

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN PENITENCIARIA EN ESPAÑA

Felipe BURGOS FERNANDEZ
Jurista de Instituciones Penitenciarias

PROLOGO: ¿la ley vigente descende de una anterior?

Todo el relato normativo, que a continuación desarrollo, haría necesario contemplar el panorama político, económico y socio-cultural, en que se estaba dando, cuestión que escapa a la extensión del presente trabajo, y que sólo reflejo sucintamente en unos pocos supuestos, pues el objeto de éste es ser un esquema referencial de las distintas etapas en la evolución legislativa penitenciaria y no de la historia de la prisión en España.

Así, no puede hablarse de legislación penitenciaria española hasta fines del siglo XVIII, puesto que la prisión como pena privativa de libertad, es decir, sanción punitiva, no tuvo lugar hasta tal época. Sucedió que la prisión se utilizaba como medio para retener a los sospechosos de la comisión de un delito hasta el momento de celebrarles el juicio, o sea, la prisión como custodia. Las únicas excepciones serán la prisión eclesiástica y la de Estado, aquella para religiosos y sacerdotes, ésta para los enemigos del poder real. Veremos los antecedentes más importantes para conocer cronológicamente un detallado panorama jurídico.

1. ANTECEDENTES MAS IMPORTANTES:

1.1. Las Siete Partidas.

El precedente más importante está constituido por el **Código de las Siete Partidas** (1.256-1.275), dado por Alfonso X El Sabio; en general, la Séptima Partida, y en particular, dedica el título XXXI a hablar de las penas y consideraba "**Ca la carcel non es dada para escarmentar los yerros, mas para guardar los presos tan solamente en ella fasta que sean juzgados**".

Según Cuello Calón, allí se escribe "el más antiguo bosquejo de la vida carcelaria española".

Las Siete Partidas supusieron un avance y contienen, afirma **Garrido Guzmán**, "antecedentes de los modernos sistemas penitenciarios" tales como: Clasificación interior de los presos (sexo, condición social y buena fama de los acusados); Individualización penal (según el autor sea viejo, mozo o siervo); Establecimiento público (para evitar los abusos de los grandes señores y dignatarios eclesiásticos); Régimen y tratamiento (sanciones para quienes cometieron crueldades y malos tratos con los presos; regulación de comunicaciones con el exterior, la luz y la ventilación que debían reunir los locales).

1.2. Transformación de la cárcel-custodia en prisión-pena

Numerosas leyes medievales, sobre todo el Código de las Partidas, siguieron vigentes hasta finales del siglo XVIII. Sin embargo, se va a ir produciendo la transformación de la cárcel de custodia en prisión como pena. Dicha transformación la motiva **García Valdés** de la siguiente manera: en primer lugar, la situación de pobreza y mendicidad aumentaron enormemente el número de delincuentes, para los cuales ya no parecen tener valor intimidativo las demás penas (muerte, azotes, mutilaciones). Para ello, la pena privativa de libertad fue un gran invento desde que comenzó a aplicarse, en distinta medida, en el siglo XVI. En segundo lugar, la irrupción en el Derecho Penal de la idea del poder redentor del trabajo y del arrepentimiento del culpable⁽²⁾. Y, finalmente, la nueva mentalidad respecto al trabajo y la producción, por la que el internamiento de los delincuentes adquiere finalidad utilitaria, orientada a la obtención de beneficios. **Garrido Guzmán** ya veía reflejada esa situación en la legislación, "bajo los Borbones" en las siguientes tres instituciones:

La pena de galeras

Nace para provecho y utilidad del Estado, satisfaciendo mano de obra, destinada a las naves de guerra o de simples empresas marítimas, por real cédula de fecha 14 de noviembre de 1504 para conmutar la pena de muerte, y en virtud de una pragmática de Carlos I, el 31 de enero de 1530, se amplió como sustitutivo de las penas corporales y destierro.

Los delincuentes condenados a galeras eran conducidos a las cárceles de Toledo y Soria, principalmente. Desde allí se les herraba con grillos, cadenas y argollas en el cuello y eslabones en las piernas, formando las "colleras de galeotes" que salían para los puntos de la costa donde eran embarcados.

Estuvo vigente hasta 1803 (fue primeramente suprimida en 1748, restablecida en 1784 para combatir a los corsarios argelinos) en que, por el cambio en las artes marítimas, no se necesitan remeros y los condenados serán enviados a las minas de Almadén y a los presidios arsenales (El Ferrol, Cartagena y La Carraca) así como a los presidios del norte de Africa (Ceuta, Melilla, Alhucemas y el Peñón de la Gomera).

(2) Influenciado por las ideas humanistas de autores extranjeros, tales como: Cesare Beccaría (Italia, 1738-1794), Jeremy Bentham (Inglaterra, 1748-1832) y John Howard (Inglaterra, 1726-1790).

Los trabajo en minas

Esta pena se encuentra ya en las Partidas. Los trabajos se desarrollaban en las minas de Almadén (Ciudad Real). Se consideraba una variedad a las penas de galeras, eran de gran dureza y se suprimen en 1.801 por los grandes disturbios provocados por los numerosos condenados.

Las Galeras de Mujeres

El internamiento de las mujeres condenadas recibió por analogía con la pena de galeras de los varones el nombre de penas de galeras, aplicándose en principio a prostitutas, vagabundas, proxenetas y mendigas. La primera reglamentación de estas instituciones tiene lugar en la Casa de Valladolid fundada por Sor Magdalena de San Jerónimo. Después se aplicaron estas normas a otras "Casas" (Madrid, Granada, Valencia, esta última, creada por la pragmática de 5 de marzo 1644). Estos establecimientos subsisten hasta 1.902 en que se les dio el nombre de prisión.

Así, el fenómeno de la privación de libertad como castigo penal pasa a convertirse, como resalta García Guitián, en la "parte más oculta del procedimiento penal", arrinconando los suplicios. Se buscaba: castigar menos pero mejor.

2. LAS ORDENANZAS Y LOS REGLAMENTOS DE RÉGIMEN INTERIOR DEL SIGLO XIX

Reiteramos que es en el s. XIX donde se consolida la privación de libertad como pena y desaparecen paulatinamente las penas de muerte y las corporales. Se establece un movimiento codificador, de carácter unificador, que en España se va a manifestar a través de:

2.1. Ordenanza de los Presidios navales de 20 de mayo de 1804

Considerada la **primera Ley Penitenciaria española**, tanto por su sistemática como por lo avanzado de las normas, que anticipa el sistema progresivo, según Salillas: clasificación según el delito cometido, edad y aptitudes, tratamiento, higiene, alimentación y disciplina estricta, entre otras. Se trataba de ir reformando a los presidios desde la vertiente laboral. Estaban dirigidos por Autoridades de la Armada, orgánicamente se encontraba dentro del Ministerio de la Guerra.

2.2. Reglamento General de los Presidios (peninsulares) de 1 de mayo de 1.807

Era una ampliación del Reglamento del presidio de Cádiz de 1805, que por sus buenos resultados y debido al hacinamiento de los africanos de Ceuta, Melilla y otros, se establece en los presidios militares de los territorios peninsulares. Estaban sometidos a la autoridad del Ejército de Tierra (Ministerio de la Guerra). En la redacción de este reglamento intervino entre otros, el **teniente general Abadía, comandante del Presidio Correccional y antecesor de Montesinos**. Según **Roldán Barbero**, representó "el dominio militar en la industria presidial".

2.3. Ordenanza General de Presidios “Civiles” del Reino de 1.834

Se publicó por Real Decreto de 14 de abril de dicho año, bajo el patrocinio de Javier de Burgos. En un análisis de esta Ordenanza debida a Rafael Salillas, dice, que ésta se vio condicionada por la promulgación del Código Penal de 1.822, pues introducía nuevas penas privativas de libertad, requería para su cumplimiento nuevos y adecuados lugares. Mantiene Salillas que la conversión de nuevas penas (entre otras, la de obras públicas) “fue para dar salida a la población acumulada” en los Depósitos de penados. Es la primera regulación penitenciaria con alcance nacional. Aunque se denominaba a los establecimientos como civiles, el estamento militar era el facultado para la organización del régimen interno. Consta de 371 artículos distribuidos en cuatro apartados:

- * 1ª parte: **Arreglo y gobierno superior de los presidios.** Se intentan transformar los presidios militares en civiles pasando a depender del **Ministerio de Fomento**, si bien el personal rector siguió siendo militar, hasta que en 1.881 se creó el Cuerpo de Prisiones. Son de tres clases: Depósitos correccionales para el cumplimiento de penas de hasta dos años; Presidios peninsulares para los condenados a más de 2 y hasta 8 años inclusive; y Presidios de Africa para los condenados a más de 8 años. A más condena, más alejado.
- * 2ª parte. **Régimen interior de los presidios.** Se describen las obligaciones del personal, todos de origen militar, excepto el capellán y el médico. Se disponía de “cabos de varas” (elegidos entre los penados de mejor disposición y conducta). Se divide a la población penal en brigadas, asignando 100 penados a cada una. Se fijaba la ración alimentaria, el vestuario y el equipo de penado. Se establece la obligación de trabajar sin derecho a retribución, y la separación de los menores de dieciocho años y condenados a penas infamantes.
- * 3ª parte: **Régimen administrativo y económico de los presidios.** Se relacionan aquí todos los gastos ordinarios y extraordinarios del presidio (víveres, equipos, vestuarios, obras y sueldo del personal).
- * 4ª parte: **Materias disciplinarias.** Se establecen los modos de cumplir las condenas, premios y castigos (a pan y agua, con azotes, hierros, palos, argolla y mordaza).

Es opinión de una mayoría de autores que **se trataba de la ley más completa que se ha dictado hasta el siglo XX**, siendo un valioso antecedente del moderno penitenciarismo español, aunque nunca cumplida en su totalidad.

Frente a esta corriente, Tomás y Valiente manifiesta que las reformas ordenadas “afectaron a pocas cosas” en materia penitenciaria. Introduce en los presidios y prisiones una estructura paramilitar. **Supuso algunos avances:** clasificación de los establecimientos y rebaja de condena por buena conducta. Con ella consiguió sus éxitos el **coronel Montesinos** en el presidio correccional de Valencia (Presidio de San Agustín).

Esta Ordenanza, afirma **Bueno Arús**, “es completada” por el Reglamento provisional de 23 de septiembre de 1.835 y por otros cinco Reglamentos de 5 de septiembre de 1.844 (decantándose por el sistema celular o filadélfico), relativos al orden y meca-

nismos interior de los presidios, suministro de ranchos y utensilios, régimen de escuelas y enfermerías.

2.4. Ley de 26 de julio de 1.849

Es una **ley especial de prisiones**. Trata de las cárceles (custodia de presos) y de los llamados establecimientos penales (para penados, en presidios y prisiones). Constan de siete títulos. Dependen del Ministerio de Gobernación. Creó los Depósitos Municipales, que eran dirigidos por los alcaides bajo dependencia inmediata de los alcaldes. Establece atribuciones de control a Jueces y Tribunales con relación a las cárceles y presidios. Dice **Herrero** que aparecen por primera vez en nuestra legislación los "rasgos del sistema auburniano"⁽²⁾. No obstante, esta ley tuvo escasa eficacia, era una reproducción de disposiciones anteriores.

2.5. Ley de Bases de 21 de octubre de 1869

Esta ley para la reforma de cárceles y presidio plasma —de manera muy nítida— la ideología correccionalista de Concepción Arenal, que **Borja Mapelli** contempla como uno de los precedentes "al modelo tratamental", pues establecía que la corrección y la enmienda de los penados sería el objeto de estos lugares de cumplimiento de penas. Se decantaba por el régimen filadélfico en la privación de libertad.

2.6. Real Orden de 23 de junio de 1.881

Por el que se crea el **Cuerpo Especial de Empleados de Establecimientos Penales**, que un año más tarde se renombraría como Cuerpo Especial de Prisiones, en la Ley Procesal Penal. Fue una iniciativa del Ministro de Gobernación, Venancio González. Dicho cuerpo quedaba dividido en dos secciones: la de Dirección y Vigilancia, y la de Administración y Contabilidad. Manifiesta **Zapatero Sagrado** que "se concibió en el Ministerio de Fomento, fue gestado en Gobernación y desde 1.887 ha quedado anclado en Justicia" (hoy, Justicia e Interior).

2.7. Real Decreto de 23 de diciembre de 1.889

El código de 1.870 prohibió el trabajo al aire libre, pero dado que los servicios de los penados se hacían necesarios en la vida de la plaza de Ceuta, el ministro Canalejas por este Real Decreto, dio a estos servicios una autorización legal, creando una colonia penal de Ceuta. Con ella se implantó en España el sistema progresivo de ejecución de penas, aunque sólo localmente, en Ceuta.

El tiempo de condena se dividía en cuatro períodos: de "carácter celular", en régimen de aislamiento; "instructivo", pues los penados asistían a

(2) Sistema auburniano: aislamiento en celdas individuales por la noche y vida común durante el día para trabajar.

Sistema filadélfico: aislamiento en celdas individuales todo el día, con silencio absoluto.

la escuela y talleres; "intermediario", permaneciendo en el presidio sólo de "cañón a cañón"; de "circulación libre", pues se autorizaba a los penados a vivir con sus familias, pasando sólo una revista periódica. El avance en los periodos se realizaba mediante vales de buena conducta.

A pesar de resultar supuestamente un éxito, el Presidio de Ceuta se suprimió en 1.911, aunque ya estaba generalizado el cumplimiento progresivo de la pena de prisión por dichos periodos, en el tiempo, cosa que sucedió hasta la reforma parcial del Reglamento del Servicio de Prisiones en 1968.

3. LOS REGLAMENTOS PENITENCIARIOS DEL S. XX HASTA LA TRANSICION DEMOCRATICA

3.1. Real Decreto de 3 de junio de 1.901

Influenciado por el espíritu correccionalista, incorpora plenamente el sistema progresivo, al modo "Montesino", en España y se pretende que la institución contribuya a la mejora y reforma del penado.

Desde final del s. XIX hasta el inicio de éste fue un periodo desdichado para el panorama penitenciario español, cayendo en desuso las ordenanzas existentes, aunque gracias a una serie de penitenciaristas (Concepción Arenal, inspectora de los servicios de prisiones, Rafael Salillas y Fernando Cadalso, estos dos últimos funcionarios de prisiones), cambió la situación, manifestándose primeramente en este Real Decreto.

El cumplimiento del **sistema progresivo** de la pena se estructura en cuatro periodos:

- 1º de preparación o **celular** (aislamiento): de duración de siete a doce meses, según las penas, pudiendo acortarse a la mitad por buena conducta.
- 2º industrial y **educativo**: los penados harían vida de comunidad (trabajo, escuela, capilla) durante el día y permanecerían en aislamiento celular por la noche.
- 3º **intermediario**: vida mixta, pero los trabajos eran más suaves.
- 4º de **gracia y recompensa**: equivale a la libertad condicional, pero al no autorizar el Código este beneficio, se recomendaban las propuestas de indulto.

Se suprime la argolla (como distintivo de los periodos en que se encontraban los penados) y se atenúan las sanciones disciplinarias. A partir de este Decreto empieza a producirse una reforma carcelaria, y así debe citarse el Real Decreto de 20 de noviembre de 1.911, creador de los destacamentos penales de trabajo al aire libre durante el último periodo de la pena privativa de libertad.

3.2. El Real Decreto de 5 de mayo de 1.913

Fue calificado por **Cuello Calón** como "**un verdadero Código penitenciario**", al pretender dar unidad y armonía a la multiplicación de disposiciones, en el orden penitenciario. Se estructura en 518 artículos, destacando: las normas que regulan todo lo referente al personal penitenciario (clases, categorías, estudios, etc...) y la clasificación de las prisiones en: centrales (de mujeres, reformatorios, sexagenarios y de

adultos); Provinciales y Destacamentos penales. Trataba de incorporar definitivamente el sistema progresivo, aunque se hacía difícil.

Según algunos autores, entre otros **Garrido Guzmán**, es el primer Reglamento "sistemático moderno". **García Valdes** comenta que entre sus preceptos se encuentran "instituciones que, modernizadas, se producen en los sucesivos Reglamentos". En fin, **Tomás y Valiente** concluye que representa el "verdadero código penitenciario español". No obstante, la realidad, carcelaria continuaba igual que siempre: se reformó poco a la hora de los hechos.

3.3. El Reglamento de los Servicios de Prisiones 24 de diciembre de 1.928.

Es un reglamento para adaptar el reglamento anterior de acuerdo con el Código Penal de 1.928. Su vigencia fue evidentemente breve.

3.4. El Reglamento Orgánico de los Servicios de Prisiones (Real decreto de 14 de noviembre) de 1.930

Estuvo en vigor durante la IIª República, Guerra Civil y los primeros años de la dictadura. Constaba de 485 artículos y 8 disposiciones transitorias. Introduce como novedad la subdivisión de las prisiones centrales en: Especiales (de jóvenes, ancianos incorregibles y mujeres) y Comunes. Se relacionan todas las poblaciones donde se ubicarán prisiones provinciales y centrales y se establecen las penas que puedan cumplirse en cada una de ellas. El régimen de ejecución de las penas es el progresivo.

La Segunda República consigue instaurar una serie de **disposiciones**, como consecuencia del espíritu del Código Penal de 1.932 e impulsado, en otros, por Victoria Kent al frente de la Dirección General de Prisiones:

- * **Orden de 22.04.31**, asistencia voluntaria a los oficios religiosos.
- * **Orden de 13.05.31**, se suprimen, las "celdas de castigo", ordenando retirar de los establecimientos los **grillos, hierros, y cadenas de sujeción** que se venían utilizando en los establecimientos penales.
- * **Decreto de 23.10.31**, creando un Cuerpo femenino de prisiones.
- * **Orden de 30.11.31**, disponiendo que los **gastos de viajes** de los penados liberados fueran costeados por la Administración, al igual que la ropa "civil" cuando fuera puesto en libertad.
- * **Decreto de 29.03.32**, creando el **Instituto de Estudios Penales** para la preparación y perfeccionamiento de los funcionarios de prisiones.
- * **Decreto de 5.07.33**, estableciendo un **Hospital Psiquiátrico Judicial** (Alcalá de Henares) para los enajenados mentales, alcohólicos y toxicómanos.
- * **Decreto de 7.12.34**, creando en Alcalá de Henares la Casa de Trabajo para vagos y maleantes (medida de seguridad).

Estas afectaron también a los permisos de salida, las visitas íntimas, la libertad condicional para los septuagenarios y, como queda dicho, creación del Cuerpo Femenino de Prisiones, en sustitución a las monjas (personal dedicado a la atención de las reclusas).

3.5. Reglamento de 5 de marzo de 1.948

Denominado por **Garrido Guzmán "de la posguerra"**, que presenta las siguientes **características**: el tratamiento estaría fundado en principios de la caridad cristiana, que junto a la retención y custodia de detenidos, presos y penados se busca una labor redentora en los mismos; desarrolla penitenciariamente los aspectos autoritarios del Código Penal de 1.944; clasifica los establecimientos en prisiones centrales (hombres y mujeres), provinciales (para preventivos) y de partido (para preventivos y arrestados) y el sistema de ejecución de penas es el progresivo. Se introduce la redención de penas por el trabajo, recogido por el Código Penal de 1.944.

3.6. El Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1.956.

La gran parte de los autores lo contemplan como la primera fuente de derecho positivo en materia penitenciaria, durante el franquismo, y aún siguen vigentes algunas disposiciones como se recoge en las disposiciones transitorias del Reglamento Penitenciario de 1.981 (referente a la redención de penas por el trabajo).

Supuso un "avance técnico", manifiesta **Garrido Guzmán**, siendo su principal novedad la "**adaptación general**" a las **Reglas Mínimas de Ginebra de 1.955**. Se estructura en 456 artículos. Estos están recogidos en tres títulos:

- * **Título I: Organización y régimen de los Establecimientos.** Contiene las normas referidas a los establecimientos, a los detenidos y presos, a los penados, al régimen de ejecución de penas (sistema progresivo), a la libertad condicional, redención de penas por el trabajo, Junta de Régimen y Administración e Instituciones de Patronato, régimen disciplinario, régimen de instrucción y educación, asistencia espiritual, régimen de trabajo penitenciario, régimen de higiene y asistencia facultativa.
- * **Título II: Servicios de Oficina, Administración y Contabilidad.** Trata de la organización y contenido de los servicios de oficina en sus distintas especialidades.
- * **Título III: De los funcionarios de Prisiones.** Contiene la normativa acerca de los cuerpos, secciones, categorías y clases de funcionarios.

El Reglamento de 1956 fue modificado parcialmente en varias ocasiones, como consecuencia de: la reforma del Código Penal de 1963; el nuevo Estatuto de los funcionarios civiles del Estado de 1964; el Decreto Orgánico del Ministerio de Justicia de 1968, de donde se perdería la popular denominación, como dice **Bueno Arús**, de "Dirección General de Prisiones" para pasar a llamarse "Dirección General de Instituciones Penitenciarias"; la Ley 39/70 de creación del Cuerpo Técnico de II.PP. Estas modificaciones legislativas las resume **Garrido Guzmán** en dos.

- * El **Decreto de 25 de enero de 1968** significó, entre otras cosas, una puesta al día de la Administración Penitenciaria, al introducir en nuestro sistema penitenciario un hipotético estudio criminológico encaminado al tratamiento y reforma del penado. Para ello se ponen en funcionamiento los primeros equipos de observación y tratamiento, compuestos por especialistas en psicología y criminología. Así aparece la Central Penitenciaria de Observación en Madrid, para

asesorar a los equipos técnicos de las prisiones provinciales. Los grados en que se divide el sistema progresivo, base legal de la ejecución de la pena privativa de libertad, dejan de tener una duración prefijada de antemano para pasar a ser flexibles, pudiendo el penado ser clasificado directamente en el segundo o tercer grado sin tener que recorrerlos todos desde el primero. La progresión o regresión de grado va a depender, teóricamente, de la evolución de la personalidad del interno.

- * El **Real Decreto de 29 de julio de 1.977**, se publica (núm. 2.273 en el BOE de 2 de septiembre) en un momento que se convulsionaban las prisiones con motines y revueltas colectivas de presos comunes solicitando "amnistía y libertad", sirvió para enlazar con la Ley Orgánica General Penitenciaria. La modificación del Reglamento se proyectó en los siguientes temas: supresión de la celda de castigo, sustituida por aislamiento en su propia celda; mayores facilidades para las comunicaciones orales y escritas de los reclusos, la posibilidad de visitas íntimas (vis a vis) y permisos de salida al exterior de hasta siete días; los internos podían recurrir ante la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y a los Tribunales; constancia expresa de los derechos y deberes de los internos, evitando abusos y arbitrariedades por parte de la Administración.

Contra esa puesta al día, se hizo notar la resistencia del sector mayoritario del funcionariado de prisiones, expertos y hábiles en viejos usos carcelarios, frente al entonces minoritario, el de los "penitenciaristas", que estaban por esas y otras reformas.

4. LA NORMATIVA PENITENCIARIA VIGENTE.

La normativa penitenciaria actual se halla recogida, además de en la Ley Orgánica General Penitenciaria y en el Reglamento Penitenciario (RP.), en la **Constitución Española (1.978)**, fundamentalmente es: el art. 25.2.; en el **Código Penal**: especialmente los artículos 84 (cumplimiento de las penas privativas de libertad), 98 y 99 (libertad condicional), 100 (redención de penas por trabajo), 187 (delitos cometidos por funcionarios de prisiones), 334, 335, 336, (quebrantamiento de condena y evasión de presos), 362, 363 (infidelidad en la custodia de presos); en la **Ley de Enjuiciamiento Criminal**: principalmente los artículos 489 y siguientes (de la detención), 502 y siguientes (de la prisión provisional), 520 y siguientes (del tratamiento de detenidos y presos) y arts. 983 y siguientes (de la ejecución de las sentencias).

Hay que hacer la salvedad siguiente, la Ley 16/1970, de 4 de agosto, sobre Peligrosidad y Rehabilitación Social **ha sido ha sido dejada sin contenido** por dos sentencias del Tribunal Constitucional, (STC 23/86 y 21/87).

4.1. La Ley Orgánica General Penitenciaria (LOGP).

Fue aprobada por el Congreso la Ley Orgánica General Penitenciaria el 26 de septiembre de 1.979, regulando la ejecución de las penas y medidas de seguridad

privativas de libertad, y publicada en el B.O.E. el día 5-10-79. De este modo, se convertía en la primera ley orgánica de la nueva etapa constitucional.

Hay una progresiva humanización de la ejecución penitenciaria, de manera que, medidas como los permisos de salida y el trabajo en el exterior de los regímenes abiertos, tienen una muy superior eficacia a los efectos de prevención especial que un encierro sin imaginación, pues los **vínculos familiares, afectivos, laborales y sociales** quedan asegurados y se convierten en fuertes ataduras para, en el futuro, alejar a los internos de la delincuencia. Esta pretenciosa ley ha supuesto un compromiso de los ciudadanos libres, a través del Congreso de los Diputados y el Senado, con las personas privadas de libertad.

Una utópica **idea resocializadora** se pone como eje de la pena privativa de libertad de la época actual, y entendida no como mera reinserción del interno a una sociedad que le rechaza o que aquél no acepta, sino como modesta posibilidad de ser **capaz de llevar una vida sin delito**, calificándose, en la Exposición de Motivos de la propia Ley Penitenciaria, a la prisión como "**mal necesario**".

Estructura. Consta de un total de 80 artículos comprendidos en seis Títulos.

Título Preliminar (arts. 1-6): El **art. 1º** establece que las Instituciones Penitenciarias tienen como finalidad primordial la **reeduación y reinserción social de los penados** a penas y medidas penales (medidas de seguridad) privativas de libertad, así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados; el **art. 2º** recoge una de las manifestaciones del principio de legalidad, la denominada garantía ejecutiva, al decir que **la actividad penitenciaria** se ejecutará conforme a lo establecido en la **Ley, Reglamentos y Sentencias Judiciales**; el **art. 3º** recoge los **derechos** de los internos (derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales); el **art. 4º** establece los **deberes** de los internos (permanecer en el establecimiento, acatar las normas del régimen, etc...), siendo voluntaria la aceptación de su tratamiento, procurando fomentar su colaboración; el **art. 5º** define el régimen de la **prisión preventiva** (retener al interno a disposición de la autoridad judicial), presidiendo el principio de presunción de inocencia; el **art 6º** establece que ningún interno será sometido a **malos tratos** de palabra u obra.

Título Primero: De los Establecimientos y Medios Materiales (arts. del 7 al 14). El pleno desarrollo de la misma constituye la parte económicamente más gravosa del nuevo texto y el concluir la realización del ya iniciado plan de construcciones y amortización de centros en 1991, estimándose su finalización para 1998 (con veinte macrocentros). Los Establecimientos Penitenciarios comprenderán: Establecimientos de preventivos, Establecimientos de cumplimiento de penas y Establecimientos especiales.

Se define cada uno de estos tipos de Establecimientos (arts. 8, 9, 10, 11) y se relacionan los servicios y dependencias con que deberán contar los Establecimientos penitenciarios. (art. 13).

Título Segundo: Del Régimen Penitenciario (arts. del 14 al 58). Se contemplan todas las materias de la intervención penitenciaria: trabajo; asistencia sanitaria; régimen disciplinario; definición, procedimiento, sanciones y medios coercitivos; recompensas; quejas y recursos; comunicaciones y visitas; asistencia religiosa; instrucción y educación.

Título Tercero: Del Tratamiento (arts. del 59 al 72). Intenta representar una de las mayores novedades de la ley, pues, a diferencia de lo que ocurre en otros países, el tratamiento se configura con autonomía respecto del régimen, y prevaleciendo teóricamente sobre éste. Regula, entre otros, los siguientes aspectos: definición; principios reguladores; tareas previas (observación y clasificación); evolución (progresiones y regresiones de grado) y Equipos Técnicos.

Título Cuarto: De la Asistencia Postpenitenciaria (arts. del 73 al 75). Regula la asistencia a prestar a los internos, liberados condicionales o definitivos y a los familiares de unos y otros.

Título Quinto: Del Juez de Vigilancia (arts. del 76 al 78). Su papel es el de fiscalizar judicialmente la ejecución penitenciaria y constituye una novedad en el panorama punitivo español.

Título Sexto: De los funcionarios (arts. 79 y 80). Se ocupa de lo concerniente a los funcionarios de Instituciones Penitenciarias. El contenido del mismo es forzosamente reducido por cuanto la L.O.G.P. no es lugar adecuado para la completa regulación de sus competencias. Se atribuye a la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios la dirección, organización e inspección de las Instituciones Penitenciarias que se regulan en la Ley. Los funcionarios de Instituciones Penitenciarias se definen como funcionarios públicos con los derechos, deberes e incompatibilidades regulados en la legislación propia de la función pública.

Características:

La finalidad de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad es la reeducación y reinserción social de los sentenciados (art. 1); la actividad penitenciaria ha de ejercitarse respetando el principio de legalidad (art. 2) y la personalidad humana de los internos y sus derechos e intereses no afectados por la condena; la contraprestación a las referidas obligaciones de la Administración se establecen al definir los deberes de los internos (art. 4); el principio de presunción de inocencia (art. 5); los Establecimientos se clasifican en preventivos, de cumplimiento (de régimen ordinario y abierto) y especiales (Hospitalarios, psiquiátrico y de rehabilitación social). Los establecimientos cerrados tendrán carácter excepcional para aquellos internos clasificados de peligrosidad extrema. Los jóvenes cumplirán separadamente de los adultos (art. 7); clasificación y separación de los reclusos a su ingreso atendiendo a su sexo, edad, condición de preventivo o penado, primario o reincidente, salud, etc. (art. 16); se prescribe el uso de la celda o habitación individual, recurriéndose a las dependencias colectivas sólo en caso de insuficiencia temporal de aquéllas, por indicación médica o de los Equipos de Observación y Tratamiento (art. 19); se suprime el uniforme de los penados y se establece el derecho a vestir sus propias prendas (art. 20); el trabajo se considera un derecho y un deber del interno y se regirá por el principio de equiparación con el trabajo libre, en cuanto a remuneración, jornada y seguridad social, además de ser formativo y digno (arts. del 26 al 35); la asistencia sanitaria se prestará por médicos, y especialistas en las mejores condiciones para cuidar la salud física y mental de los internos y vigilar las condiciones de higiene y salubridad del establecimiento, pudiendo ser asistidos en centros hospitalarios extra-

penitenciarios (arts. del 36 al 40); el **sistema disciplinario** está solo para garantizar la seguridad y conseguir una convivencia ordenada. Las infracciones se establecerán en el Reglamento y las sanciones en la propia Ley. La imposición de una sanción por el Órgano Colegiado, exige la previa audiencia y defensa del interesado, pudiendo interponer recurso contra la resolución en que se imponga dicha sanción (art. 41); se establecen **recompensas** para casos de buena conducta, espíritu de trabajo y sentido de la responsabilidad en el comportamiento personal y en las actividades organizadas del Centro. Cuando estas recompensas supongan "beneficios penitenciarios" que impliquen reducción de la condena deben ser aprobadas por el Juez de Vigilancia (art. 46); se regulan los **permisos de salida** (ordinarios y extraordinarios, art. 47). La solución al problema sexual de los internos pasa por una triple vía: potenciación del régimen abierto, permisos de salida y las visitas íntimas; el **tratamiento penitenciario** se define como una actividad penitenciaria dirigida a la reeducación y reinserción social de los penados, haciendo del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la ley, así como de subvenir a sus necesidades, desarrollando en él una actitud de respeto a sí mismo.

Para terminar con esta detallada casuística, la **asistencia social** a internos, familiares y liberados correrá a cargo del re-creado Organismo Autónomo "Trabajo y Prestaciones Penitenciarias". Al servicio de esta tarea habrá trabajadores sociales (arts. del 73 al 75); como órgano superior de control de la actividad penitenciaria y garantía de los derechos de los internos se instituye la figura del "Juez de Vigilancia" (art. 76); la Administración penitenciaria contará, para sus funciones, con **personal funcionario** y especialmente formado (art. 80).

4.2. El Reglamento Penitenciario.

De acuerdo con lo establecido en la disposición final segunda de la L.O.G.P., se aprueba el Reglamento Penitenciario por Real Decreto 1201/81, de 8 de mayo, con la intención de dar un cumplido desarrollo a la muy genérica normativa que representa la LOGP.

Estructura: consta de 417 artículos, demasiado extenso para las grandes lagunas en que incurre, relleno por instrucciones y circulares. Se encuentra entre las materias que normativiza, cuestiones que nunca se han puesto en práctica, como por ejemplo, los cauces que los internos tienen para participar en el orden cultural, deportivo, tratamental, sanitario y dietético. Obviamente, por su imposibilidad, hablar sobre el tratamiento reformador.

Se hizo necesaria, por cuestiones de legalidad, la **reforma parcial del Reglamento Penitenciario, dictada por Real Decreto 787/1984, de 26 de marzo** (B.O.E. 25.04.84), entrando en vigor al día siguiente. Sus aspectos más destacados de esa reforma en cuanto a intervención penitenciaria han sido:

Desaparición de las dos clases de **régimen cerrado**, común y especial, reduciéndolos a uno sólo, el común, al no hacer esa distinción la propia L.O.G.P; nuevo **procedimiento sancionador** que llena el vacío normativo en la fijación de infracciones: se suprimió la dualidad invalidación-cancelación, regulando únicamente la **cancelación** y fijación de unos plazos más racionales para la **prescripción**; potenciación de las fun-

ciones de los **Equipos Técnicos** en materia de tratamiento e incorporación de los Educadores. Posibilidad de asistencia en **instituciones extrapenitenciarias**, públicas o privadas, de los internos clasificados en tercer grado, afectados por problemas de drogadicción (art. 57.1 R.P.). Finalmente, dada la desaparición del Patronato de Nuestra Señora de la Merced, las competencias atribuidas a aquél en los arts. 65 a 73 del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1.956, relativas a la **redención de penas por el trabajo**, pasan a ser asumidas por los **Jueces de Vigilancia**.

4.3. Circulares e Instrucciones.

Las circulares, aún careciendo de fuerza de ley, constituyen una manifestación del principio de jerarquía administrativa, y contienen órdenes generales impartidas por un órgano administrativo a aquellas que de él dependen, señalándose el sentido de su actuación.

Un punto de partida es la Circular del Centro Directivo de 23 de julio de 1.984 que deroga todas aquellas Circulares que se opongan a lo establecido en la LOGP y R.P., estableciendo que "todas las Circulares actualmente vigentes deberán ponerse en conocimiento de los funcionarios que integran la plantilla de ese centro penitenciario, los que, por pertenecer a II.PP., tienen el derecho y la obligación de conocerlas".

La administración penitenciaria, revela **Bueno Arús**, ha sido siempre muy prolífica en la emisión de circulares dirigida a los Directores de los establecimientos, con el fin de unificar criterios o de recordar, aclarar, matizar o complementar la normativa legal y reglamentaria. Entre esas circulares las hay, por supuesto, que afectan a las materias como: seguridad y vigilancia de los establecimientos penitenciarios, las conducciones y traslados, cacheos, identificación, cumplimiento de sanciones disciplinarias, los procedimientos e informes para permisos de salida, libertades condicionales de extranjeros, regulación del Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES), las modalidades de vida del primer grado, la interpretación de ciertos artículos, etc.

5. EPILOGO.

En estos momentos (octubre de 1.995), la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios ha presentado en poco tiempo, abril y julio de 1.995, dos anteproyectos sobre un nuevo Reglamento Penitenciario, representando el segundo una ampliación del primero. Reconociendo el esfuerzo teórico, se trata de regular todo aquello que se piensa llevar a cabo; se democratizan todos los órganos decisorios de los Centros Penitenciarios, que se concreta en cinco entes colegiados, en donde estarían representados los colectivos profesionales de la prisión; por último, se adecua a la promulgación del novísimo Código Penal.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA:

- BUENO ARUS, FRANCISCO: Las prisiones españolas desde la guerra civil hasta nuestro días. Madrid, 1.978.
Historia del Derecho Penitenciario Español. Madrid, 1.985.
Cien años de legislación penitenciaria (1881-1981). Madrid, 1.981.
La mirada penitenciaria. Sevilla, 1.994.
- CADALSO, FERNANDO: Instituciones Penitenciarias y similares en España. Madrid, 1922.
- COBO DEL ROSAL, MANUEL (coordinador): Comentarios a la Ley Orgánica General Penitenciaria. Madrid. 1.986.
- CUELLO CALON, EUGENIO: La moderna penología. Barcelona, 1.958.
- FOCAULT, MICHEL: Vigilar y castigar. Madrid, 1978.
- FRAILE, PEDRO: La cárcel y la ciencia penitenciaria en España (S. XVIII y XIX). Barcelona, 1.987.
- GARRIDO GUZMAN, LUIS: Manual de ciencia penitenciaria. Madrid, 1983.
- GARCIA VALDES, CARLOS: Régimen Penitenciario en España. Madrid, 1.975.
Comentarios a la Ley General Penitenciaria. Madrid, 1.980.
Derecho Penitenciario (escritos 1982-1989). Madrid, 1.989
- GONZALEZ GUITRAN, LUIS: Evolución de la normativa penitenciaria hasta la promulgación de la LOGP. Madrid, 1989.
- HERRERO HERRERO, CESAR: España penal y penitenciaria. Madrid, 1985.
- KENT, VICTORIA: Las reformas del sistema penitenciario durante la Segunda República. Madrid, 1.978.
- MAPELLI CAFFARENA, BORJA: Principios fundamentales del sistema penitenciario español. Barcelona, 1983.
- NUÑEZ, CAYETANO: Los presos. Barcelona, 1977.
- PÉREZ-PRENDES, J.M.: Historia del Derecho Español. Madrid, 1.973
- ROLDAN BARBERO, HORACIO: Historia de la prisión en España. Barcelona, 1.988.
- SALILLAS, RAFAEL: La vida penal en España. Madrid, 1.888.
- TOMAS Y VALIENTE, FRANCISCO: Las cárceles y el sistema penitenciario bajo los Borbones. Madrid, 1.978.
- TRINIDAD FERNANDEZ, PEDRO: Cárcel y delincuencia en España (siglos XVIII-XX). Madrid, 1.991.
- ZAPATERO SAGRADO, RICARDO: En torno a una fecha : el 23 de junio de 1881. Madrid, 1977.