y fracasos, la reforma de los viejos centros penales, la lenta iniciación de una adecuada arquitectura penitenciaria. Pero ella ya advierte que los nuevos centros pueden ser un esqueleto sin vida si no existe un adecuado personal penitenciario tanto en su cantidad, por el número más que insuficiente, como en calidad, por las carencias en formación y conocimientos.

Para los presidios considerados como casas de educación, pues la finalidad correctora así lo exige, propone la creación de un cuerpo facultativo penitenciario que pueda cumplir con esa excelsa misión. El cuerpo estaría formado por dos escalas, de profesores y de maestros. La alternativa la expone claramente: «O hay que renunciar á la idea de corrección, y suprimir la palabra que hipócritamente pronuncia la ley, ó es necesario dar á los penados medios de corregirse, porque pretenderlo con los actuales, es como querer ferro-carriles sin hierro ó telégrafos eléctricos sin electricidad- De estos medios, el primero, el más indispensable, es un personal adecuado, un cuerpo facultativo, cuerpo facultativo con conocimientos apropiados, con organización, con seguridad de ocupar su puesto mientras cumpla con su deber, con derecho á recompensa proporcionada, y con la consideración que merece quien desempeña la más alta misión que puede confiarse al

---

(82) *Instituciones Penitenciarias y similares de España*. Madrid, 1922, p. 811.

(83) LLORCA ORTEGA, J. *Cárceles, presidios y casas de corrección en la Valencia del XIX*. Tirant lo Blanch 1992, p. 376.

(84) Datos proporcionados por CADALSO. *Instituciones Penitenciarias y similares de España*. Madrid, 1922, p. 810.

(85) *Obras completas de D.<sup>a</sup> Concepción Arenal. Tomo Decimocuarto. Informes presentados en los Congresos Penitenciarios de Estocolmo, Roma, San Petersburgo y Amberes*. Madrid, 1896, p. 90.

entendimiento y á la conciencia humana.—Ni los que han llegado á los primeros puestos en la milicia, en la magistratura, en la enseñanza, aun suponiendo que merezcan ocuparlos, deberían tener mayor consideración que el Director general de las Penitenciarías» (86).

Además durante el siglo XIX se apunta de forma acorde por grandes penitenciaristas como punto fundamental la vinculación necesaria de los funcionarios a muy distintas autoridades y de muy diversa naturaleza. Ya en la primera mitad del siglo se detectan roces entre los comandantes de presidios y los jefes políticos de cada provincia (posteriores gobernadores civiles), lo que obliga a aprobar una Real Orden para tratar de deslindar las atribuciones que respecto a los presidios concurren en unos y otros (87). Salillas (88) señala lo difícil de la acción penitenciaria en el entramado administrativo: «Cohíbe la acción de los Alcaldes la ingerencia de otras Autoridades que se les imponen o les arman zancadillas. Asediándoles la constante recomendación, pidiendo lo posible y lo imposible, y viven en la incertidumbre de caer en desagrado o ajustarse al cumplimiento del deber, integridad las más de las veces poco provechosa». También Cadalso (89) indica la dependencia de múltiples instancias como uno de los obstáculos fundamentales para el desenvolvimiento de la función penitenciaria: «Las Juntas, las autoridades locales, así del orden judicial como del gubernativo, anulaban con sus omnímodas facultades la acción de los funcionarios, y estos, que eran los únicos responsables, habían de obedecer a los distintos criterios de tantas entidades». De forma que para este estudioso y penitenciarista práctico esta situación explica la zozobra del cuerpo y el deplorable estado de los servicios penitenciarios.

En este ámbito del personal penitenciario, la escritora gallega, también hace mención a la función de los visitantes o inspectores de los centros penales. La que llegará a ser Visitadora General de Cárcel de mujeres en 1860 expondrá los criterios que entiende necesario para poder realizar esta función de acceso a los encerrados, que tienen que contar con «Corazón, modestia, perseverancia: he aquí lo esencial, a nuestro parecer, para visitar con fruto al encarcelado» (90). Esta función de quien se acerca al recluso no puede realizarla cualquiera, ni siquiera quien se considere adornado por virtudes sociales e

(86) *Obras completas de D.<sup>a</sup> Concepción Arenal. Tomo Quinto. Estudios Penitenciarios. Volumen segundo.* Madrid, 1895, p. 303.

(87) Real Orden de 15 de abril de 1844, Gaceta de 24 de abril.

(88) *La vida penal en España.* Madrid, 1888, p. 393.

(89) *Instituciones Penitenciarias y similares de España.* Madrid, 1922, p. 811.

(90) «De la aptitud para visitar al preso». *Obras Completas de D.<sup>a</sup> Concepción Arenal. Tomo Decimotercero. El visitador del Preso.* Madrid, 1896, p. 16.

intelectuales, pues debe realizarla «el que sea, no el que parezca, más apto, y que la jerarquía caritativa se aparte, si es necesario, de la social e intelectual» (91).

Solo en una época posterior, ya en 1903 se crea la Escuela de Criminología (92) con la que se pretendía lograr una mejor formación del Cuerpo Directivo de prisiones y con la que se da comienzo a la existencia de una institución, que cambiará de nombre, aparecerá y reaparecerá en distintos momentos de nuestra historia, dirigida a la formación especializada de los miembros de la administración penitenciaria.

## 8. ALGUNAS REFORMAS PENITENCIARIAS SUSCITADAS POR CONCEPCIÓN ARENAL

Cuando Salillas (93) analiza la obra de Concepción Arenal señala la influencia de la ilustre pensadora en el conjunto de la reforma penitenciaria, en particular en tres ámbitos. En primer lugar en cuanto al modo de traslado entre centros penales de los detenidos, presos y penados, también en lo relativo al abuso de la aplicación de la prisión preventiva y, finalmente respecto a la reforma del personal penitenciario. Esta última la acabamos de indicar brevemente. Algo, también sucinto, puede decirse para las dos restantes y alguna otra reforma.

La detención de una persona da lugar a su traslado a un centro de internamiento con carácter provisional pues esa es su situación legal a la espera de que se confirme o no la acusación sobre ella y, en su caso, pueda ser juzgado en su momento. Si la persona se encuentra cerca del lugar de internamiento se produce con rapidez. Si se encuentra más lejano debe ser trasladado hasta la cárcel correspondiente. Iniciada la segunda mitad del siglo XIX todavía las conducciones de detenidos evocaban el capítulo de los galeotes del Quijote, con la ristra de

---

(91) ARENAL, C. «De la aptitud para visitar al preso». *Obras Completas de D.<sup>a</sup> Concepción Arenal. Tomo Decimotercero. El visitador del Preso*. Madrid, 1896, p. 17.

(92) Decreto de 12 de marzo de 1903. CADALSO, F. *Instituciones Penitenciarias y similares de España*. Madrid, 1922, p. 815. Hace mención a su creación por el «ilustre criminólogo» Rafal Salillas y a sus posteriores modificaciones CUELLO CALON. *La Moderna penología*. Bosch 1958, p. 528, nota 3. Sobre esta institución puede verse también BUENO ARUS, F. «Cien años de legislación penitenciaria (1881-1981)». *Revista de Estudios Penitenciarios* n.º 232-235 (1981), p. 74.

(93) «Doña Concepción Arenal en la Ciencia penitenciaria». *Doña Concepción Arenal en la ciencia jurídica, sociológica y en la literatura* (AAVV). Madrid, 1894, p. 54 ss.

apresados uno tras de otro, por los polvorientos caminos en ocasiones en trayectos más breves y en otras en prolongados y penosos recorridos. Por el camino se hacía noche en las cárceles de paso, en lo que se llamaba «tránsitos de justicia» (94). Concepción Arenal (95) denunciará una situación de auténtica calamidad para conducidos y para la Guardia Civil que se ocupaba de la seguridad. Finalmente las conducciones se realizarían en ferrocarril desde el primero de enero de 1881 (96), al menos para las que fuera posible utilizar ese medio de transporte. Por ejemplo los condenados a penas correccionales en la Audiencia de la Coruña al no disponer de un establecimiento de ese tipo debían ser enviados a extinguir la pena al correccional de Ortigueira o de Santiago. Como la estación más próxima a Ortigueira era la de Betanzas y se encontraba a 120 km. de distancia, las conducciones debían efectuarse mediante los ya aludidos tránsitos de justicia (97).

Si el ingreso es de un detenido este pasa a un departamento específico a la espera de la decisión judicial sobre si debe continuar privado de libertad como medida cautelar –prisión provisional– o queda en libertad con cargos o sin ellos. Los departamentos de detenidos no suponían en principio el aislamiento incluso tratándose de un centro celular, por lo que daría lugar a una continua comunicación sobre las inquietudes del reciente ingreso en prisión y el previsible futuro a la espera de la decisión judicial. Podía no obstante suceder que el juez hubiera ordenado la incomunicación, en cuyo caso se producía desde el principio el aislamiento. Si la resolución judicial imponía la prisión provisional suponía el ingreso en un departamento celular, si el centro disponía del mismo.

Indica nuestra autora los numerosos inconvenientes de acudir en demasía a la prisión provisional (98). Señala lo improcedente de esta

(94) «Cárceles de Galicia y de León». *Revista de las Prisiones*. Año IX, núm. 23 (1901), p. 351.

(95) «A todos». *Obras completas*. Tomo Décimo, 1895, p. 214 ss. Autora que reclamaba carruajes celulares para las conducciones.

(96) LASTRES, F. *Estudios Penitenciarios* (Madrid, 1887), Edición Facsímil, Analecta 1999, p. 20. La decisión de llevar a cabo las conducciones en ferrocarril se adoptó mediante Ley de 3 de julio de 1880. Véase CADALSO, F. *Instituciones Penitenciarias y similares de España*. Madrid, 1922, p. 216. Aunque su puesta en práctica efectiva comenzó algo más tarde. Así lo refiere Federico CASTEJÓN. *La Legislación Penitenciaria Española*. Reus 1914, p. 200.

(97) «Cárceles de Galicia y de León». *Revista de las Prisiones*. Año IX, núm. 23 (1901), p. 351.

(98) «Doña Concepción Arenal en la Ciencia penitenciaria». *Doña Concepción Arenal en la ciencia jurídica, sociológica y en la literatura* (AAVV). Madrid, 1894, p. 56 y ss.

medida para un posible delito leve, que vendría a representar una pena dura para un hecho de escasa entidad, Y se está imponiendo de hecho por mera presunción pues todavía no está juzgado. Y si el reo finalmente resulta inocente no hay forma de compensar las amarguras de su paso por la cárcel. Recoge la costumbre tan extendida para cualquier acontecimiento lamentable de gritar ¡a la cárcel! como indicio del escaso respeto por la libertad en nuestra tierra. Y por supuesto hace ver el enorme perjuicio del contagio criminal que se puede limitar con la reducción de la prisión provisional, evitando en buena medida así hacer peores a los que allí ingresan.

Al abuso de prisión preventiva dedica la primera parte de los Estudios Penitenciarios (99). Respecto a la misma proclama la necesidad de que se llegue a decidir algún día como un expediente excepcional y no como una regla general. El miedo a lo que pudieran, sin estar ingresados en los establecimientos penales, sustraerse a la acción de la ley considera que ya no es real para los hechos leves –a los que no debería aplicarse– en unos tiempos en los que han desaparecido la crueldad de las penas. Expone además las necesidades singulares del régimen de la prisión provisional. Reconoce que en la ley procesal pueden encontrarse buenos principios para no prodigar y prolongar la prisión provisional pero señala cómo en la práctica los Tribunales tienden a ampliarla. En realidad este histórico desorden de naturaleza procesal, pero con una importante influencia en el sistema penitenciario –en el que Concepción Arenal puso el acento en distintas ocasiones–, solo de forma muy lenta y compleja se ha ido suavizando.

Por otra parte expone la incongruencia de mantener la Administración Penitenciaria en el ámbito del Ministerio de la Gobernación. «No sé concibe, dice la eminente escritora doña Concepción Arenal, en sus Estudios Penitenciarios, no se concibe cómo ha podido ocurrir llevar la administración y dirección de las prisiones al ministerio de la Gobernación: si se trataba de ley, debía corresponder á Gracia y Justicia; si de fuerza, ál de la Guerra. Cualquiera que haya sido el motivo de la organización actual, no tiene razón de ser, y menos en España, donde la política, siendo lo que todos sabemos, y teniendo más influencia en el ministerio de la Gobernación que en ningún otro, ha de ejercer en él más y peor influencia, extensiva á todos los ramos que comprenda». En no demasiado tiempo se dio el paso solicitado por nuestra autora. Lo hizo la Ley de Presupuestos de 1887, todavía en vida de Arenal: «La Dirección general de Establecimientos penales formará parte en adelante del Ministerio de Gracia y Justicia en cuyo

---

(99) *Obras completas de D.<sup>a</sup> Concepción Arenal. Tomo Quinto. Estudios Penitenciarios. Volumen primero.* Madrid, 1895, p. 17 y ss.

presupuesto se consignará el crédito necesario para los servicios que aquélla tiene á su cargo» (art. 6).

Por último se puede aludir a su temprana aspiración a la formación del personal penitenciario femenino para los centros de mujeres. Concepción Arenal era buena conocedora de las cárceles de mujeres. Había sido durante algunos años visitadora e inspectora de estos centros. Ante la inexistencia de personal femenino penitenciario los mismos dependían de personal masculino aunque, como en el resto del sistema, la ausencia de personal suficiente hacía que algunas internas colaboraran en las funciones de régimen interno. En sus Estudios Penitenciarios ya avanza que el personal de las penitenciarías de mujeres debe ser de su mismo sexo, salvo en los casos inevitables de médico y capellán, que deberían para este caso escogerse entre los de edad avanzada (100). En este caso sus deseos, por muy fundamentados que estuvieran, no se pudieron comenzar a cumplir hasta 1931 con la creación de la Sección femenina del cuerpo de prisiones.

Con mayor tiempo y dedicación se podría seguir rastreando la estela de esta ilustre mujer en las pequeñas o grandes reformas que el sistema penitenciario ha ido experimentando a lo largo del tiempo. No en vano trabajó con gran capacidad de análisis y profundidad en numerosísimos temas fruto de su experiencia y de los interrogantes y necesidades que se planteaban, así como de sus estudios, aspectos imposibles de abordar –ni siquiera de esbozar– en estas breves páginas. Sin embargo, nos queda su ejemplo, su firme compromiso con la persona, sus obras como aliento y guía para todos lo que de alguna manera quieran contribuir a la mejora del sistema penitenciario, es decir, colaborar en la mejora de la vida de las personas.

---

(100) *Obras completas de D.<sup>a</sup> Concepción Arenal. Tomo Quinto. Estudios Penitenciarios. Volumen segundo.* Madrid, 1895, p. 313.