

Del soldado al empleado de establecimientos penales y al funcionario: historia del personal penitenciario

CARMEN FIGUEROA NAVARRO

Profesora Titular de Derecho Penal
Universidad de Alcalá

A mi querido maestro, Carlos García Valdés, principal redactor de la LOGP, por haber alojado en su articulado los mejores postulados de los grandes reformadores del s. XIX.

RESUMEN

El presente trabajo está dedicado a la evolución del personal penitenciario, realizando un análisis de la normativa del siglo XIX y principios del XX, que fue variando su denominación y su dependencia, así como su trato con los penados, acorde con la distinta función de las penas. Los militares serán los principales encargados de los presidios durante gran parte del siglo XIX, hasta que se consolida el penitenciarismo civil. Las ideas sobre la corrección de los penados favorece la creación del Cuerpo Especial de Empleados de Establecimientos Penales en 1881. A partir de entonces, y una vez asignada a las penas la finalidad del tratamiento de los reclusos, durante la primera mitad del siglo XX se producirá su consolidación.

Palabras clave: Personal penitenciario, empleados de presidios y cárceles, cuerpo especial de establecimientos penales, funcionarios de prisiones.

ABSTRACT

The present work is dedicated to the evolution of the prison staff carrying out an analysis of the regulations of the nineteenth century and early twentieth century,

which was changing its name and dependence, as well as its treatment with convicts, according to the different function of the penalties. The military will be the main ones in charge of the prison during great part of the XIX century, until the civil penitenciarismo is consolidated. The ideas about the correction of the convicts favors the creation of the Special Body of Employees of Penal Establishments in 1881. From then on, and once assigned to the penalties the purpose of the treatment of the inmates, during the first half of the 20th century it will produce its consolidation.

Key words: *Prison staff, employees of prisons, special body of penal establishments, prison officers.*

SUMARIO: I. Introducción.–II. El tránsito del penitenciarismo militar al civil. III. La creación del cuerpo de empleados de establecimientos penales.–IV. De la corrección al tratamiento: los funcionarios de prisiones.

I. INTRODUCCIÓN

Del querido y ejemplar maestro, el Profesor García Valdés, y de sus numerosos e insuperables trabajos (1), hemos aprendido los discípulos que formamos parte de su Escuela (2), la trascendencia de la legislación decimonónica en materia penitenciaria, resultando capital

(1) Entre otros, GARCÍA VALDÉS, C.: *Régimen Penitenciario de España*, Publicaciones del Instituto de Criminología, Madrid, 1975; *Derecho Penitenciario* (Escritos, 1982-1989), Ministerio de Justicia, Madrid, 1989; *Los presos jóvenes (Apuntes de la España del XIX y principios del XX)*, Madrid, 1991; *La ideología correccional de la reforma penitenciaria española del siglo XIX*, Edisofer, Madrid, 2006; *Del presidio a la prisión modular*, 3.ª ed., Ópera Prima, Madrid, 2009; *Apuntes Históricos del Derecho Penitenciario Español*, Edisofer, Madrid, 2014; «La legislación penitenciaria española: orígenes y Ley Orgánica General Penitenciaria», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LXVIII, 2015; «Breve historia del Derecho penitenciario español», en De Vicente Martínez, R. (Dir.): *Derecho Penitenciario. Enseñanza y aprendizaje*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.

(2) Denominada «Escuela Penitenciaria de Alcalá», por TÉLLEZ AGUILERA, A.: Prólogo al libro de RENART, F.: *El régimen disciplinario en el Ordenamiento penitenciario español: luces y sombras*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2002, pp. 14 ss.; y, en este mismo número del Anuario, también por MAPELLI CAFFARENA, B.: «Algunas cuestiones relacionadas con las garantías jurídicas de los beneficios penitenciarios». Asimismo, la ha calificado de «Escuela valdesiana», NÚÑEZ, J.: *Fernando Cadalso y la reforma penitenciaria*, Universidad Carlos III, Madrid, 2014, pp. 31 ss.

para el posterior desarrollo y progreso de esta rama del Derecho. Porque «la historia penitenciaria española viene de lejos y se conformó con actitudes y saberes muy determinantes» (3).

A ella es preciso acudir para comprender los orígenes y el devenir de nuestro sistema carcelario y, claro es, de sus empleados. Su denominación, así como su dependencia orgánica y funcional no siempre fue la misma y evolucionó con el tiempo. También su relación con los presos. De meros custodios de los reclusos, tan solo preocupados por evitar su fuga, del trato despegado y severo, a base de toque de corneta y rígida disciplina (4), se produjo por fin el acercamiento. Con el tiempo y despojado de galones, el personal encargado de atender a los presos irá interiorizando su verdadera función, acorde con la nueva filosofía de las penas. Desde entonces y con la preparación adecuada, su entregada misión a la corrección y enmienda de los condenados, y por fin a su tratamiento, será su vocación cierta.

La relevancia de los empleados en los establecimientos penales no pasó desapercibida por los gobernantes e ilustres penitenciaristas del XIX e inicios del XX. Supieron vislumbrar en ellos a uno de los pilares de la necesaria reforma penitenciaria, que se comienza a gestar en la primera mitad del decimonónico. Lo tiene muy claro Lastres al decir que «si no se escoge un personal de honradez e inteligencia, es inútil todo lo que se haga para reformar nuestro sistema penitenciario» (5), por ello es contundente al destacar más tarde que, para alcanzar dicha reforma «es indispensable un personal a propósito y de aptitud reconocida» (6). Tampoco a Concepción Arenal (7) se le escapa que «con un personal inteligente y honrado se puede hacer mucho bien, por malo que sea el sistema penitenciario que se adopte». De ahí la exigencia de que esté a la altura de su trascendente misión, porque como certeramente apunta Cuello Calón (8), «el personal si no es todo, es casi todo».

(3) GARCÍA VALDÉS, C.: «La legislación penitenciaria española...», ob. cit. p. 65.

(4) Al respecto, *vid.* el excelente trabajo de SANZ DELGADO, E.: «Disciplina y reclusión en el siglo XIX: criterios humanizadores y control de la custodia», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LV, 2002, pp. 109 ss.

(5) LASTRES, F.: *La colonización penitenciaria de las Marianas y Fernando Póo*, Madrid, 1878, p. 62.

(6) LASTRES, F.: *Estudios penitenciarios*, Madrid, 1887, p. 20.

(7) ARENAL, C.: *Obras completas*, VI, 2, Madrid, 1895, p. 303.

(8) CUELLO CALÓN, E.: *La moderna penología*, Bosch, Barcelona, reimp. 1974, p. 516.

Pero el camino a recorrer no será fácil ni corto. Denostada la profesión (9), a la que se miraba con desdén (10), se fue reclamando mayor consideración social para los encargados de los reclusos en nuestras penitenciarias, una vez asumida la trascendental labor que este personal habría de desarrollar, como «núcleo fundamental del cumplimiento de la pena privativa de libertad» (11). Por ello, una vez emprendida la reforma penitenciaria, centrada en el objetivo de la corrección de los penados, los responsables ministeriales entienden que es capital contar con un cuerpo de funcionarios al servicio del ramo, creándose en 1881 el Cuerpo Especial de Empleados de Establecimientos Penales.

Desde entonces, y hasta su consolidación, «no pasó año sin que se modificase la organización del cuerpo, la denominación de los cargos y, en general, la legislación que había de regirlos. Tantas veces como un Ministro sometía a la sanción regia su plan de reforma» (12). A ello se dedica el presente trabajo.

II. EL TRÁNSITO DEL PENITENCIARISMO MILITAR AL CIVIL

El penitenciarismo civil no puede entenderse al margen del militar, pues surge prendido de éste, siendo el espejo en que mirarse. De ahí la concluyente frase del maestro García Valdés, señalando que «el nacimiento, desarrollo y consolidación del Derecho penitenciario civil ha sido posible gracias a la intervención de ilustres militares» (13).

A principios del siglo XIX, los establecimientos penales existentes, arsenales, presidios peninsulares y africanos, gobernados por autoridades del Ejército o de la Armada, estaban impregnados del carácter

(9) En este sentido, señalaba Lastres «aun cuando es una gran injusticia, hoy se considera poco a los empleados de presidios, y muchas personas se sentirían agraviadas, si se les ofreciera una colocación de esta clase, consecuencia todo de la conducta observada por cierto número de funcionarios». Cfr. LASTRES, F.: *Estudios penitenciarios*, ob. cit., p. 157.

(10) Así, según Llorca Ortega, si bien la labor del personal penitenciario «no fue, por lo general, encomiable» (...) no fueron ellos los únicos responsables del caótico estado de las prisiones ni, lógicamente, del pernicioso sistema que las regía», Cfr., LLORCA ORTEGA, J.: *Cárceles, presidios y casas de corrección en la Valencia del XIX*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1992, p. 376.

(11) GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit., p. 38.

(12) CASTEJÓN, F.: *La legislación penitenciaria española*, Hijos de Reus, Madrid, 1914, p. 59.

(13) GARCÍA VALDÉS, C.: *Derecho Penitenciario...*, ob. cit., p. 91.

castrense. Su organización, su funcionamiento y la dureza de su régimen disciplinario, todo era militar. Y es que todos ellos, «excepto el de Madrid que dependía del Presidente del Consejo Real, estaban sujetos a la jurisdicción de Guerra» (14). Este antecedente no debe perderse de vista, ya que esta estructura, esencialmente militar, «afectaba a la actividad del personal en el interior de un establecimiento penitenciario» (15).

Desaparecida la galera, surge el presidio, la embarcación encaillada. Los penados cumplirán sus condenas dedicados a faenas marineras en los Arsenales, «esas fortalezas, a la manera de un buque en tierra» (16), a labores de fortificación en los presidios africanos, «plazas fuertes frente a territorio siempre enemigo» (17), o a obras públicas o industriales en los peninsulares, «las nuevas moles grises reconvertidas, cuyos patios miran al cielo» (18). Asimilados a la tropa de servicio, cubren los particulares intereses militares, bajo sus órdenes trabajan, vigilados por soldados para impedir la fuga. Responden a la necesidad de la época, lo que Salillas (19) denomina acertadamente «aprovechamiento de la pena», describiendo con su ingeniosa prosa el panorama: «el crimen representa la oferta, los Capitanes generales la demanda, el Estado la usura».

Como expone Castejón (20), «la primera disposición que determina el personal a cuyo cargo ha de ponerse el establecimiento, es la Real Ordenanza para el gobierno de los Presidios de los Arsenales de Marina de 1804». Firmada por Carlos IV, a instancias del Almirante General Godoy, «*mi Generalísimo de Mar y Tierra, Príncipe de la Paz*», la pretensión Real, expuesta en su preámbulo, es «*que se establezca en los Presidios de mis Reales Arsenales el siguiente sistema, en que conciliando no dexar impune el delito, alejando así la depravación, se saquen ventajas de las faenas a que se empleen los presidiarios; y cumplidas sus condenas, resulten unos benéficos artesanos, habiendo cambiado la naturaleza de sus costumbres y malas inclinaciones, propendiendo ya a ser útiles ciudadanos*» (21).

(14) CASTEJÓN, F.: *La legislación penitenciaria...*, ob. cit., p. 13.

(15) GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit., p. 52.

(16) GARCÍA VALDÉS, C.: «Breve historia del Derecho penitenciario...», ob. cit. p. 19.

(17) GARCÍA VALDÉS, C.: *Del presidio...*, ob. cit. p. 10.

(18) GARCÍA VALDÉS, C.: «La legislación penitenciaria española...», ob. cit. p. 67.

(19) SALILLAS R.: *La vida penal en España*, Madrid, 1888, p. 6.

(20) CASTEJÓN, F.: *La legislación penitenciaria...*, ob. cit., p. 55.

(21) Enrique Sanz advierte acertadamente en este texto, «en un paralelismo histórico-evolutivo con los fines asociados a la penalidad, la conjunción de los com-

De los siete Títulos que contiene la Ordenanza, los dos primeros están dedicados al personal encargado del gobierno y vigilancia de los Presidios de Arsenales. Todos ellos, bajo las órdenes del Director General de la Real Armada.

Entre los mandos, el Jefe del Presidio, que será el Subcomandante del Arsenal; un Ayudante del Subcomandante, que será Oficial de Detall; y un Contador. El resto del personal, que ocuparan las plazas de Corrector (1), Subcorrectores (2) y Cabos de cuadrilla «*para el buen orden del presidio*», será propuesto por el Subcomandante, entre los marineros «*que sin mala nota hayan servido lo menos quince años en la Tropa de Marina*».

Bajo la rúbrica de «Penas», el Título séptimo de la Ordenanza se dedica al régimen disciplinario, requiriendo a los Jefes de los presidios que pongan «*una constante particular atención para precaver los delitos (...) las más veces por defecto de vigilancia de los encargados del buen orden*». Para mantenerlo, y asegurar la disciplina, azotes o palos, días de peonaje y recargos de parte de la condena. Sin embargo, y tras calificarlo de «*inhumano y dudosísimo recurso*», se prohíbe el uso de tormentos.

Lo más destacable de esta Ordenanza es que divide a los penados en tres clases o periodos premiando el trabajo y la buena conducta, progresando y retrocediendo según su comportamiento. Por ello, Salillas advierte en este sistema un sentido penitenciario progresivo (22), considerando que «*constituye un texto correccional muy adelantado a su época y muy superior a otras Ordenanzas y reglamentos posteriores*» (23).

En paralelo, de la mano de otro ilustre oficial, el Capitán General de la región militar de Andalucía, Tomás Morla, mediante la Real Orden de 23 de julio de 1802 se crea el Presidio de Cádiz y al frente del mismo se nombrará al Teniente Coronel Francisco Javier Abadía. Para su gobierno, se promulgaron dos Reglamentos, en agosto de 1802 y en marzo de 1805. La importancia del presidio gaditano «*reside en que, además de constituir una experiencia bastante innovadora, sus resultados fueron muy apreciados por los observadores, y prontamente se pensó en trasladar el modelo al resto de la península*» (24).

ponentes retributivo, preventivo general, utilitario y correccional-reinsertador». Vid. SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo penitenciario español del siglo XIX*, Edisofer, Madrid, 2003, p. 193.

(22) SALILLAS R.: *Evolución penitenciaria en España*, T. II, Madrid, 1919, p. 219.

(23) SALILLAS R.: *La vida penal...*, ob. cit., p. 243.

(24) BURILLO, F.: *El nacimiento de la pena privativa de libertad*, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid 1999, p. 29.

Para lograr dicho objetivo, tras presentarse dos proyectos en 1806, uno del propio Abadía, avalado por su experiencia al frente del presidio gaditano, y otro de Miguel de Haro, Capitán del Regimiento de infantería de Jaén, una vez refundidos, se promulga el Reglamento General de los Presidios Peninsulares, de 12 de septiembre de 1807, estableciendo uno en cada capital de provincia, que quedan sometidos a la dependencia del Ministerio de la Guerra y, de nuevo, bajo el mando de su Oficiales.

Pero en la primera mitad del XIX se iniciará un proceso para desgajar de esa dependencia a las prisiones. Sin embargo, la separación no será tajante, «sino gradual y progresiva» (25). De ahí que hayamos afirmado que «la mutación de la competencia militar a la civil se produjo de puntillas» (26).

Con la Ordenanza General de Presidios del Reino de 14 de abril 1834, que marca «una línea divisoria» (27) en la legislación penitenciaria española, se da el primer paso para la regulación de los presidios, al margen de la normativa militar. Su alcance fue «impresionante» (28). Un texto «minucioso, digno de aprecio, teniendo en cuenta la época y el espíritu que le animaba, siendo de elogiar, sobre todo, por haber organizado la Dirección General de presidios, creando un centro que diera unidad a este ramo de la administración pública» (29). Llegando a calificarse por mi maestro de «recital emblemático de Derecho penitenciario» (30).

Gestada tres años antes, con el fin de «poner término al estado de desorden en que por lo general se hallan los presidios del reino», se encarga a una Comisión designada por Fernando VII «formar un reglamento general, que conciliase la vindicta pública y la corrección de los penados con las atenciones de humanidad y economía». Cumplida celosamente la encomienda, la Ordenanza General será decretada por la Reina, cumpliendo los deseos de «su augusto esposo».

(25) GARCÍA VALDÉS, C.: *Derecho Penitenciario...*, ob. cit., p. 92.

(26) FIGUEROA NAVARRO, M. C.: *Los orígenes del penitenciarismo español*, Edisofer, Madrid, 2000, p. 22.

(27) CASTEJÓN, F.: *La legislación penitenciaria...*, ob. cit., p. 2.

(28) GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit., p. 36. En parecidos términos, GARRIDO GUZMÁN, L.: *Compendio de Ciencia Penitenciaria*, Artes Gráficas Soler, Valencia, 1976, p. 116, califica de «extraordinaria» esta Ordenanza, «pues se trata de un documento excepcional en nuestra historia penitenciaria, aparte de su larga trayectoria, ya que estuvo en vigor desde 1834 hasta 1901».

(29) LASTRES, F.: *Estudios penitenciarios...*, ob. cit., p. 14.

(30) GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit., p. 36.

Tras su real firma, tuvo «la gloria» (31) de estampar la suya el Ministro de Fomento Javier de Burgos.

A partir de entonces todos los presidios del reino dependerán del Ministerio de Fomento (32) y su gobierno superior estará a cargo de un Director General (33). Sin embargo, en su régimen interior, siguen sujetos a la disciplina militar. Y para que se observe la misma, dispone el artículo 20 de la Ordenanza que «*se emplearán en el gobierno particular de los presidios individuos procedentes del Ejército o Armada en comisión*».

De la pluma del maestro García Valdés (34) la sencilla explicación: «la Dirección General de Presidios carecía de personal propio y todos los puestos de mando se cubrieron con oficiales, suboficiales y cabos del Ejército, de la Armada, milicias o cualquier clase de tropa, poco vocacionados las más de las veces, que causaban baja en el servicio de armas o se habían inutilizado para el mismo».

Así, y como apéndices de los cuarteles, dispone la Ordenanza (35) que en cada establecimiento presidial habrá un Comandante, un Mayor, un Ayudante, un furriel y un capataz al frente de cada brigada (de 100 hombres), que se subdividirá en cuatro escuadras (de 25 hombres cada una), siendo mandadas por un cabo de vara (36), «elegidos

(31) LASTRES, F.: *Estudios penitenciarios...*, ob. cit., p. 14.

(32) Creado mediante Real Decreto de 5 de noviembre de 1832, con la denominación de Secretaría de Estado y Despacho del Fomento General del Reino. Unos días después, el Real Decreto de 9 de noviembre de 1832, establecerá, entre sus competencias, «las cárceles, casas de corrección y presidios».

(33) Así, el Título II de la Ordenanza está dedicado a «la Dependencia y Gobierno Superior de los Presidios». En su Sección Primera «De la dependencia de los presidios», establece en su art. 18: *Conforme a lo prevenido en mi Real decreto de 9 de noviembre de 1832, todos los presidios del Reino dependerán de la Secretaría de Estado y Despacho del Fomento General del Reino*. Y en la Sección Segunda «Del gobierno superior de los presidios», el art. 22 dispone «*El gobierno superior de todos los presidios del Reino estará a cargo de un Director general, que residirá en la Corte a las inmediatas órdenes del Ministerio de Fomento*».

(34) GARCÍA VALDÉS, C.: *Del Presidio...*, ob. cit., p. 13.

(35) Artículos 77 a 81.

(36) Esta figura fue ferozmente criticada por Rafael Salillas considerándolo «un ser hecho a imagen y semejanza del cabo militar, pero hecho con tal levadura y en tal medio, que en vez de resultar lo que el legislador se propuso, es una monstruosidad, simbólica representación del organismo penitenciario... Un ente híbrido, hijo del crimen y de la ley... mitad presidiario sometido a la cadena y a la cuadra y uniformado al igual de sus compañeros, y mitad funcionario público, con sus galones, distintivo de autoridad, y su vara, medio de represión». *Vid.* SALILLAS R.: *La vida penal...* ob. cit., p. 197. Para un estudio más detenido de los cabos de vara, calificados por mi maestro como «la figura más peculiar y paradigmática del sistema penitenciario histórico español», *vid.*, GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit.,

por los Comandantes de entre los penados de mejor disposición y conducta» (37).

Bien lo describe Montesinos (38), «nuestros establecimientos penales, en su régimen interior, se encuentran pues, organizados de una manera análoga a nuestros regimientos, y esta semejanza es tal, que solo se diferencia en que aquellos se componen de individuos con fusiles, caballos, etcétera, y éstos de hombres con su hierro y sus herramientas, pero sometidos todos a las mismas reglas de rígida disciplina». Un rigor cuartelario, aplicado a las prisiones civiles, que es para Salillas (39) «un desdoro militar y un engendro penitenciario», considerando que «cuando la Comisión mixta (civil y militar) redactó las Ordenanzas de presidios, se dejó seducir, sin duda alguna, por la virtualidad de las Ordenanzas militares, sin pensar que las aplicaba a un organismo enteramente contrario. Es el mal de hacer leyes sin conocer las leyes de la vida».

Sin embargo, como acertadamente ha destacado el Catedrático de Alcalá, los militares «se adaptaron pronto, y con extraordinaria competencia, a la nueva tarea de ejercer su autoridad sobre personas recluidas, llenando páginas de nuestra mejor historia carcelaria con gran merecimiento» (40). Procurando corregir a los penados mediante el trabajo, con severidad, pero sin atormentarlos. Entre todos, destaca el Coronel Montesinos. Nombrado Comandante del Presidio de Valencia, el 6 septiembre de 1834 (41), reunía todas las cualidades requeridas por la Ordenanza General para el desempeño del cargo (42). Entendió,

pp. 91-106; también sobre «el cabo de vara y su desfigurado sentido» se ha ocupado SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo penitenciario...*, ob. cit., pp. 225-234.

(37) Los cabos de vara serán suprimidos de los presidios mediante la Real Orden de 30 de diciembre de 1885, reemplazándolos por celadores, «pues repugna considerar como agente de la Autoridad a un individuo que, por pertenecer a la clase de presidiarios, carece del prestigio indispensable para merecer el respeto y la obediencia de los penados». Vid. TEJÓN, V.: *Colección legislativa sobre cárceles, presidios, arsenales y demás establecimientos penitenciario*, Madrid, 1886 p. 63.

(38) MONTESINOS, M., «Reflexiones sobre la organización del Presidio de Valencia, Reforma de la Dirección General del Ramo, y sistema económico del mismo», (Valencia, 1846), publicado en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 159, octubre-diciembre 1962, p. 261.

(39) SALILLAS R., *La vida penal...* ob. cit., pp. 193-194.

(40) Así, «Abadía, Comandante-Director de Cádiz y Málaga; Montesinos, de Valencia; Alegret, de Ceuta; Puig y Lucá, de la Ciudadela de Barcelona; Guyón, de Zaragoza; Haro, de Granada o el Capitán General de Andalucía, Don Tomás Morla». Cfr. GARCÍA VALDÉS, C.: *Del Presidio...*, ob. cit., p. 13.

(41) Interinamente, nombramiento que se le revalidó en propiedad el 25 de julio de 1837.

(42) El art. 84 disponía que debía: «tener carácter firme, integridad, lealtad y aptitud». Además, entre sus deberes, el art. 86 establecía que «deberá ser exactísimo,

como ningún otro, su relevante cometido y supo llevar a la práctica un nuevo sistema, «con riesgos, entusiasta, enmascarado en la legalidad» (43) e «inspirado en un profundo sentido de humanidad» (44).

En sus *Reflexiones*, publicadas tras 12 años de experiencia en el ramo, el mismo Montesinos relata su firme convicción del objetivo de las penitenciarías, «cuyo instituto más bien que mortificar debe ser corregir, recibiendo en su seno hombres ociosos y malintencionados, para devolverlos a la sociedad, honrados y laboriosos ciudadanos» (45). Inculcó en sus subalternos el trato afable y respetuoso con los reclusos, pensando en ellos a futuro, enseñándoles un oficio, premiando el trabajo y la buena conducta, aliviando las cadenas. En definitiva, infundiendo esperanza a los penados, con el fin de fomentar su corrección. Y todo ello porque como el propio Montesinos decía «el oficio de la justicia no es vengar, sino corregir» (46). De ahí, que se haya considerado «el modelo que deben imitar cuantos sean llamados a regir una Prisión» (47), e incluso «el modelo ideal del Funcionario de Prisiones (...), pues realmente su figura humana y profesional es una verdadera anticipación en el conjunto de cualidades que la mentalidad de la época concebía en la profesión y suponía o exigía de los que a ella se consagraban» (48).

Por todo ello, el sistema ensayado por el Coronel Montesinos ha merecido sobresaliente estima, «por cuanto siempre pensó, y su pensar discurre por entre su praxis penitenciaria, que el penado recobraría la libertad y, en consecuencia, la esperanza en su corrección es la vértebra fundamental, en la que descansa la ideología penitenciaria de este gran reformador de personas» (49).

prudente e imparcial en el cumplimiento de sus obligaciones, incansable en acumular medios de perfección y de prosperidad en su Establecimiento, y atento siempre a morigerar a los penados de que cuide, para que corregidos de sus vicios se habitúen al trabajo y sean útiles a la sociedad y a sí mismos, después de haber purgado debidamente sus delitos y satisfecho la vindicta pública».

(43) GARCÍA VALDÉS, C.: *Del Presidio...*, ob. cit., p. 51.

(44) CUELLO CALÓN, E.: «Montesinos precursor de la nueva penología», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 159, octubre-diciembre 1962, p. 44.

(45) MONTESINOS, M.: «Reflexiones...», ob. cit., p. 254.

(46) MONTESINOS, M.: «Bases en que se apoya mi sistema penal» (1846), publicado en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 159, octubre-diciembre 1962, p. 290.

(47) LASTRES F.: *Estudios sobre sistemas penitenciarios*, Madrid, 1875, p. 103.

(48) MORO RODRÍGUEZ, A.: «La personalidad y la obra de Montesinos ante el juicio de sus contemporáneos en España, y a la luz de los documentos originales conservados», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 159, octubre-diciembre 1962, p. 483.

(49) DEL ROSAL, J.: «Sentido reformador del sistema penitenciario del Coronel Montesinos», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 159, octubre-diciembre 1962, p. 73.

Los excelentes logros alcanzados en el presidio valenciano, tuvieron el merecido reconocimiento gubernamental y reflejo legislativo. De ahí, que mediante Real Orden de 11 de enero de 1841, manteniéndole como Comandante del citado presidio, se le nombre, «con pleno acierto, gran sentido común y voluntad de sincero reconocimiento» (50) Visitador General de las prisiones de la península.

Así, en el apartado 11 de la citada Real Orden se dispone que «A fin de que todas estas disposiciones puedan tener pronto y cumplido efecto, la Regencia provisional ha tenido por conveniente nombrar al Coronel Comandante del Presidio de Valencia D. Manuel Montesinos, y con retención de esta comisión que tan dignamente ha desempeñado, según lo demuestra el brillante estado en que aquel se encuentra, para que con arreglo a las instrucciones que de la Dirección reciba, proceda a verificar una visita general de todos los establecimientos presidiales de la Península, procurando con el celo del que ha dado pruebas, y utilizando sus especiales conocimientos en la materia, corregir las faltas que advierta y hacer efectivas las reformas y mejoras indicadas, a cuyo efecto deberán prestarle los Jefes políticos todo el apoyo que esté al alcance de su autoridad».

Además, su influencia se vio reflejada positivamente en numerosas normas posteriores. Como afirma Del Rosal (51), «su idearium penitenciario cristalizó a las claras en el Reglamento para el orden y régimen interior de los presidios del Reino (de 1844) y su legado penitenciario, pleno de enseñanza, cifrado en este Reglamento, en cuyo texto se aloja el sistema de Montesinos, es una clara lección al mundo de humanidad y consuelo y de esperanza en la corrección del penado» (52).

La idea de la corrección del penado, apuntada en el Preámbulo de la Real Ordenanza, ya flotaba en el ambiente de la época e irá ganando protagonismo a lo largo del XIX, como una «de las peanas básicas que informaran el cumplimiento de las penas privativas de libertad» (53), marcando con ello la función de los encargados de ejecutarla. Así, como bien intuyó Cadalso (54), se inicia un «periodo de transición», en el que

(50) GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit., p. 18. En parecidos términos, SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo penitenciario...*, ob. cit., pp. 184-185.

(51) DEL ROSAL, J.: «Sentido reformador del sistema penitenciario...», ob. cit., p. 72.

(52) También advierte en este Reglamento «la mano del Coronel Montesinos» BUENO ARÚS, F.: «Cien años de legislación Penitenciaria (1881-1981)», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núms. 232-235, enero-diciembre 1981, p. 65.

(53) GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit., p. 16.

(54) CADALSO, F.: *Instituciones penitenciarias y similares en España*, Madrid, 1922, p. 332.

«siguió siendo militar el personal y la disciplina, pero con tendencia a hacerse civiles, así el uno como la otra, porque con el sistema de coerción y el fin utilitario mantenidos hasta entonces, casi de un modo exclusivo, se trata de armonizar la suavidad en el régimen y la corrección del penado, que más tarde habrían de tener el debido desarrollo».

Pero la verdadera separación de los presidios civiles de los militares aún tardaría en llegar. Tras la publicación de la Ordenanza, surgieron cuestiones de competencia entre el Director General de los Presidios civiles y la jurisdicción de Marina, de modo que fue preciso dictar diversas disposiciones adicionales, con la finalidad de ir resolviendo los conflictos que planteaba el cambio de dependencia (55).

La solución llegaría con la promulgación de la Ley de Prisiones de 26 de julio de 1849, que confirma la separación, pasando a depender los presidios civiles del Ministerio de la Gobernación (56), quedando los militares bajo la dirección del Ministerio de la Guerra. Por ello, como bien apunta García Valdés, con la promulgación de esta Ley «la divergencia de los dos Derechos Penitenciarios, civil y militar, empieza a consumarse» (57) y, pese a su brevedad, «ostentará el innegable mérito de fijar para siempre esa diferenciación que le dará alas al Derecho penitenciario común en detrimento del castrense» (58).

Sin embargo, el personal de los centros carcelarios civiles seguirá siendo castrense (59). Como apunta Castejón (60), «el carácter militar en los empleados fue exigido posteriormente en el Real Decreto de 25

(55) Por ello, mediante la Real Orden de 25 de febrero de 1835 se determinó que los Presidios Arsenales no se hallaban comprendidos en la Ordenanza de 1834, disponiendo, como excepción de la regla general, su entera y absoluta dependencia de las autoridades de Marina.

(56) Art. 1: «*Todas las prisiones civiles, en cuanto a su régimen interior y administración económica, estarán bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación del Reino*».

(57) GARCÍA VALDÉS, C.: *Derecho Penitenciario...*, ob. cit., p. 116.

(58) GARCÍA VALDÉS, C.: «Breve historia del Derecho penitenciario...», ob. cit., p. 21.

(59) En este sentido, considera Serrano Patiño que «no podemos constatar una separación absoluta entre los distintos establecimientos penitenciarios con la Ley de 1849, ya que los empleados de las prisiones civiles seguían siendo militares, con nombramiento expedido por el Ministerio de Gobernación en el caso de los presidios peninsulares y por el Ministerio de Ultramar para los situados en ultramar aunque, siempre y en ambos casos, serían nombrados a propuesta del Ministerio de Guerra, de lo que se colige que esta separación no ocurrirá sino el 23 de junio de 1881, fecha en la que se crea el Cuerpo Especial de Empleados de Establecimientos Penales, que prestarán servicios en las prisiones civiles». Cfr. SERRANO PATIÑO, J. V.: *El Sistema Penitenciario Militar Español*, Colección Premios Victoria Kent, Ministerio del Interior, Madrid, 2013, p. 24.

(60) CASTEJÓN, F.: *La legislación penitenciaria...*, ob. cit., p. 65.

de octubre de 1857 para los presidios de la península, y en 1868 para los de Ultramar».

También Salillas (61) nos recuerda que «tan vivo se ha manifestado siempre el criterio militar en la organización de nuestros presidios, que en 1869 (17 de mayo) el Director general de Beneficencia, Sanidad y Establecimientos penales, propuso la siguiente organización del personal en su parte directiva: Comandante (elegido de entre la clase de Coroneles o Jefes de Administración civil); Ayudante primero (de entre la clase de Comandantes o Jefes de Negociado); Ayudante segundo (de la de Capitanes u Oficiales primeros o segundos de Administración civil); Sargento mayor (de la de Tenientes u Oficiales de Administración civil), y Sargento brigada».

Y aun en 1877, «esa Dirección General, ya denominada de Establecimientos Penales, todavía se planteaba si debía seguir con la organización semi-militar» (62). La duda se resuelve 4 años después, con la creación del Cuerpo Especial de Empleados de Establecimientos Penales, mediante Real Decreto de 23 de junio de 1881. Con ello, se van asentando las bases para la consolidación del penitenciarismo civil.

III. LA CREACIÓN DEL CUERPO DE EMPLEADOS DE ESTABLECIMIENTOS PENALES

Acorde con la nueva finalidad de las penas privativas de libertad, a partir de la segunda mitad del siglo XIX la función del personal encargado de ejecutarlas sufrirá una transformación radical. Las disposiciones que irán regulando su organización son paralelas a las de la reforma de los establecimientos penales. Entonces, «desaparece el antiguo carcelero, surgiendo en sustitución del mismo un hombre cuya misión constituye un auténtico servicio a los presos, tratando de conducirles y dirigirles hacia su reforma, y a la sociedad» (63).

A, una vez asentada la ideología correccionalista, que debía impregnar la reforma del sistema penitenciario, fue creciendo la necesidad de contar con empleados capacitados para ejercer la función primordial de la enmienda de los penados. Ese noble empeño de corregir

(61) SALILLAS R., *La vida penal...* ob. cit., pp. 148 y 149.

(62) GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit., p. 55.

(63) GARRIDO GUZMÁN, L.: *Compendio de Ciencia Penitenciaria...*, ob. cit., pp. 249-250.

a los criminales, el lado más humano de la profesión, que requiere de los mejores. La experiencia lo ha demostrado.

Como evoca Lastres (64) «un funcionario digno de gran respeto y veneración, el coronel Montesinos, director que fue del presidio de Valencia, nos ha dejado una prueba concluyente de lo mucho que puede conseguirse siguiendo un sistema racional, que no se parezca a los procedimientos mecánicos empleados hasta el día, procurando sobre todo salvar siempre el pudor y la dignidad humana, pues dando al hombre idea de lo que es, pronto se consigue que sea lo que debe ser». También Salillas (65) recurre al mismo ejemplo, para acentuar que «un buen empleado en una prisión de hacinamiento puede, como Montesinos en el presidio de San Agustín, crear un sistema; y un empleado sin vocación ni aptitudes, convertiría en Saladero la cárcel celular».

De ahí que la mejor doctrina penitenciaria del momento destaque la trascendental labor encomendada al personal penitenciario, «sobre los que descansa el hábito de la puesta en práctica de esa función correctora» (66). Concepción Arenal es rotunda al apuntar que «si aspiramos a reformar nuestras prisiones, no es posible alcanzar el fin rechazando los medios, y el más indispensable, el primero, es un personal adecuado» (67), añadiendo más tarde que «el valor de un sistema penitenciario depende muy principalmente de los que lo ponen en práctica» (68).

Por ello, la selección y formación del personal encargado de la ejecución de las penas privativas de libertad fue un tema recurrente, incluyéndose en los programas de diversos Congresos Penitenciarios, como cuestión que debía ser objeto de debate para la mejora y el progreso de las instituciones penitenciarias, que tanto preocupaban a los Gobiernos de la época. Así, en el de Londres, celebrado en 1872, se abordó por vez primera «si debían crearse escuelas para la preparación de los oficiales de prisiones y para qué clase de oficiales». Posteriormente, en el Congreso de Estocolmo de 1878, figuraba, como asunto que debía discutirse, «la creación de escuelas normales para preparar en su misión a los vigilantes de prisiones ¿debe ser considerada como deseable o útil para el éxito de la obra penitenciaria?».

(64) LASTRES, F.: *Estudios penitenciarios...*, ob. cit., p. 20.

(65) SALILLAS R., *La vida penal...* ob. cit., p. 424.

(66) GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit., p. 38.

(67) ARENAL, C.: *Obras completas...*, ob. cit. p. 303.

(68) ARENAL, C.: *Informes presentados a los Congresos Penitenciarios de Estocolmo, Roma, San Petersburgo y Amberes*, Madrid, 1896, p. 148.

Francisco Lastres, enviado a dicho Congreso en representación de España, rinde cumplida cuenta de sus resultados, en la Memoria dirigida al Ministro de la Gobernación (69). Y al respecto de la citada cuestión refleja que «cuantos tienen idea de lo que es la reforma penitenciaria, convienen en que las leyes bien pensadas, los edificios bien contruidos y los reglamentos bien ordenados, son enteramente inútiles, si la custodia y corrección de los presos y penados se encomienda a funcionarios de poca moralidad o faltos de los conocimientos necesarios para cumplir la elevadísima misión que están llamados a desempeñar» (70).

También Concepción Arenal, respetada pensadora y ponente habitual en tales Congresos, tenía claro que el medio indispensable para lograr la corrección de los penados es «un personal adecuado, un cuerpo facultativo penitenciario, con conocimientos apropiados, con organización, con seguridad de ocupar su puesto mientras cumpla con su deber, con derecho a recompensa proporcionada, y con la consideración que merece quien desempeña la más alta misión que puede confiarse al entendimiento y a la conciencia humana» (71).

Se convencieron así los poderes públicos de que para alcanzar la reforma penitenciaria era indispensable contar con buenos empleados de prisiones, honrados y de aptitud reconocida. Para conseguirlo, se dictaron disposiciones de verdadera importancia, en las que se fijaban las condiciones que debían reunir los que aspirasen a ser empleados en las prisiones, marcando los conocimientos que debían poseer, otorgándoles garantías suficientes de estabilidad.

Pero antes, fueron conscientes de que había que acometer un cambio en su organización.

El primer intento de reformar la organización del personal empleado en los establecimientos penales se produce con el Decreto de 20 de diciembre de 1873, «que marca un hito en cuanto a los nuevos nombres de los cargos que existirán en los establecimientos penales» (72). Se dividió a los empleados en tres Secciones: la disciplinaria, la económica y la facultativa, todas ellas bajo la superior inspección de un Jefe del establecimiento. Formando parte de la sección disciplinaria, el Inspector, los Subinspectores y los Celadores. La económica se componía de Contadores, Oficiales de contaduría y Escri-

(69) Publicada en diversos números de la *Gaceta de Madrid*, del 6 al 10 de septiembre de 1879. También, íntegramente, en sus *Estudios Penitenciarios*, ob. cit., pp. 31-76.

(70) LASTRES, F.: *Estudios penitenciarios...*, ob. cit., p. 55.

(71) ARENAL, C.: *Obras completas...*, ob. cit. p. 303.

(72) GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit., p. 56.

bientes; y a la facultativa pertenecían los Médicos y Profesores de instrucción primaria.

Pero no resultó ser efectivo, ni «propició la deseable seguridad en la normativa de los empleados de prisiones que regulaba su relación con la administración» (73). Y es que, «a partir de esta fecha, cada reforma en la organización del personal va seguida de otra disposición que la deroga o deja sin efecto» (74). En este caso, lo fue por Decreto de 16 de enero de 1874, que restablece la legislación anterior. En su preámbulo se exponen los motivos: «la penuria del tesoro, que por una parte nos impide aumentar con nuevos gastos la cifra enorme de nuestro presupuesto, y por otra, a la necesidad de estudiar detenidamente este asunto (la reforma penitenciaria), a fin de resolver de una vez todas las diversas cuestiones que se presentan al pretender dar nueva forma a nuestros establecimientos penales». En definitiva, el legislador dice quiero y el presupuesto no puedo. Como bien apunta Castejón, «la penuria del tesoro público es la suprema razón que se invoca para agostar las más fecundas iniciativas» (75).

Será en 1879, con el Real Decreto de 12 de agosto (76), cuando «parece propio variar las denominaciones militares de Comandantes, Mayores y Ayudantes con que se conocen estos empleos, que no guardan analogía con el carácter puramente civil de los cargos» (77). Además, el entonces Ministro de la Gobernación, D. Francisco Silvela, no deja pasar la ocasión para insistir (78) en la importancia de contar con un personal que responda «a las crecientes exigencias de la opinión en este ramo», así como de su formación, «para coadyuvar eficazmente a la reforma del personal y borrar las preocupaciones que ha acumulado la opinión sobre un servicio de tanta importancia social y tan abandonado por regla general del cuidado y atención de los Gobiernos». De ahí las modificaciones propuestas respecto a los nombramientos, «sujetando todos los que se hagan desde la publicación de este Decreto a un concurso (...) que garanticen mayor acierto en las designaciones, y den un carácter más exclusivamente administrativo al Cuerpo».

(73) GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit., p. 56.

(74) CASTEJÓN, F.: *La legislación penitenciaria...*, ob. cit., p. 58.

(75) CASTEJÓN, F.: *La legislación penitenciaria...*, ob. cit., p. 58.

(76) Publicado en el *Boletín Oficial* de 20 de agosto de 1879.

(77) Así, conforme a lo establecido en su artículo 1.º, se decreta que «el Cuerpo de empleados de Establecimientos penales se compondrá por ahora, y hasta tanto que se publique la ley general sobre reforma penitenciaria, de Directores de Penitenciaría de primera clase, de segunda y de tercera; Inspectores de primera, de segunda y de tercera, y Celadores primeros, segundos y terceros».

(78) En la Exposición de motivos.

Pero, otro Real Decreto, de 16 de marzo de 1880 (79), presentado por un nuevo Ministro (80) suspendió sus efectos, en atención a que «la reorganización del personal debe hacerse paralelamente a la reforma de los establecimientos». Además, se expone que «la falta de individuos que se presentaran a sufrir los exámenes y a la provisión de los concursos, ha imposibilitado su cumplimiento». Por ello, y «con el objeto de evitar que a la sombra de aquella disposición, y dado el escaso número de aspirantes, se nombren empleados que careciendo de las cualidades que necesitan para el régimen de los presidios y de las cárceles, adquieran sin embargo derechos que los hagan inamovibles, aconseja la prudencia suspender por ahora sus efectos».

No basta con elevar a precepto legal que los funcionarios son la base de la función reformadora, también es necesario encontrar el personal adecuado y dispuesto a ejecutarla. Así, como señala Fernández Moreno (81) «es preciso que tenga el empleado conocimiento pleno de la trascendencia de su cometido y que se sienta capaz de contribuir a la obra de regeneración emprendida por el Estado, coadyuvando a las exigencias moralizadoras que ha de observar sobre el detenido». Se trata, por tanto, en palabras del maestro García Valdés (82), que los funcionarios asuman «esa responsabilidad que les corresponde como destinatarios de llevar a buen término la función reformadora, carga legal que se manifiesta cuando deben ejecutar las directrices que se dictan con ese fin».

A estas alturas del decimonónico ya estaban asentadas las bases para lograr la tan ansiada reforma penitenciaria. Se invocaban en cada disposición publicada, pero se resistía a quedar plasmada en la práctica y el penoso estado del erario público tampoco ayudaba, siendo «el escollo en que tropiezan todas las ideas salvadoras de nuestra administración penitenciaria» (83). Los gobernantes son conscientes de la necesidad de acometer reformas en los establecimientos penales, de la importancia de organizar un cuerpo de empleados y de los requisitos que han de exigírseles para el buen desempeño de la trascendente misión de corregir a los penados. Saben que deben modificar las condiciones de acceso a esta profesión, otorgarles garantías de inamovilidad para que resulte más atractiva y que el medio más adecuado es el examen y la oposición, que tan buenos resultados ha dado en otras

(79) Publicado en la *Gaceta de Madrid* núm. 81, de 21 de marzo de 1880.

(80) D. Francisco Romero y Robledo.

(81) FERNÁNDEZ MORENO, A.: *El fin de la pena o preceptos correccionales*, Madrid, 1929, p. 34.

(82) GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit., p. 40.

(83) CASTEJÓN, F.: *La legislación penitenciaria...*, ob. cit., p. 7.

carreras civiles del Estado. Aunque también asumen que la transición a esta nueva organización ha de ser paulatina. En este ramo de la administración nada es fácil, todo es lento y progresivo.

Todas estas consideraciones son invocadas por el nuevo Ministro de la Gobernación, D. Venancio González, al someter a la aprobación regia el Real Decreto de 23 de junio de 1881, tomando la iniciativa de crear el Cuerpo Especial de Empleados de Establecimientos Penales. Con su promulgación, quedan derogados todos los decretos y disposiciones anteriores referidos a organización y condiciones de dicho personal.

Así, el «gran político que vivió, compartió y remedió, cuanto pudo y como pudo, muchos de los problemas carcelarios de su época» (84), fundamenta en su Exposición (85) que «importa a la corrección de los penados y al buen régimen a que hayan de estar sometidos durante su reclusión, tanto como la reforma de los Establecimientos penitenciarios, la organización del Cuerpo de funcionarios públicos que hayan de estar al frente de aquellos; cuidando, en cierto modo, de la educación de los confinados, y procurándoles todo el bienestar compatible con su situación triste y con la carencia de su libertad». Y entre las razones por las que considera necesario modificar la condiciones de acceso al mismo, «el notorio desdén con que viene mirándose esta carrera, sin duda la menos solicitada de todas las que se cuentan al servicio del Estado (...) el abandono con que ha dejado de exigirse a sus individuos garantías de suficiencia, de rectitud y de otras diversas condiciones igualmente indispensables para el buen desempeño de sus funciones, de las cuales es acaso la más interesante la de dar buen ejemplo con su conducta a los reclusos».

De ahí, y para convertir dicha carrera en un «Cuerpo cerrado», se motiva que para poder acceder al mismo «sea necesario previamente mostrar una rectitud e idoneidad tales que a lo menos ofrezcan una garantía de que los funcionarios del Cuerpo conocen de antemano sus deberes y los adelantos de la ciencia por lo que toca a la educación de la población penal que les haya de estar sometida». Para alcanzar dicho objetivo «ningún medio mejor que el del examen y la oposición». Ahora bien, demostrada de esta manera su especial aptitud, se considera «lógico» que «haya de otorgarse a los individuos la garantía de la inamovilidad, tan escaseada desgraciadamente para los cargos

(84) ZAPATERO SAGRADO, R.: «Apuntes para un estudio sobre la obra y figura de D. Venancio González», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núms. 232-235, enero-diciembre de 1981, p. 216.

(85) Real Decreto de 23 de junio de 1881, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 175, de 24 de junio de 1881, pp. 854-855.

administrativos en nuestro país, y que necesariamente ha de influir en el ánimo de los funcionarios del Cuerpo de Establecimientos penales para que procuren mantener el que definitivamente se halle a su cargo a la mayor altura, demostrando en su organización, en la mayor suma de trabajo, y en la tranquilidad y el bienestar de los penados, una capacidad superior que les dé opción a distinciones honoríficas y a premios efectivos que con este fin se crean».

Como base esencial del proyecto, «la separación en cargos distintos e independientes de las funciones de vigilancia y administración». Y como dificultades añadidas, «la forma en la que ha de hacerse la transición de la organización actual de la carrera a la nueva que se propone, y la consideración que han de merecer los servicios prestados y los derechos adquiridos en este concepto por los actuales funcionarios públicos destinados a los Establecimientos penales».

Como solución para la primera, «no llegar a la constitución definitiva del Cuerpo sino paulatina y periódicamente» y para la segunda, siendo justo, «reconocer la condición de individuos del nuevo Cuerpo en la categoría correspondiente a aquellos que hayan prestado sus servicios en el ramo durante un largo periodo de tiempo, dejando preferencia para el ingreso, en igualdad de calificaciones, para aquellos cuya antigüedad sea menor, aunque digna siempre de ser tomada en cuenta como garantía de que poseen ciertos conocimientos prácticos».

Entusiasta y con visos de futuro, finaliza el Ministro su exposición, considerando que con estos medios, «fácil ha de ser crear un personal que por su idoneidad y honradez pueda coadyuvar con provecho a la aplicación de los distintos sistemas penitenciarios que puedan irse aplicando según los adelantos de la ciencia».

Calificado de «reforma de las reformas» (86), la publicación de este Real Decreto, que vuelve a emprender la obra iniciada por Silvela, «vino a llenar una necesidad social y administrativa» (87). Aplaude la iniciativa Concepción Arenal (88), que ve con satisfacción la creación de un Cuerpo especial de funcionarios, «coadyuvando a la reforma de los presidios y las cárceles, en vez de hacerla imposible». De ahí que felicite al Ministro «por su buen propósito y plausible determinación».

(86) SALILLAS R., *La vida penal...*, ob. cit., p. 424.

(87) DÍAZ DE CEBALLOS, A.: *Legislación de prisiones*, Madrid, 1929, p. 15.

(88) ARENAL, C.: *Obras completas...*, ob. cit., p. 493.

Así, la fecha de 1881 «marca el inicio de la regulación general de la normativa de los funcionarios de los Establecimientos penales» (89) y a partir de este momento, comienza «una nueva era en las instituciones carcelarias» (90). De ahí que Cuello Calón, para conmemorar el 64 aniversario del Cuerpo de prisiones, titulara su contribución, acertadamente, «Del carcelero del tiempo pasado, al funcionario penitenciario del presente» (91).

Entre sus trascendentales reformas, la refundición en el recién creado Cuerpo de los cargos existentes aun en los presidios y cárceles, así como su división en dos Secciones: la primera de Dirección y Vigilancia, y una segunda de Administración y Contabilidad (92). Así, los actuales Comandantes y Alcaldes se denominarán Directores, y Vigilantes los restantes empleados que ejercen dicha función (Ayudantes, Sota-Alcaldes, Capataces, Celadores, Porteros y Llaveros), quedando comprendidos en la primera sección. En la segunda, los Mayores, que recibirán el nombre de Administradores, los Furrieles, que serán Oficiales de Contabilidad y el resto del personal administrativo, que pasarán a ser Subalternos.

Deja establecido el Real Decreto el sistema de acceso al Cuerpo, siendo provistas las plazas mediante concurso público, por examen u oposición en función de la categoría, así como las materias a las que se someterán los aspirantes, que han de certificar su buena conducta moral y no haber sido condenados por delito alguno. Para mayor concurrencia y publicidad, se anunciarán las convocatorias en la Gaceta.

(89) GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit., p. 60. Al respecto, señala RAMOS VÁZQUEZ, I.: *La reforma penitenciaria en la historia contemporánea española*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 364-365, que «desde entonces, el cuerpo civil de funcionarios de prisiones se fue imponiendo poco a poco en el sistema penitenciario español, logrando apartar la influencia militar de los establecimientos penales».

(90) ZAPATERO SAGRADO, R.: «En torno a una fecha: el 23 de junio de 1881», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núms. 216-219, 1977, p. 342. Para BUENO ARÚS, F.: «Cien años de legislación...», ob. cit., pp. 66 y 67, con este Real Decreto «arranca la primera etapa de los cien años de legislación penitenciaria española», que califica como «la historia del origen, afianzamiento, culminación y transformación científica del sistema progresivo».

(91) CUELLO CALÓN, E.: «Del carcelero del tiempo pasado, al funcionario penitenciario del presente», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 3, junio de 1945, pp. 29-30.

(92) Una dualidad que según Concepción Arenal «no tiene razón de ser en teoría, y que, por consiguiente, dará fatales resultados en la práctica (...) la creación de las secciones administrativa y de vigilancia, dará lugar a rivalidades, tropiezos y aun conflictos, establece dualismo donde debe haber unidad, y lleva elementos de discordia donde es tan necesaria la armonía». Vid. ARENAL, C.: *Obras completas...*, ob. cit., pp. 494-495.

Para realizar adecuadamente la transición a la nueva organización, dispuso el Real decreto (93) que «en cada uno de los primeros cuatro años hasta la constitución definitiva del Cuerpo se hará una convocatoria de exámenes y de oposiciones para proveer en sus diferentes categorías la cuarta parte del personal de que se ha de componer el Cuerpo». Asimismo, hasta que se haga la primera convocatoria para la admisión de aspirantes al Cuerpo en sus dos Secciones, se establece que «el Ministro de la Gobernación podrá nombrar libremente el personal entre los cesantes del ramo con buenas notas, y a falta de estos, entre los de la Administración general» (94).

Concepción Arenal, que tanto habían anhelado la creación de este Cuerpo, tras examinar detenidamente el Real Decreto, le augura mal porvenir. Se teme que «por la mala organización de los elementos de que se compondrá el personal de presidios; por la poca instrucción que se exige; por la preferencia que se da a los actuales empleados en las oposiciones, y el suprimirlas para los antiguos; y por el descrédito, que no puede combatirse eficazmente con los medios empleados, el Cuerpo de Establecimientos penales seguirá inspirando el mismo desdén de que habla el preámbulo, el cargo de empleado en él continuara siendo odioso, como decía la Dirección, la reforma resultará ilusoria, y lo único positivo será dar derechos que constituirán otras tantas dificultades, el día en que con medios adecuados se quiera plantear reforma verdadera» (95).

Dificultades en la ejecución práctica de lo proyectado darán la razón a la ilustre pensadora. Pero este gran avance no podía torcerse y menos anularse.

De ahí, que transcurridos cinco años desde su promulgación, mediante Real Decreto de 13 de junio de 1886 (96), se introduzcan algunas modificaciones que la experiencia aconseja en la aplicación del decreto de 1881. Advirtiéndose que «más que reformas son ampliaciones que desenvuelven y llevan a debido cumplimiento el espíritu que la inspiró y algunos preceptos que iniciados no tuvieron en la práctica todo su conveniente desarrollo».

Su propio creador (97) hace balance de la observancia de la norma fundacional del Cuerpo, advirtiendo que «está sin cumplir en parte muy principal el Real Decreto de 1881, no abrogado ni suspenso por otro precepto legal alguno, y solo sujeto a una preterición y eclipse en

(93) Art. 16.

(94) Art. 20.

(95) ARENAL, C.: *Obras completas...*, ob. cit., p. 499.

(96) Publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 167, de 16 de junio de 1886.

(97) D. Venancio González.

la práctica». Tras señalar que se han verificado oposiciones y exámenes «que dieron ingreso en los nuevos escalafones formados, según marcaba el Real decreto, a un personal apto e inteligente que desempeña la mitad de los cargos del referido Cuerpo», lamenta que quede aun la otra mitad, «entregado a la libre elección, y por lo tanto, sujeto a las vicisitudes de las mudanzas ministeriales y al inseguro desempeño de quien oscila entre las cesantías y los ascensos, según la desgracia o el favor de sus protectores».

Por ello, proclama que «tan indiscutibles son las ventajas del ingreso en las carreras del Estado por medio de la oposición y el examen, prueba pública de la competencia justificada, que aprobándolo todas las escuelas políticas, solo existen diferencias sobre las discretas etapas de una transformación, que hecha por partes regenera e intentada de golpe convertiría en un caos la Administración pública. Dispuso por tales razones el Real decreto la reforma de este Cuerpo en el término de cuatro años, proponiéndose por cuartas partes la renovación, de la que se ha verificado ya la mitad, existiendo hoy la anomalía, algún tanto perturbadora, del antagonismo entre dos clases de funcionarios de un mismo cuerpo que obedecen a diverso origen y que disfrutan de distintos derechos y escalafones».

Además, destaca que «la experiencia ha venido a demostrar que siendo mejores títulos los conquistados ante un tribunal de examen severo y justo, no empecen ni dificultan la acción fiscalizadora de la Administración central y los correctivos saludables cuando existan deficiencias prácticas en quien obtuvo un veredicto de idoneidad teórica». En consecuencia, y puesto que ha pasado con exceso el tiempo prefijado en 1881, entiende que «todo aconseja y recomienda para el mejor servicio público la provisión por oposiciones y exámenes de todas las plazas de libre nombramiento».

A pesar de estas consideraciones, y como no podía ser de otra manera, el Gobierno sigue sintiendo predilección por cuantos llevan determinados años de entrega, dedicación y buenos servicios en la ruda tarea que imponen la administración y vigilancia de los Establecimientos penales. De ahí, que «solo cuando los funcionarios antiguos, que no han comprobado su aptitud ante los tribunales de examen, revelen evidente deficiencia, se someterán las vacantes a la opción de examinandos u opositores que no hayan servido en el ramo».

Pero la tarea de aplicar lo aprendido memorísticamente requiere su tiempo y el filtro de la oposición no siempre es garantía de competencia. Por ello, se advierte la necesidad de consignar como precepto lo que la práctica viene probando. Así, como se expone, «suele acontecer que demostradas ante un tribunal examinador la capacidad téc-

nica y teórica del aspirante a funcionario, resultan luego, ya por falta de carácter o de diligente celo, lamentables deficiencias en el ejercicio del puesto brillantemente obtenido». De aquí, que se establezca «la conveniencia de que no deban ser confirmados en los respectivos destinos cuantos resulten nombrados por los tribunales competentes sino después de la práctica de un año, época suficiente para que demuestren con su conducta la aptitud material, sin la que suele ser ilusoria la capacidad teórica única que se demuestra en los exámenes y oposiciones».

Pese a las complicaciones, una vez creado el Cuerpo, aún parece preciso completar la meritoria obra de su creador para lograr su consolidación, asentándolo sobre las sólidas bases que la experiencia va proporcionando. A ello se dedica la posterior normativa, y cada nuevo responsable del ramo, como si de tejer y destejer se tratara, desea dejar su impronta. Pese a todo, este personal «logrará mantener su marcha ascendente y esperanzadora» (98).

Así, seis meses después, mediante Real Decreto de 13 de diciembre de 1886 (99), el nuevo Ministro de la Gobernación, D. Fernando de León y Castillo, procede a reorganizar el Cuerpo de empleados de Establecimientos penales y Cárceles. Una vez constituido, con los funcionarios procedentes de las dos oposiciones ya realizadas hasta la fecha, más la que habrá de convocarse en breve, los distribuye de nuevo en tres Secciones: de Dirección y Vigilancia, de Administración y Contabilidad y de Personal Facultativo.

Reconociendo el mérito de la empresa acometida por su digno antecesor «de dotar a tan importante ramo de la Administración pública de un personal formado mediante verdadera selección que venga a ser la mayor garantía posible de su competencia, acreditándola, por lo relativo a sus condiciones intelectuales, con el fallo de un Tribunal ilustrado y recto, y por lo que respecta a aquellas prendas de moralidad y de carácter, más necesarias aún que el saber, con la prueba a que ha de someterse a todos los elegidos, durante cierto período de tiempo, antes de otorgarles el nombramiento definitivo», considera que toca ya a su término.

Y para perfeccionar la labor realizada, merecedora de especial encomio, estima que «procede ante todo establecer, mediante algunas reglas capitales, la organización ulterior de ese Cuerpo, tan trabajosamente creado, condensando los sabios preceptos de los anteriores decretos, esclareciendo ciertos extremos, concordando de un modo sistemático los principios en que se fundan, recogiendo, para comple-

(98) ZAPATERO SAGRADO, R.: «En torno a una fecha...», ob. cit., p. 343.

(99) Publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 357, de 23 de diciembre de 1886.

tarlos, las enseñanzas de la experiencia, y procurando, en suma, dar al conjunto aquella unidad, solo asequible en momentos como el actual, cuando ya cabe apreciar sintéticamente los sucesivos resultados de la obra renovadora».

En definitiva, «formar un todo armónico, en el que prevalezcan, no solo los derechos, sino hasta los intereses de los actuales funcionarios y de cuantos aspiren a serlo, favoreciendo a todos por igual; y donde el respeto debido a los hechos y a la realidad presente, ya que impida cualquier innovación profunda, venga a concertarse con las exigencias de un orden racional y de un proceso sistemático; partir, en suma, de lo que existe para desenvolverlo y depurarlo». Tal es el empeño al que obedece el presente Real Decreto.

De ahí, la minuciosa regulación que se lleva a cabo: garantías de permanencia, sistema regular de promociones con los requisitos de la mayor publicidad, facilitar ascensos para abrirles horizontes, recompensa al mérito, rigor inflexible con la falta, Tribunales de personas competentes que den a cada uno lo que en justicia le corresponda. Nada se omite de cuanto la razón y la experiencia aconsejan «para realzar la dignidad de un personal que tanto ha de cooperar a la difícil empresa de convertir el Presidio en Penitenciaría, y que, por lo mismo que a nombre de la Sociedad ha de vivir cerca del culpable, encaminándole al bien, necesita permanecer, más que nadie, limpio de toda culpa, ofreciéndose como verdadero modelo de actividad inteligente y de rectitud intachable».

Mas, como bien apunta Castejón (100), «no se detienen aquí nuestros legisladores». Mediante la Ley de Presupuestos de 29 de junio de 1887, la Dirección General de Establecimientos Penales pasa a formar parte del Ministerio de Gracia y Justicia. Dos años después, el entonces Ministro de dicha cartera, D. José Canalejas, retoma la tarea emprendida por las disposiciones anteriormente citadas, de creación y organización del Cuerpo de funcionarios de Establecimientos penales y Cárceles, con el fin de coronar el noble empeño de sus dignos antecesores (101).

(100) CASTEJÓN, F.: *La legislación penitenciaria...*, ob. cit., p. 60.

(101) Sobre la influencia en esta norma, así como en las posteriores, de los sucesos acaecidos en 1888, tras la implicación de D. José Millán Astray, entonces Director de la Cárcel Modelo de Madrid, en el conocido crimen de la calle Fuencarral, que acabará salpicando al Cuerpo de prisiones, desprestigiándolo, *vid.* el interesante estudio de TÉLLEZ AGUILERA, A.: «El crimen de la calle Fuencarral y la reforma penitenciaria», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 261, 2018, pp. 9-48.

Así, mediante Real Decreto de 11 de noviembre de 1889 (102), se vuelve a reorganizar el Cuerpo de funcionarios del citado ramo, que se compondrá de cinco Secciones: Directivo-administrativa, de Vigilancia, Sanitaria, Religiosa y de Enseñanza.

En su Exposición, el Ministro comienza por reiterar la importancia de las cualidades que deben reunir tales empleados, al considerar indudable «que cualquier reforma en materia penitenciaria resultaría fallida, o por lo menos incompleta, no contando con un personal celoso, inteligente, idóneo y de incuestionable probidad». Por eso dedica encendidos elogios a los Reales decretos de 23 de junio de 1881, 13 de junio y 13 de diciembre de 1886, al haber contribuido a la creación del Cuerpo de funcionarios de Establecimientos penales y cárceles, que cree constituido, aunque no enteramente organizado todavía. Estima que «la transcendental obra basada en estas tres disposiciones, debe inspirar la mayor consideración, tanto por los méritos que la avaloran y por la rectitud de propósitos a que obedece, como por haber sido fuente de derechos y de intereses legítimos, acreedores, sin duda alguna, al más escrupuloso respeto».

Lejos de intentar una tarea demoledora, lo que se propone con este proyecto el Ministro es «que el ímprobo trabajo empleado en su formación y desarrollo reciba ahora aquel complemento necesario para que resulte una obra armónica, y aquellas rectificaciones que la experiencia de los últimos años ha declarado inexcusables». De ahí que pase a enumerar sus virtudes: «el Cuerpo de funcionarios de Establecimientos penales y cárceles tiene vida legal, intereses creados, garantías de existencia, y lo que es más importante todavía, anhelos de progreso y regeneración, con los cuales ha de conseguir el prestigio y la autoridad de que disfrutaban sus similares en países más adelantados».

Y tras ello, sus defectos: «pero hay algo en su manera de ser que dificulta la realización de tan excelentes propósitos y deprime y enerva sus estímulos restauradores. No es un cuerpo uniforme, porque está fraccionado en dos secciones independientes con funciones relacionadas, pero inconexas. No tiene unidad de procedencia, porque se ha formado con elementos distintos y en diferentes épocas. No tiene cumplido desenvolvimiento, porque falta en él la función inspectora, que es la verdaderamente selectiva, la que depura, la que crea instinto de conservación y forma ideales de colectividad. No tiene, en fin, el ambiente intelectual preciso para justificar la especialidad de su función, pues carece de un centro donde arraigue y florezca la cultura

(102) Publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 318, de 14 de noviembre de 1889.

penitenciaria, que por estar entre nosotros sin representación docente, parece que no existe».

Para remediarlo, se propone «lograr la uniformidad refundiendo las Secciones de Dirección y Administración, dejando aparte la de Vigilancia para constituir una guardia especial; procurar la unidad de procedencia con un sistema de educación más ventajoso que el de pruebas improvisadas; crear Inspecciones para regularizar y perfeccionar todos los organismos de esta difícil administración, y abrir a los conocimientos de pedagogía y disciplina penitenciaria una Academia en donde la incapacidad encuentre obstáculo infranqueable».

Con ello, «habrán quedado atendidas las principales exigencias de una buena organización del personal penitenciario, y se ofrecerá a cuantos formen parte de él un porvenir más brillante y desembarazado».

De este modo entiende Canalejas «haber hecho cuanto es posible en las actuales circunstancias para dar constitución adecuada, vida normal y porvenir seguro a un Cuerpo como el de Establecimientos penales y cárceles, llamado a contribuir tan eficazmente al buen éxito de la reforma penitenciaria».

Entre sus principales novedades, destaca la creación de la denominada Escuela Normal, para formar a los empleados y prepararlos para su trascendente cometido. Se traslada a la norma lo que ya se venía reclamando por la mejor doctrina penitenciaria en los diversos Congresos Penitenciarios, siendo el germen de la futura Escuela de Criminología. El genio del que será su fundador, Rafael Salillas, lo venía intuyendo «este Cuerpo necesita como elemento indispensable, un prestigio y una autoridad, sin los que le será imposible realizar su importante misión» (103). Pese al intento, no fue posible instaurarla.

Tras ocupar la cartera de Gracia y Justicia un nuevo Ministro, este Real Decreto será derogado. A Raimundo Fernández Villaverde no le gustan algunas de las innovaciones introducidas, que considera fracasadas, y cree oportuno volver a reorganizar el Cuerpo de empleados de Establecimientos Penales. De ahí que someta a la aprobación de la Reina Regente un nuevo proyecto de reforma, que culmina con la promulgación del Real Decreto de 16 de marzo de 1891 (104).

Pese a reconocer cierta mejora en el régimen, disciplina y moralidad de las prisiones, a la que han contribuido las disposiciones orgánicas anteriores, encaminadas a regularizar la situación de los empleados y a ordenar su ingreso y ascenso en este ramo de la Administración pública, estima que «no abundan las ocasiones y motivos para congra-

(103) SALILLAS R., *La vida penal...* ob. cit., p. 169.

(104) Publicado en la *Gaceta de Madrid*, el 28 de marzo de 1891.

tularse por los resultados obtenidos con la creación del Cuerpo de funcionarios de los presidios y cárceles».

Tampoco le convence la oposición, como filtro para seleccionar a los más capacitados, considerando que «ha defraudado las halagüeñas esperanzas que sus mantenedores abrigaban, sin duda por no detenerse a meditar bastante, que, para ciertos cargos y determinadas funciones son menester, más que el erudito conocimiento de las teorías, dotes de carácter, hábitos de mando, integridad intachable, celo exquisito en el cumplimiento del deber, y un conjunto, en suma, de calidades y virtudes que no se acreditan ni demuestran en el palenque de públicos certámenes».

Manifiesta el Ministro su propósito de presentar a las Cortes un proyecto de Ley, «para dar cumplida satisfacción a las legítimas aspiraciones de la opinión y garantías a un servicio tan importante de la Administración del Estado». Mas, entretanto, considera urgente «atender a necesidades imperiosas que hoy se dejan sentir en la organización y disciplina de los empleados del Cuerpo de Penales».

En primer término, derogar el Real Decreto de 1889, «en el cual se llevaron a extremos, que la experiencia acredita de exagerados, las concesiones a favor de dicha clase, a expensas de las facultades del Centro directivo». De ahí, que suprima algunas de las innovaciones introducidas, que «como toda mera abstracción, han sido letra muerta desde que se publicaron».

Entre ellas, considera que no cabe mantener que los Directores del Establecimiento penal sean Vocales natos de las Juntas locales de Prisiones, pues al estar «llamadas a ejercer una fiscalización constante sobre el régimen y sobre el personal de los penales, se hace difícil que desempeñen desembarazadamente su saludable misión si han de intervenir en sus actos, con carácter de individuos de las mismas, los funcionarios que precisamente deben ser vigilados y pueden llegar a ser corregidos por ellas». En definitiva, que no puedan ser al tiempo Juez y parte.

Por similares motivos, tampoco cree conveniente sostener las Inspecciones, «sacando los Inspectores del propio Cuerpo de empleados», por las siguientes razones: «se priva a los Establecimientos del personal más idóneo encargado de su dirección y se correría el riesgo de desvirtuar las nuevas y delicadas funciones encomendadas a tales funcionarios, erigidos en investigadores cuando podrían volver a ser investigados, y que unidos con sus colegas por vínculos de compañerismo, y en algunos casos de amistad, habrían de luchar a cada paso en el ejercicio de sus nuevos cargos, con los compromisos y dificultades nacidos del espíritu del Cuerpo». De ahí que proponga combinar la

intervención de las Juntas locales con la acción eficaz del Centro directivo, quedando así «atendida cumplidamente esta parte del servicio penitenciario».

Pese a que suscribe la idea de preparar a los funcionarios, mediante una enseñanza especializada, no le genera entusiasmo la creación de la Escuela Normal, al pensar que «solo existe en el orden de las ideas, y que convertir al empleado en alumno ha ofrecido tales dificultades para su constitución, que no ha sido posible implantarla». Pero no abandona el propósito, manifestando su intención de «dar con condiciones prácticas de vida a tan interesante reforma».

En cuanto a la proyectada reorganización del Cuerpo de empleados de Establecimientos penales y cárceles, desea «facilitar la aspiración, hasta ahora no realizada, convirtiendo la numerosa clase de Vigilantes, en su mayor parte interinos, en funcionarios permanentes y estables, siempre que fueren aprobados en el examen a que se les somete, en los mismos puntos en que desempeñan sus cargos, y ante Tribunales competentes».

En esta ocasión, queda dividido el Cuerpo en cuatro Secciones, unificando por completo la Sección Administrativa, comprendiendo en ella «a todos los empleados a quienes incumbe la dirección, administración, régimen y vigilancia de los Establecimientos penales y cárceles». Las tres Secciones restantes, Sanitaria, Religiosa, y de Enseñanza, permanecen sin alterar. Y para todas ellas, se establecen metódicamente los necesarios preceptos que se refieren al ingreso, ascenso, exámenes, concursos, programas y Tribunales, aplicables a cada Sección, al tiempo que se agregan otras reglas comunes sobre licencias, excedencia y jubilaciones, en armonía con la legislación general, «salvando ciertas antinomias que anteriormente existían».

Por último, y con el fin de «ejercer saludable influjo en la moral de los empleados del Cuerpo de Penales», se completa la norma con disposiciones de carácter disciplinario, que se endurece. Así, respecto a lo dispuesto en el Real Decreto de 1889, por virtud del cual los empleados no podían ser separados del Cuerpo sin haber incurrido al menos en tres faltas graves, considera que «semejante lenidad no es posible que subsista con relación a funcionarios que gozan del beneficio de la inamovilidad, que ha de ir acompañado de una responsabilidad mayor, y que tienen bajo su custodia y defensa los importantes intereses morales y materiales de las prisiones». De ahí que «de ahora en adelante, se preceptúa que basta una sola falta grave para poder acordar la separación definitiva del empleado que la haya cometido».

No obstante, también se introducen mejoras y garantías, al determinarse por vez primera «los requisitos y formalidades que deben

concurrir en los expedientes gubernativos, estableciéndose un orden de procedimiento que, al par que consienta allegar elementos de prueba a lo actuado, permita depurar responsabilidades que hoy no podían hacerse efectivas, por deficiencias de los expedientes, instruidos sin reglas fijas señaladas de antemano». De ahí, que se establezca una clasificación de las faltas administrativas, se adopten precauciones para que la arbitrariedad no tenga cabida y se dicten otros preceptos en los que se armoniza el principio de autoridad y la eficacia de las responsabilidades con las garantías de los empleados del Cuerpo.

Va finalizando el siglo XIX, pero habrá que esperar al XX para que se produzca la definitiva consolidación de este Cuerpo, que va adquiriendo sentido corporativo. Así, para defender sus derechos y «como instrumento de lucha contra el desprestigio profesional del personal penitenciario» (105), en 1893 se funda la *Revista de Prisiones* (106), que será dirigida durante años por Fernando Cadalso (107). En su primer número, de 7 de julio, se exponen sus principales objetivos. Entre ellos, contribuir a la mejora de los empleados del Cuerpo de Prisiones (108). Entre sus muchas propuestas, algunas serán posteriormente atendidas.

Precisamente en el núm. 10 de la citada *Revista de las Prisiones*, publicada en 1896, su Director, Fernando Cadalso, consciente de que el personal de los establecimientos penales era el factor más importante de este ramo de la Administración pública, hace balance de su situación hasta la fecha, en un artículo denominado «El Cuerpo de Penales». Sus palabras no pueden ser más clarificadoras: «Compárense lo que eran las Cárceles y Presidios antes de 1881, cuando los empleados eran amovibles, y para nombrarlos solo se atendía al favor y a la influencia, con lo que han sido poco después de creado el Cuerpo especial de funcionarios que en los Establecimientos sirve. No es muy elevado el nivel a que hoy tales servicios se encuentran, en general apreciados, pero era tan bajo en el que se hallaban antes, que la diferencia resalta al primer golpe de vista, aun para aquellos que no han estudiado con detenimiento esta clase de cuestiones. Y si en el tiempo

(105) TÉLLEZ AGUILERA, A.: «El crimen de la calle Fuencarral...», ob. cit. p. 44.

(106) Subtitulada «Periódico de doctrina y legislación penitenciarias», se encuentra Disponible en <http://hemerotecadigital.bne.es/details.vm?q=id:0003979609&lang=es>

(107) Entonces Director de la Cárcel Modelo de Barcelona.

(108) NÚÑEZ, J.: «Algunos comentarios sobre las revistas penitenciarias en España durante la Restauración. Una fuente imprescindible (y olvidada) para el estudio del ordenamiento punitivo (1894-1927)», en *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos*, núm. 4, 2013, p. 270.

que lleva el Cuerpo de existencia no se ha adelantado más, no debe imputarse a él la marcha lenta y retardada que sigue. Tiene vicios de organización, con los cuales el personal no puede luchar, y menos corregir por sí» (109).

IV. DE LA CORRECCIÓN AL TRATAMIENTO: LOS FUNCIONARIOS DE PRISIONES

Recién estrenado el nuevo siglo, se constata lo preciso de un estudio detenido de la situación en que se encuentra la administración y régimen de las prisiones, que se presiente atrasada y precaria. Teniendo en cuenta los progresos de la ciencia penitenciaria, relativos a la corrección de los penados, surge de manera clara y rotunda la necesidad de establecer un adecuado sistema penitenciario. De ahí, que como acertadamente expresa Garrido Guzmán (110), «al comenzar el siglo xx el panorama legislativo cambió resueltamente gracias a la labor de una serie de penitenciaristas que unieron a su papel de publicistas su actuación práctica en el campo de las prisiones: se trataba de Concepción Arenal, Rafael Salillas y Fernando Cadalso, los dos últimos funcionarios de prisiones».

Como resultado de este impulso, con el Real Decreto de 3 de junio de 1901 se instaura definitivamente el sistema progresivo, de «inspiración cadalsiana» (111), pues «ya no se trataba de salvar una situación puntual, localista, sino de implantar todo un sistema. Y es el momento de Fernando Cadalso, de su autoridad y del reflejo normativo de su iniciativa» (112). Lo ensayado por Montesinos en el presidio de Valencia, sobrevuela en la mente de los legisladores, pero al ilustre Coronel no se le hace justicia, pues en el preámbulo de la norma se atribuye la paternidad al irlandés Crofton (113). Como bien señala Lasala (114) «copiaron del extranjero lo que tenían en su propia casa».

(109) CADALSO, F.: «El Cuerpo de Penales», en *Revista de las Prisiones*, Año IV, núm. 10, 15 de mayo de 1896, p. 145.

(110) GARRIDO GUZMÁN, L.: *Compendio de Ciencia Penitenciaria...*, ob. cit., p. 118.

(111) GARCÍA VALDÉS, C.: *Del presidio...*, ob. cit., p. 41.

(112) SANZ DELGADO, E.: «Rafael Salillas y Panzano penitenciarista», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXV, 2012, p. 163.

(113) FIGUEROA NAVARRO, C.: *Los orígenes del penitenciarismo...*, ob. cit., p. 75.

(114) LASALA, G. «La obra de Montesinos y su influencia en la legislación de su época», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 159, octubre-diciembre 1962, p. 96.

Siendo rotundo García Valdés (115), al afirmar que «el sistema progresivo es de meritoria raigambre nacional».

La implantación del citado sistema figura en el plan de reformas que el Ministerio de Gracia y Justicia se propone introducir en la Administración y Régimen de las prisiones, siendo anunciado poco antes por el Ministro D. Julián García San Miguel, en otra disposición, que reúne a todos los funcionarios bajo el nombre de Cuerpo de Prisiones, «sin perjuicio de que inmediatamente volvieran a separarse» (116).

Así, en el Real Decreto de 27 de mayo de 1901 (117), expone que «propondrá la reforma de la legislación de prisiones en cuanto sea necesario, inspirada en el deseo de mejorar la condición del recluso, rodeándole de todas aquellas garantías que considera más apropiadas para llevar a su espíritu el convencimiento de que solo practicando el bien merecerá el respeto y la consideración de la sociedad a la que ofendió con el delito cometido y la satisfacción de todas sus necesidades por medio del trabajo». Reconoce que «se han dado saludables pasos en este camino, así con relación al personal como en la construcción de prisiones correccionales», pero considera que el Estado necesita reformar sus penales, siendo preciso contar con «nuevas penitenciarías en las que el sistema Crofton o irlandés, que ha mejorado notablemente la servidumbre penal inglesa, pueda ser aplicado en toda su extensión».

Y para ello, y de ahí que someta a la aprobación regia este Decreto, «es preciso que el personal de Penales responda a las necesidades de la moderna ciencia penitenciaria, conozca el sistema que ha de aplicar, se sienta inspirado en el estímulo del bien y dispuesto al sacrificio que su noble profesión le impone; y no se conseguirán estos primordiales fines, si todos los funcionarios que prestan servicios en la Dirección general, en los establecimientos penales y en las cárceles, no se inspirasen en el mismo propósito, cooperando por igual al planteamiento de la reforma y velando por el prestigio del Cuerpo, alentados por el deseo de contribuir con su ilustrada cooperación y humanitarios sacrificios al bien de la Nación».

En este sentido, entiende necesario «unificar el personal penitenciario, creando el Cuerpo de Prisiones, del que formen parte los actuales empleados del ramo en sus diferentes servicios, a fin de que estos se desarrollen con la unidad, inteligencia y celo que son precisos para

(115) GARCÍA VALDÉS, C.: *Del presidio...*, ob. cit., p. 41.

(116) BUENO ARÚS, F.: «Cien años de legislación Penitenciaria (1881-1981)», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núms. 232-235, enero-diciembre 1981, p. 68.

(117) Publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 149, de 29 de mayo de 1901.

que, bajo la acertada dirección de los Inspectores técnicos y la muy ilustrada del Director general, se plantee el nuevo sistema en condiciones de producir los beneficiosos resultados que en todas partes se han obtenido».

Así, en su art. 1.º se establece que «La Dirección general y el Cuerpo de Establecimientos penales formarán un solo organismo, con el nombre de Cuerpo especial de Prisiones», que queda dividido en cuatro Secciones: Administrativa, Sanitaria, Religiosa y de Enseñanza. Incluyéndose la relación de los funcionarios que compondrán cada sección y el sueldo correspondiente, elevándolo.

Por otra parte, se incluyen las nuevas materias de las que tendrán que examinarse los aspirantes al ingreso en el Cuerpo o los ya empleados que deseen ascender de categoría, ampliándose los temarios, pues para «para responder cumplidamente a los progresos de la ciencia penitenciaria, de necesidad es también que el personal ostente el mayor grado de ilustración posible». Y como «fuera injusto contrariar las aspiraciones a los que llevan largo tiempo dedicados a los penosos y comprometidos servicios de establecimientos penitenciarios, y que ya por su edad, ya por otras causas no se hallan en condiciones de dedicarse con fruto al estudio», se armonizan los deseos de unos y otros, «respetando el derecho a conservar los actuales cargos, combinando la oposición y la antigüedad para los ascensos».

Este cambio en el sistema de ascensos, es algo que ya venía reclamando Cadalso (118) en 1896, siendo Director de la Revista de las Prisiones, considerando que «el turno de antigüedad debiera combinarse con el de la oposición. De este modo, en todos se despertaría el estímulo al estudio y al trabajo, se mantendría viva la esperanza de mejorar en la carrera por medios tan legítimos y dignos, y se iría haciendo una constante y acertada selección. Esto, y el exigir algunos conocimientos más para el ingreso, levantaría el prestigio del Cuerpo, con lo cual ganaría el organismo y también ganarían los servicios».

Para finalizar, considera el Ministro que la reforma que somete a aprobación es «modesta», pero «es la base en que descansa la realización del pensamiento que anima este trabajo, porque sin un Cuerpo de empleados aptos e inteligentes para los servicios que han de desempeñar, no es posible hacer nada que sea útil y provechoso».

En definitiva, se refleja en la norma lo que ya venía requiriendo la mejor doctrina penitenciaria, pues también Concepción Arenal ya había manifestado que «ciencia, virtud, perseverancia, amor, fe, cuanto eleva y sostiene, cuanto impulsa e ilumina, todo lo ha menester

(118) CADALSO, F.: «El Cuerpo de Penales» ob. cit., p. 148.

quien con alguna probabilidad de éxito procura la enmienda del delincuente» (119). Tal vez por ello, se le hace justo reconocimiento en el preámbulo de esta norma, al referirse a la eximia escritora, «que tan profundos conocimientos ha revelado en todos los ramos del saber a que dedicó sus vigiliias, sobresalió en los estudios penitenciarios y llevo sus humanitarias doctrinas y sabias enseñanzas a los Congresos internacionales, con honra de la patria, que la cuenta en el número de sus más esclarecidos e ilustres pensadores, sirviendo sus teorías, sus observaciones y experiencias acerca de la vida y la enmienda del recluso de poderoso estímulo a los más doctos Profesores e influyendo no poco sus fecundos pensamientos y sanas doctrinas en las resoluciones de aquellas notables asambleas».

Sin embargo, reconoce que «como por fatalidad de la historia nos ocurre con frecuencia, las acertadas enseñanzas, las grandes concepciones de la ilustre pensadora, han repercutido más en otras Naciones que en España». De ahí que considere preciso «que nos decidamos a dar comienzo a la reforma con resuelto y firme propósito de llevarla a cabo en la medida que nuestros escasos recursos lo permitan, pero con el perseverante deseo de implantar en nuestros Establecimientos penales y carcelarios las doctrinas y progresos que la ciencia penitenciaria ha realizado para influir en la moralización del recluso y convertirle en hombre laborioso y útil a sus semejantes».

Una vez efectuada esta reforma en el Cuerpo de empleados, se promulga el Real Decreto de 3 de junio de 1901, que consagra el sistema progresivo *irlandés o de Crofton*. Así denominado, pese a tratarse de un sistema ensayado en España con anterioridad, ya que, como bien apunta Salillas (120), había sido practicado «en el sistema correccional implantado por Montesinos en el Presidio de Valencia». Su principio básico, siendo el eje principal del nuevo sistema, el tratamiento individualizado de los reclusos. Siendo tres los periodos por los que debía transcurrir la vida carcelaria, hasta obtener «progresivamente» la libertad, denominados por el citado autor «de los hierros, del trabajo y de la libertad intermedia» (121).

Además, en la segunda mitad del siglo XIX había sido recogido en diversas normas. Así, se ha señalado por diversos autores que el pri-

(119) ARENAL, C.: *Estudios Penitenciarios*, V. 1, Madrid, 1895, p. 122.

(120) SALILLAS R.: «Montesinos y el sistema progresivo» (1906), publicado en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núms. 232-235, enero-diciembre 1981, p. 312.

(121) SALILLAS R.: *Un gran penólogo español. El Coronel Montesinos*, Madrid, 1906, pp. 53 ss.

mer precedente del sistema progresivo (122) es la Ordenanza para el Gobierno de los Presidios de los arsenales de Marina de 1804, reconociéndolo la propia Dirección General de Establecimientos Penales (123) al decir de ella que «es un germen del sistema progresivo muy adelantado, siendo de notar que hasta tiene su periodo preparatorio como el sistema irlandés, del que no puede ser copia». Posteriormente, en el Reglamento provisional para la Prisión Celular de Madrid, aprobado por Real Orden de 8 de octubre de 1883, se menciona por vez primera la posibilidad de implantar el sistema progresivo en España. Sin embargo, se queda en mera expectativa. Una vez que la Dirección General de Establecimientos Penales pasa a depender del Ministerio de Gracia y Justicia (1887), el Gobierno manifiesta su voluntad de no llevarlo a cabo, dado que «el intento de aplicar en su total contenido a los presidios peninsulares el régimen progresivo..., tropezaría con escollos, por el momento insuperables» (124).

Será Ceuta el primer lugar donde se implante el sistema progresivo, mediante el Real Decreto de 23 de diciembre de 1889, que organiza su población penal como colonia penitenciaria. De ahí la importancia de este Real Decreto, aunque solo se aplique con carácter local, constituyendo para Cadalso (125) «una de las páginas más brillantes de nuestra literatura penitenciaria, por virtud del cual se convirtió el viejo presidio de Ceuta en colonia penal, estableciéndose allí el sistema progresivo». Tal fue el éxito del régimen penitenciario aplicado en Ceuta que, según Castejon (126), «sirvió de ensayo y estímulo al legislador para que se extendiese a todo el país, en virtud del RD de 3 de junio de 1901».

Por tanto, con este Real Decreto de 1901 (127) se da entrada al tratamiento individual y al sistema progresivo de cumplimiento de condenas. De este modo, «la división en grados o periodos se con-

(122) Entre otros, SALILLAS R.: *La vida penal...*, ob. cit., p. 241; CADALSO, F.: *Estudios penitenciarios...*, ob. cit., p. 176; CASTEJÓN, F.: *La legislación penitenciaria...*, ob. cit., p. 5; LASALA, G.: «Condena a obras públicas», en *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, núms. 132-136, enero-febrero, 1958, p. 21; GARRIDO GUZMÁN, L.: *Compendio de Ciencia Penitenciaria...*, ob. cit., p. 111; BUENO ARÚS, F.: «Cien años de legislación...», ob. cit., p. 70.

(123) En *Anuario Penitenciario, Administrativo y Estadístico*, 1888, Madrid, 1889, p. 16.

(124) En *Anuario Penitenciario...* ob. cit., p. 201.

(125) CADALSO, F.: *La actuación del Directorio militar en el ramo de prisiones*, Alcalá de Henares, 1924, p. 42.

(126) CASTEJÓN, F.: *La legislación penitenciaria...*, ob. cit., p. 320.

(127) Publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 158, de 7 de junio de 1901.

firma plenamente. Si no la letra, el espíritu se aúna con la historia. Y eso bien lo sabe Cadalso» (128). De ahí, que haya sido denominado acertadamente «sistema progresivo Cadalsiano» (129).

Como no podía ser de otra manera, de nuevo se alude a la trascendencia de los encargados de llevar a la práctica este sistema. Así, en su preámbulo, se advierte que «todos los funcionarios afectos al régimen del Establecimiento en que sirven, y cada uno dentro de su esfera, tienen el deber de contribuir a su mejoramiento y a la reforma del penado. Por eso intervienen en la aplicación del sistema, especialmente en lo que se refiere al estudio del recluso y a la acción que en él ejerce el tratamiento penitenciario».

Tras ocupar la cartera de Gracia y Justicia, mediante Real Decreto de 12 de febrero de 1903, el Ministro Eduardo Dato procede a derogar la unificación del personal penitenciario, prevista en el artículo 1.º del RD de 27 de mayo de 1901, «por dificultades nacidas en su aplicación». Así, se establece que «los actuales funcionarios de la Dirección general no formarán parte del Cuerpo especial de Prisiones».

Asimismo, 1903 será un año determinante en materia legislativa, promulgándose acertadas disposiciones, inspiradas en las teorías criminológicas de Salillas, que serán plasmadas por Dato. Como destaca García Valdés (130) «se inculca la eficaz y viva transición de la corrección al tratamiento (...) y ese año es el del apogeo cabal de Salillas como preclaro y capaz legislador asido de la mano progresista de Eduardo Dato».

En primer lugar, mediante el Real Decreto de 12 de marzo de 1903 se crea la Escuela Especial de Criminología, cuyo objetivo era «la enseñanza y educación del personal de la Sección directiva del Cuerpo de Prisiones, de la Dirección general de este ramo y de los establecimientos de educación correccional que se instituyan». Inició su andadura en enero de 1906, nombrándose Director de la misma a D. Rafael Salillas.

En su esclarecedora exposición de motivos, el Ministro del ramo hace alusión a los intentos anteriores de crear dicha Escuela, refiriéndose a «un procedimiento que se insinuó y no se puso en práctica» y reiterando «el empeño de implantarlo de un modo efectivo».

Así, se considera que es el momento oportuno de «desenvolver el pensamiento iniciado», porque, sin dejar de mirar al pasado, se vislumbra el futuro, al destacar que «las instituciones penales en su actual significación, casi no tienen nada de común con las antiguas, y lo ten-

(128) GARCÍA VALDÉS, C.: *Del presidio...*, ob. cit., p. 42.

(129) SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo penitenciario...*, ob. cit., p. 268.

(130) GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit., p. 119.

drán menos cada vez». Y de conformidad con la nueva finalidad de la pena privativa de libertad, presintiéndose la pluma Salillas, se justifica que «no puede admitirse que la función penitenciaria la ejerza quien no esté educado en el conocimiento del hombre con la iniciación indispensable en este género de estudios». De ahí que se requiera a los empleados de prisiones que tengan conocimiento de los avances científicos procurados por ilustres investigadores de distintas ramas del saber, incluyendo enseñanzas técnicas en su programa de estudios, que serían impartidas por un profesorado designado «en virtud de la notoriedad de los elegidos por la reputación de su evidente competencia en tales conocimientos especiales».

Con ser todo ello relevante, como expone Jiménez De Asúa (131), «los más trascendental de la obra era el espíritu que iluminaba a Salillas y del que quedó penetrado el instituto. Contagiados de él todos los profesores, la Escuela de Criminología era un centro de educación en el que el régimen instructivo fue el medio de crear el ánimo...transmitiendo a los nuevos empleados la convicción de que el reo solo debe ser tratado con métodos correccionales y humanitarios». También Antón Oneca (132), al referirse a los profesores, que «aceptaron los puestos con una retribución más bien simbólica que retributiva», considera que su verdadero móvil era «secundar la obra noble y necesaria de Salillas».

Poco después, y para coronar su obra, Salillas impulsa el Real Decreto de 18 de mayo de 1903 (133), que establece en las prisiones un régimen de tutela y de tratamiento correccional. Entonces, como bien señala el maestro (134) «el Derecho penitenciario español empezará, definitivamente, a cambiar. Es el sello del genio». También su discípulo, Sanz Delgado, advierte en esta norma la impronta de Salillas, en lo relativo a «la filosofía tutelar de tratamiento correccional, vinculada a los medios criminológicos y enfocada a la individualiza-

(131) JIMÉNEZ DE ASUA, L.: «Escuela de Criminología e Instituto de Estudios Penales», prólogo al libro de Serrano Albillos, *La asistencia social de los delincuentes*, Segovia, 1935.

(132) ANTÓN ONECA, J.: «Don Rafael Salillas», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, fascículo II, mayo-agosto, 1974, p. 208.

(133) Sobre las discrepancias surgidas en relación con el sistema progresivo entre Cadalso y Salillas *vid.* el magnífico artículo de SANZ DELGADO, E.: «Dos modelos penitenciarios paralelos y divergentes: Cadalso y Salillas», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, extra 2006, *Homenaje al Profesor Francisco Bueno Arús*, pp. 191-223.

(134) GARCÍA VALDÉS, C.: *Del presidio...*, ob. cit., p. 30.

ción científica» (135), denominando este nuevo régimen como «sistema tutelar salillista» (136).

Entre las consideraciones expuestas por Dato en su preámbulo, para justificar su proyecto de reforma, se destaca que «La sola virtud de la proclamación de un principio influye en las rectificaciones de la conducta que tiende a acomodarse a las nuevas orientaciones, y por eso no se debe reputar indiferente la proclamación del régimen tutelar, como definidor de las nuevas prácticas penitenciarias. El nuevo régimen dignifica a los encargados de su ejercicio, dignificará, consecuentemente, a los que han de experimentar su influjo; humanizará los procederes; ensalzará la inteligencia y el espíritu, y habrá de traducirse, más o menos pronto, en beneficios sociales».

En definitiva, con esta trascendente normativa se somete a los penados a un régimen de tutela correccional, aplicándoles un tratamiento constante e individualizado, partiendo de un profundo conocimiento de sus antecedentes y estado actual, con el fin de reintegrarlo socialmente, siguiendo un procedimiento gradual o progresivo. Además, es importante destacar que se eliminan completamente las reminiscencias militares que aún quedaban en el interior de las prisiones, al establecer su art. 5.º «queda terminantemente proscrito el sistema de organización militar prevenido en la Ordenanza de 1834, y que se practica todavía, desapareciendo, por lo tanto, la organización en brigadas y los toques de corneta para transmitir órdenes generales».

De este modo, se produce el tránsito de la corrección al tratamiento, elevándose con ello la trascendente misión de los funcionarios de prisiones. Un instante calificado por García Valdés (137) de «mágico y arriesgado» en el que el tratamiento «se erige en el podio de la actuación penitenciaria». Con ello, la profesión se dignifica y la Escuela de Criminología contribuirá a la especialización requerida, siendo el vivero donde el personal penitenciario encuentre la vocación necesaria para desempeñar tan importante cometido.

Pero faltaba una norma integradora, una disposición de conjunto que regulara los complejos aspectos de la vida penitenciaria, y para lograr dicha finalidad unificadora, se designó una Comisión de funcionarios, presidida por el Director General de Prisiones, que dio como resultado el Real Decreto de 5 de mayo de 1913 (138). Una norma, que lleva la impronta de Cadalso, «retoma el sistema ideado

(135) SANZ DELGADO, E.: «Rafael Salillas...», ob. cit., p. 158.

(136) SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo penitenciario...*, ob. cit., p. 274.

(137) GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit., p. 120.

(138) Publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 181, de 11 de mayo de 1913.

por Montesinos y lo eleva a categoría» (139), de modo que el régimen progresivo de cumplimiento de condenas se mantendrá hasta hoy vigente.

En su preámbulo, tras exponerse que «la aspiración de dar unidad y armonía al sin número de preceptos que regulan los servicios administrativos del Estado, ha sido sentida en todos los tiempos por los diversos organismos de la Administración Pública», se reconoce que «agrupar y clasificar la rica legislación penitenciaria era harta dificultad, por la considerable suma de disposiciones vigentes, en todo o en parte, que se precisaba recoger; pero la obra se imponía ya inaplazable en bien del servicio y del funcionario de prisiones, para no dejar a éste perderse en el laberinto de Decretos, Reales Órdenes y Circulares, en que se confunde lo derogante y lo derogado».

Pero sin detenerse en la idea compiladora, se llevan a cabo importantes modificaciones en la normativa vigente. Entre ellas, se considera preciso «atender en primer término a reorganizar el personal, tanto en lo que respecta a su cultura especializada, como a su nomenclatura y retribuciones», también «a variar la naturaleza y amplitud de las correcciones disciplinarias, sembrando estímulos eficaces para el exacto cumplimiento del deber».

Tras las últimas reformas y acorde con la nueva filosofía de las penas, se considera indudable que «la función del empleado de prisiones ostenta carácter de tutelar y la preparación para ejercerla debiera constituir una enseñanza facultativa, con estudios integrales adecuados, siguiendo las conclusiones que la Pedagogía formula». De ahí que se recomiende utilizar «la Escuela de Criminología como base de especialización científica» y exigiendo, como complemento, «sucesivas pruebas de competencia que aseguren en lo posible la de tales funcionarios». Así, se modifica el sistema de ascensos, que queda sometido a «una comprobación gradual de capacidad para la función», y se determina el sistema de recompensas y castigos «que adolecía de cierta indefinición», sustituyendo la suspensión de sueldo por la pérdida de números en el escalafón. Justificándose que estos procedimientos de selección, «complementándose recíprocamente con los que ofrecen las pruebas de suficiencia para el pase de una a otra categoría, garantizan al Estado la competencia técnica y la aptitud moral del empleado de Prisiones».

Respecto a la organización del personal de las Prisiones, regulada en su Título Primero, se dispone que «constituye un Cuerpo especial encargado de los servicios técnicos, facultativos y de vigilancia en

(139) GARCÍA VALDÉS, C.: «La legislación penitenciaria...», ob. cit., p. 70.

todas las Prisiones civiles del Estado». Se establece que forman dicho Cuerpo, todos los funcionarios que hayan obtenido su ingreso por oposición, examen o concurso, así como los que presten servicio activo o se encuentren en situación de excedencia. Y se compone de tres Secciones: la Técnica, la Facultativa y la de Vigilancia. En su Título II se establecen detalladamente sus deberes, quedando regulado todo lo referido al régimen interior en el III.

La relevancia de este extenso y detallado Real Decreto es destacada por Garrido Guzmán (140), considerándolo el «primer Reglamento sistemático y moderno de nuestra legislación penitenciaria», añadiendo mi maestro (141) que en sus preceptos se encuentran «instituciones que, modernizadas, se reproducen en los sucesivos Reglamentos de prisiones», destacando, entre otras, «la adopción del régimen progresivo de tratamiento del reo, en unión de la exigencia de un personal funcionario apto y vocacionado para la misión prisional».

Llegados a este punto, coincidimos con Castejón (142), al señalar que «la historia del cuerpo de prisiones puede dividirse en dos periodos: primero, de formación, desde 1881 a 1901; segundo, de consolidación, desde 1901 hasta el presente».

Para finalizar lo hasta aquí expuesto, acudo de nuevo al pensamiento de mi maestro, el Prof. García Valdés (143), pues nadie como él ha sabido resumir en tan pocas y hermosas palabras la evolución del personal penitenciario: «Frente a los siglos pasivos, indolentes y atrasados de penas históricas propiamente utilitarias, descontadas en sumideros de personas, sin participación directa del conjunto de los operadores penitenciarios en lo referido a la enmienda de los condenados, marginados pues de lo que no fuera vigilancia y estricta custodia, estos nuevos tiempos configuran una etapa, ocaso de la anterior, activa y ambiciosa que se caracteriza precisamente por lo contrario: por la intervención estimulante sobre la conciencia moral de los reclusos, en un primitivo momento, tratando de modificar así los comportamientos contrarios a la ley; y, después, por incidir en su corrección y tratamiento correccional de cara a su futuro retorno a la sociedad. Ese

(140) GARRIDO GUZMÁN, L.: *Compendio de Ciencia Penitenciaria...*, ob. cit., p. 122.

(141) GARCÍA VALDÉS, C.: *Régimen Penitenciario...*, ob. cit. p. 37. Asimismo, destaca su similitud con planteamientos garantistas y humanitarios, propios de legislaciones actuales, SANZ DELGADO, E.: *El humanitarismo penitenciario...*, ob. cit., p. 294.

(142) CASTEJÓN, F.: *La legislación penitenciaria...*, ob. cit., p. 55. También Cadalso, apunta la fecha de 1901 como de entrada en el periodo de consolidación del Cuerpo, *vid.* CADALSO, F.: *Instituciones penitenciarias...*, ob. cit., p. 798.

(143) GARCÍA VALDÉS, C.: *La ideología correccional...*, ob. cit., p. 38.

buscar algo más, ese digno hacer frente al simple estar, ajeno a la casualidad, ha sido la esencia manifiesta y sostenida de nuestro penitenciario, que jamás fue dilapidada».

Y para ir concluyendo, tan solo destacar las principales disposiciones normativas que se publicarán hasta la aprobación, en 1979, de Ley Orgánica General Penitenciaria, que afectan a los Cuerpos penitenciarios.

El 14 de noviembre de 1930 se dicta el Reglamento Orgánico de los Servicios de Prisiones, exponiéndose claramente su motivación: «con posterioridad al año 1913, se han dictado innumerables disposiciones que afectan a estos servicios, unas de honda trascendencia como la implantación de la libertad condicional y el traspaso al Estado de las obligaciones carcelarias, y otras, de menor intensidad, que modificaron también accesoriamente, a compás del progreso universal de las instituciones penitenciarias, su funcionamiento ulterior; variantes todas que, anulando el primitivo texto y haciendo ineficaz la mira codificadora que lo inspiró, han retrotraído la legislación del Ramo a su primer estado de dispersión y difícil conocimiento».

De ahí su extenso contenido, justificado en que «no se limita este nuevo Reglamento a recopilar la anterior preceptiva, sino que, como era lógico en obra de tanto detalle, introduce todas las innovaciones que la experiencia, aconseja». Un Reglamento que a juicio de Garrido Guzmán (144), «es técnicamente superior a los anteriores, escrito en lenguaje más claro y preciso con algunos retoques que revelan una acentuación del sentido humanitario».

Su Título tercero comprende el Estatuto jurídico del Cuerpo especial de prisiones, que se divide en dos Secciones: Técnica (Oficiales y Jefes de Prisiones) y Facultativa (Médicos, Capellanes y Maestros). Los empleados restantes constituirían un personal subalterno, compuesto por guardianes y celadores. En su preámbulo el Ministro D. José Estrada manifiesta que esta regulación del personal «constituye un verdadero Estatuto de la clase, siendo sus notas más salientes la restauración de la Escuela de Criminología, para seleccionar y preparar científicamente a los de nuevo ingreso, y la forma extensa y eficaz que se da a la Inspección técnica de los servicios, dirigida, más todavía que a corregir, a evitar la comisión de faltas reglamentarias».

Posteriormente, con el advenimiento de la II República, señala Bueno Arús (145), que «la obra penitenciaria coincide fundamentalmente con la de Victoria Kent al frente de la Dirección General de

(144) GARRIDO GUZMÁN, L.: *Compendio de Ciencia Penitenciaria...*, ob. cit., p. 123.

(145) BUENO ARÚS, F.: «Cien años de legislación...», ob. cit., p. 79.

Prisiones». Se mantuvo vigente el Reglamento de 1930, destacándose la creación del Instituto de Estudios Penales (146) y el Cuerpo femenino de prisiones (147). Sin embargo, la Directora General no tuvo precisamente buena relación con sus subordinados, de modo que tras una serie de conflictos con los funcionarios y tras ser rechazada por el Consejo de Ministros su propuesta de depuración, Victoria Kent presentó su dimisión en 1932 (148).

La legislación que se promulga durante la Guerra mantiene el sistema progresivo, ya que el Decreto de 22 de noviembre de 1936 restablece en toda su integridad el Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1930, y lo complementa con la figura de la redención de penas por el trabajo que, como afirma Bueno Arús (149), «iba a caracterizar sin-gularmente nuestro sistema penitenciario».

Por otra parte, destaca la creación de la Escuela de Estudios Penitenciarios, mediante Decreto de 18 de mayo de 1940, para la «formación doctrinal, práctica y vocacional de los funcionarios del Cuerpo de prisiones», organizando cursos de capacitación teórica y profesional, «que atenderán al doble aspecto de la enseñanza teórica y de la orientación educativa y profesional, ya que la práctica penitenciaria exige de los funcionarios tanta vocación y virtudes de carácter como cultura».

En 1948, mediante Decreto de 5 de marzo, se promulga un nuevo Reglamento de los Servicios de Prisiones con la finalidad de unificar las disposiciones publicadas tras el Reglamento de 1930, que se encontraba vigente. Entre otros motivos, se apunta el de «facilitar a los funcionarios la aplicación de los preceptos reglamentarios, evitán-doles tal confusión; incorporar a la reglamentación de Prisiones los principios del nuevo Estado en materia de redención de penas por el

(146) Por Decreto de 29 de marzo de 1932, en sustitución de la Escuela de Criminología, para la preparación del personal de prisiones y la ampliación de sus estudios, exponiéndose en su preámbulo que «de la filosofía correccionalista, desarrollada en nuestro suelo con vigor propio, surge una escuela penal española, la de la tutela penal, que asignando a la pena un fin educador, ha sabido asimilar las nuevas aportaciones de los estudios criminológicos, orientándolas al fin moral de la protección al delincuente».

(147) Mediante Decreto de 23 de octubre de 1931, que crea, reglamenta y estructura el Cuerpo femenino auxiliar de prisiones. Al respecto, sobre la creación de la sección femenina del Cuerpo de Prisiones y del Instituto de Estudios Penales, *vid.* IBÁÑEZ PICAZO, C.: «Victoria Kent, una jurista republicana en la Dirección General de Prisiones (1931-1932)», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 257, 2014, pp. 93-119.

(148) Sobre las reformas acometidas por Victoria Kent en el cuerpo de funcionarios, que finalmente le empujaron a su dimisión, *vid.* RAMOS VÁZQUEZ, I.: *La reforma penitenciaria...*, *ob. cit.*, pp. 435-437.

(149) BUENO ARÚS, F.: «Cien años de legislación...», *ob. cit.*, p. 80.

trabajo, institución que ha tomado carta de naturaleza en la vigente legislación penal, y dar, por último, un rigor científico al régimen penitenciario español, con arreglo a las más avanzadas doctrinas, que miran al delincuente como persona humana, susceptible de regeneración mediante un tratamiento penitenciario fundado en principios de caridad cristiana; que lo aleje del peligro de la reincidencia».

Con el Reglamento de 2 de febrero de 1956, se modifica el anterior, con el fin de adaptar la organización y el régimen penitenciario a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por Naciones Unidas en 1955, así como adecuar el título dedicado a los funcionarios de prisiones a la Ley de 15 de julio de 1954, sobre situaciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, y a la Ley de 20 de julio de 1955, sobre plantillas de los Cuerpos Penitenciarios, siendo los siguientes: Cuerpo Especial, Cuerpo Auxiliar y Cuerpo Facultativo.

Transcurridos once años desde su entrada en vigor, dicho Reglamento será, a su vez, modificado por el Decreto de 25 de enero de 1968, tras comprobarse «la necesidad de mejorarlo en su aspecto técnico, de modo que recoja las nuevas soluciones que la ciencia penitenciaria ofrece, aplicando métodos nuevos a los complejos problemas de reeducación y readaptación social de los delincuentes, todo lo cual resulta aconsejable incorporar a nuestro sistema en forma paulatina, con la necesaria adaptación a las peculiares características de éste».

Su mayor relevancia estriba, por un lado, en la flexibilización del sistema progresivo, estableciéndose tres grados en el tratamiento, cuyos periodos cambian de denominación (de reeducación, de readaptación social y de prelibertad), además de la libertad condicional; y, por otro, en la acogida del tratamiento científico y criminológico. En este sentido, se expone que «el tratamiento se basa en el estudio científico de la personalidad del sujeto, y la progresión en el mismo se hace depender de la conducta activa del interno, entrañando un acrecentamiento en el grado de confianza en él depositado y la atribución de responsabilidades cada vez más importantes, que habrán de comportar una mayor libertad».

Y para completar la labor de los Servicios cualificados, bajo cuyo impulso actuarán todos los funcionarios de la plantilla, a quienes se encomienda la necesaria observación de los internos, como base para la aplicación del tratamiento que requieren, así como para orientar e impulsar su funcionamiento, se crea una Central de Observación (150).

(150) Para el origen y desarrollo de la Central de Observación, *vid.*, en este mismo núm. del Anuario, TÉLLEZ AGUILERA, A.: «la Central Penitenciaria de Observación. Medio siglo de “historia palpitante”».

Y con el fin de atender adecuadamente las distintas funciones especializadas, incorporadas en virtud de dicho Decreto, la Ley 39/1970, de 22 de diciembre, procede a la reestructuración de los Cuerpos Penitenciarios, motivándose que resulta preciso «contar con los oportunos cuadros de especialistas para poder aplicar las nuevas técnicas de observación y tratamiento y las correspondientes a una adecuada asistencia social, como complemento necesario de aquéllas».

Así, se establece en su artículo primero que «corresponde a los funcionarios dependientes de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias el desempeño de los cometidos propios de las actividades de tal naturaleza en el tratamiento y régimen de quienes ingresen en los establecimientos dependientes de aquélla y las que tienen asignado carácter penitenciario por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada». Añadiéndose que «para el desempeño de estas funciones, además de los Cuerpos Especiales hoy existentes, se crea el Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias».

De este modo, la estructura queda como sigue: Cuerpo Especial de Instituciones Penitenciarias, Cuerpo Facultativo de Sanidad Penitenciaria, Cuerpo Auxiliar de Instituciones Penitenciarias y Cuerpo de Enfermeros de Instituciones Penitenciarias.

Posteriormente, con la Ley 36/1977, de 23 de mayo, se procede a la ordenación de los Cuerpos Especiales Penitenciarios y la creación del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias.

Su Exposición de motivos realiza una síntesis esclarecedora de la importancia de contar con funcionarios cualificados para cumplir su cometido, de conformidad con la nueva orientación de las penas privativas de libertad. Así, se considera que «Las Instituciones Penitenciarias exigen una atención preferente, si se pretende hacer realidad la concepción moderna de la pena como medida recuperadora del hombre delincuente, sobre la base de un tratamiento específico que, partiendo de un conocimiento previo de la personalidad, se oriente hacia la reinserción social del que delinquirió. Para lo cual es absolutamente necesario prestar singular atención al elemento humano que tiene a su cargo aquellas funciones y, de forma especial, a su idónea preparación técnica».

Por otra parte, tras la incorporación de las nuevas técnicas de observación y tratamiento, así como la correspondiente adecuación del personal encargado de atender estos cometidos, se considera que «la realidad ha demostrado la necesidad de potenciar estos objetivos, en orden a conseguir una mayor eficacia, de manera que quede sufi-

ciente y debidamente atendida la esencial función pública encomendada ya desde su primer nivel». De ahí, la creación del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias, que viene a sustituir a los Cuerpos Auxiliares.

Finalmente, la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, y el Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, forman la legislación penitenciaria vigente. Nadie mejor que García Valdés (151) para resumir su sentido, al expresar que «es una normativa inquieta, adecuada a la raíz constitucional, técnica, consagrada y nada apresurada».

Y en lo que respecta a los funcionarios, señala (152) «quien inspecciona, dirige y organiza la vida en el establecimiento, de cualquier clase, es el funcionario de Instituciones Penitenciarias. Los diversos Cuerpos, debidamente cualificados profesionalmente, jerárquicos y disciplinados, se distribuyen aquellas misiones, aplican la normativa vigente, sometidos al imperio de la Ley, dependientes, siempre, de su Dirección General, y hoy, en el supremo escalón, del Ministerio del Interior, lo que no ha representado especial dificultad para el desarrollo de sus tareas».

Por último, y ya que se trata con esta modesta aportación de conmemorar el 40 aniversario de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, quiero terminar como empecé, dedicando unas palabras a su principal redactor, parafraseando las suyas.

Cuando en 1974 el joven doctorando García Valdés redactó su Tesis sobre «El Régimen penitenciario de España», no era consciente de lo que le depararía el destino, ligado ya para siempre a la materia penitenciaria, la más querida y estudiada, a la que ha dedicado gran parte de su vida académica. Nadie, y menos él, podía presagiar que pocos años después ocuparía la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y redactaría y presentaría la Ley General Penitenciaria que hoy, todavía vigente, cumple 40 años.

Al aceptar en 1977, con ilusión y plena responsabilidad, la presidencia de la Ponencia redactora de la Ley, tenía en su mejor memoria lo narrado por los ilustres penitenciaristas del siglo XIX y principios del XX y de ello, con toda legitimidad, se sirvió. Siguiendo su senda, les rindió homenaje (153) y contribuyó con su mejor pluma a la reforma humanizadora de nuestro Derecho Penitenciario.

(151) GARCÍA VALDÉS, C.: «Del presidio...», ob. cit., p. 52.

(152) GARCÍA VALDÉS, C.: «Del presidio...», ob. cit., pp. 55 y 56.

(153) Como él mismo ha dejado por escrito, reflejando así su particular reconocimiento a D. Rafael Salillas respecto a la introducción en la LOGP del sistema de

Al asumir la Dirección General de Prisiones en 1978, con solo 31 años, «el supremo instante de una vida» (154), había interiorizado perfectamente la importancia de la labor de sus funcionarios, máxime en aquellos difíciles momentos de la transición española. Siempre los escuchó, atendiendo sus peticiones. Y para el desempeño del cargo supo rodearse de los mejores (155), acertando en la elección. Su lealtad correspondida será para siempre.

Y aunque solo fueron dos años, esa intensa etapa le marcó de por vida y desde entonces se ha sentido vinculado a Instituciones Penitenciarias «de forma invencible».

Gracias, querido Maestro, por tus sabias y humanas enseñanzas.

«individualización científica separado en grados», al decir que «Fue mi lealtad a nuestra mejor historia, a un término querido, compatible con mi homenaje a Salillas y el reconocimiento tardío de todos, aún, probablemente, sin muchos saberlo. Pero se deslizó en nuestra norma orgánica su pensamiento como lo hizo a lo largo de su obra: discretamente, poco a poco, casi sin darse cuenta, como un reflejo, mas con la firmeza y la entidad de la razón», en GARCÍA VALDÉS. C.: «Del presidio...», ob. cit., p. 44.

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

(155) En este sentido, su discípulo Abel Téllez, sobre los retos asumidos por el maestro al aceptar el nombramiento de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, señala que «lo primero que hace es rodearse de un cualificado equipo entre los que destacan Bueno Arús, Emilio Tavera o Jesús Alarcón», en TÉLLEZ AGUILERA, A.: *Vidas paralelas en el penitenciarismo europeo. De la unificación italiana a la transición española a través de sus figuras señeras*, Edisofer, Madrid, 2017, p. 81.