

EL PENITENCIARISMO ESPAÑOL DESDE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812 AL SIGLO XXI

THE SPANISH PENITENTIARY SYSTEM
FROM THE CONSTITUTION OF CADIZ (1812)
TO THE 21TH CENTURY

JAVIER NISTAL BURÓN

PALABRAS CLAVE / KEYWORDS

Constitución | 1812 | Cádiz |
Penitenciarismo español.

*Constitution | 1812 | Cadiz |
Spanish Penitentiary system.*

RESUMEN / ABSTRACT

Este año se cumple el bicentenario de la Constitución de Cádiz (19 de marzo de 1812) que originó la España moderna, como Nación soberana y Estado liberal. Este artículo estudia la aportación que este importantísimo texto legal dio al penitenciarismo español y su evolución histórica desde aquella primera Constitución a la actual de 1978.

This year is celebrating the bicentennial of the Constitution of Cadiz (March 19, 1812) that caused the modern Spain, as a sovereign nation and liberal state. This article examines the contribution that this important legal text gave to the Spanish penitentiary system and its historical evolution since its first one to the present Constitution of 1978.

AUTORÍA DEL ARTÍCULO

Javier Nistal Burón
Jurista del Cuerpo Superior
de Instituciones Penitenciarias
jnbleones@hotmail.com

El 19 de marzo de 2012 se ha cumplido el bicentenario de la Constitución de Cádiz que dio origen a una España moderna, como Nación soberana y Estado liberal. A pesar de que su vigencia fue muy reducida e intermitente –estuvo en vigor solo seis años y en períodos distintos– tiene un gran simbolismo. La Constitución *doceañera* constituyó un hito fundamental en todos los aspectos de la Historia de España y, desde luego, también en el ámbito penitenciario, donde podemos decir que supuso un punto de inflexión en la forma de abordar el sentido de las penas impuestas.

Esta efeméride va a estar plagada este año, sin duda, de actos conmemorativos. Mi modesta contribución a esta conmemoración va a estar basada en el estudio de la aportación de este importantísimo Texto Legal al penitenciarismo de la época y su evolución hasta nuestros días.

No es preciso decir que teniendo en cuenta el limitado espacio de este trabajo, estoy muy lejos de pretender un análisis pormenorizado de la evolución del penitenciarismo español durante estos doscientos años de historia. No obstante, y dentro de esta obligada brevedad trataré de hacer una sinopsis de esta evolución que nos permita conocerla y, sobre todo, que nos permita aprender del pasado para construir el futuro.

Como esquema de trabajo haremos un repaso por cada uno de los siglos transcurridos desde la señalada fecha de 19 de marzo de 1812.

I. EL PENITENCIARISMO ESPAÑOL DURANTE EL SIGLO XIX

La Constitución de Cádiz se promulga en los primeros años del siglo XIX, sien-

do, precisamente, a lo largo de este siglo cuando tiene lugar en España la consolidación de la privación de libertad como sanción penal y la paulatina desaparición de otras penas que hasta entonces habían tenido una importante implantación: la pena capital y las penas corporales e infamantes. Las Cortes de Cádiz (1810-1814) aportaron a este proceso de consolidación de la privación de libertad como sanción penal las aboliciones de la tortura (22 de abril de 1811), la pena de horca (24 de enero de 1812) y la pena de azotes (8 de septiembre de 1813).

Es también durante este siglo XIX, en el que ya podemos hablar de la irrupción en el universo penal de los grandes sistemas penitenciarios: Filadélfico (o Pensilvánico), Auburniano y Progresivo. Todos ellos pretenden la reforma y corrección del penado. Los dos primeros bajo las ideas del aislamiento y separación para evitar el contagio moral y el tercero bajo la idea de la evolución positiva.

La Constitución de Cádiz aborda el *tema penitenciario* en el Capítulo III, del Título V, con la denominación *De la administración de Justicia en lo criminal* abordaba importantes principios de funcionamiento que pretendían corregir las insoportables dilaciones que caracterizaban a la justicia penal de la época y la inseguridad jurídica reinante en donde era usual mantener en secreto los expedientes de acusación, las declaraciones de los testigos o donde se ordenaba indiscriminadamente la detención de personas sin informarles de sus causas.

Todo ello, conllevaba cumplir condena en prisiones inhóspitas, insalubres, inhumanas, donde reinaba el dolor, la enfermedad, el hambre, la corrupción, los

tormentos físicos, la tortura, el castigo corporal, la enfermedad... situación en la que los jueces se olvidaban de observar los plazos máximos de estancia o de emisión de sentencia y cuando ésta se pronunciaba, la pena era, a menudo, desproporcionada e inhumana, basada casi exclusivamente en criterios de castigo y represión.

Es interesante, a este respecto, el relato de **Cadalso**, de 1893, donde nos manifiesta las cárceles de la época como *mansiones de dolor condensado, remansos de tristeza y de angustias, estanques de abominación, escorias de Presidio, heces de maldad, extracto de morbo, noches perdurables y caliginosas, verdaderos sepulcros vivientes, mucho peores que los destinados a recibir cadáveres, porque estos al fin proporcionan descanso.*

De los artículos de este Capítulo III del Título V, de la Constitución de Cádiz que comprenden del Art. 286 al 308 quiero destacar, por lo que hace referencia al objeto de este trabajo, cinco artículos:

- El Art. 297 señala que: *Se dispondrán las cárceles de manera que sirvan para asestigar y no para molestar a los presos: así el alcaide tendrá a éstos en buena custodia y separados los que el juez mande tener sin comunicación; pero nunca en calabozos subterráneos ni malsanos.* Se vislumbra claramente en este precepto la tendencia a mejorar las condiciones de los lugares de reclusión. Ocho años más tarde una Orden de las Cortes de 20 de octubre de 1820 prohíbe la utilización de calabozos subterráneos y demanda que todas las prisiones cumplan con unas condiciones mínimas de salubridad e higiene, a la vez que suprime el empleo de hierros y cadenas. Estas prohibiciones nunca pasaron de ser un mandato legal, sin la menor repercusión práctica.
- El Art. 298: *La ley determinará la frecuencia con que ha de hacerse la visita de cárceles, y no habrá preso alguno que deje de presentarse a ella bajo ningún pretexto.* Las visitas de cárceles que se forma-

“En la justicia penal de aquella época reinaba la inseguridad jurídica y era usual mantener en secreto los expedientes de acusación o las declaraciones de los testigos; también se ordenaba la detención indiscriminada de personas sin informarles de las causas...”



lizan y constitucionalizan durante las Cortes de Cádiz, se deben situar dentro de esa tradición con la peculiaridad de que tienen un profundo carácter de protección del derecho a la libertad. Su origen se explica ante la frecuente situación de la detención y del encarcelamiento arbitrario. La visita consistía en pasar revista a los presos, en oír y tramitar sus quejas.

Años más tarde, en 1861, **Concepción Arenal** escribiría en su ensayo *El visitador del preso: Lo peor que puede suceder es que en las prisiones no entre nadie*. Han pasado 150 años desde entonces y las teorías de la pensadora gallega y activista social siguen de actualidad. Su tenacidad e independencia la convirtieron en precursora de la posterior reforma penitenciaria, gracias a su trabajo a mediados del XIX, cuando todavía los reclusos carecían de derecho alguno. Concepción Arenal fue la primera mujer que ostentó el título de visitadora de cárceles, otorgado por el Ministerio de Justicia en 1863.

- El Art. 299: *El juez y el alcaide que faltaren a lo dispuesto en los artículos precedentes, serán castigados como reos de detención arbitraria, la que será comprendida como delito en el código criminal.*
- Es muy destacable el Art. 303, que establece que *No se usará nunca del tormento ni de los apremios; y,*
- Finalmente, según el Art. 305 que determina que *Ninguna pena que se imponga, por cualquier delito que sea, ha de ser trascendental por término ninguno a la familia del que la sufre, sino que tendrá todo su efecto precisamente sobre el que la mereció.*

El gran hito penitenciario de esta época se debe en España al genio personal del Coronel **Montesinos** (Manuel Montesinos y Molina) que, en 1834, siendo aún Teniente, dirigía el Presidio de San Agustín, en Valencia, cárcel que antes fue un Convento que fue desamortizado y que transformó, sin apenas costes para el erario público, con los mismos presos que le fueron asignados y que puso en práctica métodos de trabajo revolucionarios que posteriormente han tenido muchos seguidores y que permitieron iniciar lo que se ha denominado *el sistema progresivo español*.

Este militar liberal y humanista dividía la condena en tres periodos: El primero, denominado *de hierros o aislamiento*; el segundo, *de trabajo*, donde el penado podía optar por alguno de los diferentes oficios existentes en la prisión; y el tercero *de libertad intermedia*, que permitía la salida de estos penados a trabajar en el exterior. El propio Montesinos explicaba, en su obra *Bases en las que se apoya mi sistema penal*, impreso en el propio penal de Valencia: *Que perfeccionar al hombre es hacerlo más sociable; todo lo que tienda a destruir o entorpecer su sociabilidad impedirá su mejoramiento. Por esto las penas, lejos de atacar su sociabilidad deben favorecer este principio, fomentando su acrecentamiento. El objeto de los castigos no es la expiación del crimen sino la enmienda, porque el oficio de la justicia no es vengar sino corregir.*

Se adelanta Montesinos ya en este siglo XIX a la concepción que preside la Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre, y que se expresa en su propia exposición de motivos: *La consideración de que el recluso no es un ser excluido o separado de la sociedad, que antes al contrario, sigue formando parte de la misma, porque a ella ha de volver cuando cumpla la condena.*

Este sistema progresivo también tuvo otros referentes en Europa: **Crofton** en Irlanda (al que se le considera el padre de este sistema progresivo); **Obermayer**, en Alemania; y **Macanochie**, en Inglaterra.

En este siglo XIX se comienzan a dictar los primeros Reglamentos en materia penitenciaria, entre los más importantes:

- La Real Ordenanza para el Gobierno de los Presidios de los arsenales de Marina, que dedicaba su Título II a la arquitectura presidial y definía la distinta configuración del edificio; y
- La Ordenanza General de los Presidios del Reino, que se puede considerar el primer Reglamento penitenciario y constituir el armazón legislativo que regulará la organización penitenciaria del siglo XIX.

En esta ordenanza, que ha tenido vigencia durante el resto de siglo, se detecta una mayor racionalidad y organización de vocación civil, que vino a consagrar la posibilidad de rebaja de las condenas en una tercera parte por medio de trabajos.

Hasta bien entrado esta centuria, los delincuentes internados en prisión, fueron recluidos en locales construidos con otras finalidades y utilizados por la simple razón de poseer condiciones de seguridad para evitar la evasión. Europa está jalonada de edificios tristemente célebres que conocieron este destino: La Torre de Londres, la Bastilla de París, Los Plomos de Venecia, Pedro y Pablo en Rusia, Sant'Angelo en Roma... junto a gran número de castillos franceses, alemanes y españoles que sirvieron de locales de reclusión.

En España la desamortización de Mendizábal supondría para la arquitectura

penitenciaria un freno importante, ya que lejos de construirse prisiones se utilizarán los conventos desamortizados a la Iglesia para instalar presidios en ellas. Aun así, es en este Siglo XIX el momento en el que podemos hablar propiamente de arquitectura penitenciaria en nuestro país, que se inicia inspirada en las ideas de **Benthan** y **Howard**.

En 1884 se inauguró la Cárcel Modelo de Madrid (también conocida como *Cárcel Celular* de Madrid) que fue diseñada por Tomás Aranguren. La primera piedra de esta prisión la puso el rey Alfonso XII el 5 de octubre de 1877 y en ella se labró la siguiente inscripción: *pedra fundamental de esta cárcel del Madrid donde comienza la reforma penal de España*. Esta cárcel estuvo en funcionamiento hasta 1939.

II. EL PENITENCIARISMO ESPAÑOL DURANTE EL SIGLO XX

Podemos dividir este siglo en dos etapas: hasta 1979 y posteriormente.

1. HASTA 1979

En esta época se dictan algunos Reglamentos que introducen importantes mejoras en la regulación del cumplimiento de la condena.

El 5 de mayo de 1913 se promulgó un nuevo Reglamento de Servicios de Prisiones donde, entre otros aspectos, se da gran importancia al trabajo productivo de los internos. Este reglamento supuso un gran avance en la regulación penitenciaria y abordó aspectos relativos a la organización del personal penitenciario, la organización de los servicios penitenciarios, el régimen disciplinario y el régimen económico de las prisiones.

“En 1834, el Coronel Montesinos ya dividió la condena de los presos en tres periodos: El primero, denominado de hierros o aislamiento; el segundo, de trabajo, donde el penado podía optar por alguno de los oficios existentes en la prisión; y el tercero de libertad intermedia, que les permitía salir a trabajar al exterior.”

El 14 de noviembre de 1930 se promulga un nuevo Reglamento de Servicio de Prisiones, que estuvo vigente hasta 1948, si bien en la etapa de la República y como consecuencia del espíritu humanitario del Código de 1932 se dictaron una serie de disposiciones importantes:

- a) La Orden de 13 de mayo de 1931 disponiendo retirar de los establecimientos penales los grillos, hierros y cadenas de sujeción que se venían utilizando;
- b) La Circular de 30 de noviembre de 1931 disponiendo que los gastos de viaje de los penados liberados fueran costeados por la Administración;
- c) El Decreto de 22 de marzo concediendo la Libertad Condicional a los septuagenarios que tuvieran buena conducta y ofrecieran garantías de hacer vida honrada en libertad; y
- d) El Decreto de 29 de marzo de 1932 creando el Instituto de Estudios Penales destinado a la formación y perfeccionamiento de los funcionarios de prisiones.

En la II República es destacable la figura de **Victoria Kent** por el impulso humanizador que dio al mundo penitenciario y a la formación de los funcionarios de prisiones. Fue Directora General de Prisiones.

El Reglamento de 5 de marzo de 1948, que restablece el sistema progresivo de ejecución de las penas ya implantado por normas anteriores, con la única novedad de que el primer período ha de cumplirse en la Prisión Central de Observación por aquellos penados a quienes falte más de tres años. Se introduce, como ya hemos dicho la redención de penas por el trabajo.

El Reglamento de prisiones de 1956, que supuso un importante avance ya que

recogía las Reglas Mínimas de Ginebra y con algunas modificaciones introducidas por un Decreto de 25 de marzo de 1968 y otro de 29 de julio de 1977, perduró hasta la promulgación de la Ley Orgánica General Penitenciaria y el Reglamento Penitenciario de 1981, modificado en 1983.

El Decreto de 25 de enero de 1968 supuso un paso importante en la aceptación de las orientaciones de la moderna Criminología y de las ciencias de la Conducta y que en buena parte ha sido recogido en las disposiciones vigentes actualmente. El Real Decreto 2273/1977, de 29 de julio, en que se modificaron diversos artículos del Reglamento de 1956, tratando de salir al paso de demandas urgentes creadas por la situación conflictiva que vivían las prisiones de aquellos días, y en el que ya se anuncia la próxima elaboración de una Ley Penitenciaria. En este Decreto se flexibiliza el sistema progresivo, se potencian



las relaciones del recluso con el exterior en materia de visitas y comunicaciones familiares con la posibilidad de visitas íntimas y se introducen los permisos de salida por primera vez.

En cuanto a la construcción de nuevos centros, el siglo XX va ser una centuria crucial para la arquitectura penitenciaria de nuestro país. El primer centro penitenciario que se alza en este siglo es la Cárcel Modelo de Barcelona, inaugurada en 1904. Fue el modelo seguido en numerosas prisiones de la época: Jaén, Oviedo, La Coruña, Lérida Murcia, Badajoz (1955) que tenía 6 brazos y, sobre todo, Carabanchel (siete brazos) que entró en servicio el 22 de junio de 1944. Como excepción a este sistema radial cabe citar la Colonia Penal del Dueso, creada en 1907.

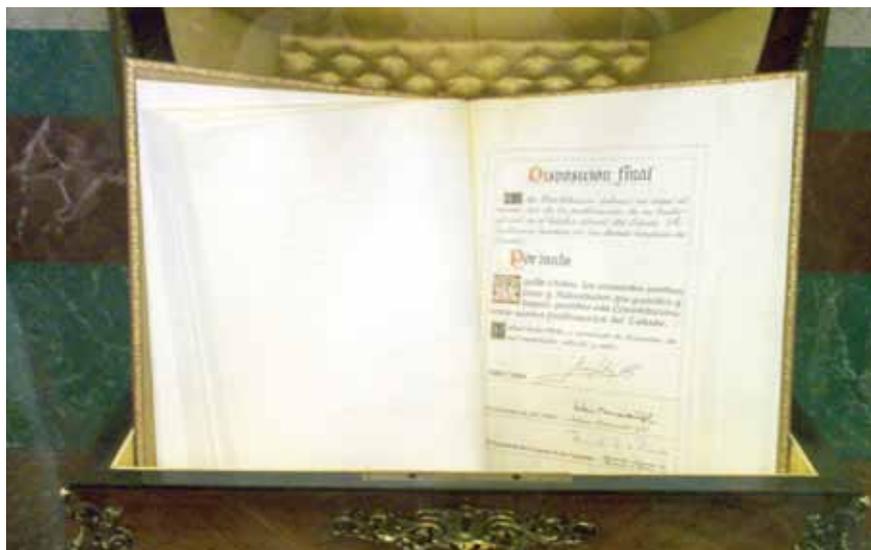
2. A PARTIR DE 1979

La Constitución española de 1978 también vino a suponer otro hito fundamental, en

todos los aspectos, en la Historia de España y, desde luego, como no podía ser de otro modo, en el campo penitenciario, ya que en su Art. 25.2 señala: *Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la Ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.*

La proclamación del Art. 25 CE evidencia su claro deseo de que las penas tengan un efecto rehabilitador y reinsertador.

Este precepto constitucional tuvo su desarrollo legislativo en nuestra Ley Or-



“El siglo XX fue una centuria crucial para la arquitectura penitenciaria de España. La Cárcel Modelo de Barcelona, inaugurada en 1904, fue el primer centro penitenciario que se construyó, seguido de numerosas prisiones: Jaén, Oviedo, La Coruña, Lérida Murcia, Badajoz y, sobre todo, Carabanchel.”

gánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria; vigente hasta el día de hoy. Esta normativa está informada por las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos elaboradas por las Naciones Unidas y el Consejo de Europa, los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos y las leyes penitenciarias de los países más avanzados en aquellos momentos.

Las principales características de esta Ley, en consonancia con el mandato constitucional, han sido: la instauración de un sistema de individualización pleno que sustituye al sistema progresivo, cuyo mecanismo de implantación es la clasificación penitenciaria en grados y la instauración del tratamiento como principal elemento operativo para hacer efectiva la recuperación social del delincuente.

Como toda reforma penitenciaria está condicionada por la existencia de unos medios adecuados; si no se dispone de ellos de nada serviría que esa reforma pretenda recoger normas y principios progresistas.

En esta época arranca la política de construcción de nuevos centros que se inicia con la inauguración del primero en 1979. Las nuevas prisiones construidas desde ese año tienen como característica más sobresaliente que se separan del estilo de construcción arquitectónico radial que se sustituye por el modular.

En estos años se inaugura el Centro Penitenciario de Jóvenes de Madrid (1979), Herrera de la Mancha (1979), Cuenca (1980), Ocaña II 1981, Puerto de Santa Mará 1ª fase (1981), Cáceres II (1981), Nanclores de Oca (1982), Lugo-Bonxe (1982), Alicante cumplimiento (1982), Las Palmas (1982), Alcalá Meco (1982) y, en 1984, los Centros Penitenciarios de Ibiza, Castellón, Psiquiátrico de Alicante, Puerto II y Alcalá II.

A partir de 1991, se aprueba por el Consejo de Ministros un *Plan de amortización y creación de Centros penitenciarios*. Este Plan diseña un Centro Tipo concebido como Centro Polivalente, que dispone de módulos o unidades con carácter independiente para satisfacer todas las necesidades del sistema.

El nuevo estilo de Centro se configura como un instrumento eficaz para la formación y la reinserción que garantiza, también, el mantenimiento de la seguridad y la custodia, con la garantía de unas condiciones de vida digna en todos los aspectos. Hasta la fecha se han inaugurado 20 centros de estas características

A modo de resumen podemos decir que hablar del sistema penal en España y del penitenciarismo español durante el siglo XX nos conduce a una realidad disociada:

- Por una parte, el modelo resocializador sufre una generalizada decadencia desde mediados de los años 70, entre otras razones, por la desconfianza en la idea de la resocialización motivada por el fracaso del tratamiento penitenciario, dado el considerable aumento de la delincuencia y el incremento de la reincidencia. Este serio cuestionamiento sobre el valor de la resocialización como principal objetivo del sistema penal hace que surja un nuevo modelo penal al que algunos autores denominan *de seguridad ciudadana*, que surge ante la prevalencia que va adquiriendo el sentimiento colectivo de inseguridad pública por el considerable incremento de la delincuencia, lo que genera en la población el comprensible miedo a ser víctima del delito.

- Por otra, y en los términos que señala la propia exposición de motivos de la LOGP, las prisiones son un mal necesario y, no obstante, la indiscutible crisis de las penas de privación de libertad, previsiblemente habrán de seguirlo siendo por mucho tiempo. Los cambios de las estructuras sociales y de los regímenes políticos determinarán, sin duda, modificaciones esenciales en la concepción y realidad sociológica de la delincuencia, así como en las sanciones legales encaminadas a su prevención y castigo, pero es difícil imaginar el momento en que la pena de privación de libertad, predominante hoy en día en los ordenamientos penales de todos los países, pueda ser sustituida por otra de distinta naturaleza, que evitando los males y defectos inherentes a la reclusión, pueda servir en la misma o en mejor medida a las necesidades requeridas por la defensa social.

EXPECTATIVAS PARA EL SIGLO XXI

¿Será el siglo XXI la época en que la pena privativa de libertad pueda ser sustituida por otra de distinta naturaleza que, evitando los males y defectos inherentes a la reclusión, pueda servir en la misma o en mejor medida a las necesidades requeridas por la defensa social? Parece que, de momento, esta posibilidad no se vislumbra cercana.

La búsqueda de alternativas a la cárcel no supone que la pena de prisión vaya a dejar de existir, seguirá siendo la principal pena de nuestro sistema punitivo, aunque eso sí, deberá compartir escenario, cada día más, con otras sanciones alternativas o sustitutivas de aquélla. Aunque quizás el principal reto para las prisiones del siglo XXI, debería ser el evitar que se llegue a ellas y, para conseguir este objetivo, habrá que poner especial énfasis en todo lo relacionado con la prevención. ■



Este libro te acerca a uno de los aspectos más desconocidos de la pintura, para que descubras que un cuadro también puede contemplarse desde la perspectiva del delito

*LAS MALAS ARTES.
CRIMEN Y PINTURA
SECCIF I e Praxis (Wolters Kluwer), 2012
Carlos Pérez Vaguero
PVP: 12,48 € | Precio SECCIF: 10 €*

