

Estar mejor y salir antes: premios y beneficios condicionados a la conducta del recluso en la legislación penitenciaria del XIX y principios del XX

CARLOS GARCÍA VALDÉS

Catedrático de Derecho Penal. Universidad de Alcalá

INTRODUCCIÓN

¿Cuántas veces he valorado positivamente nuestra legislación decimonónica relativa al Derecho Penitenciario? Son incontables. Se me ocurren en cada ocasión que releo los cauces legales y doctrinales por donde discurre la reforma carcelaria seriamente iniciada en España en el siglo XIX. No existen plumas ni gobernantes tan clarividentes al respecto. Desde los de mayor renombre a los de relieve inferior y con independencia de las posiciones políticas. La transformación de nuestras leyes y establecimientos prisionales es una prioridad de todos. Por eso pudo llevarse a cabo, llena de dificultades económicas y sociales en un país embarcado en guerras de conservación territorial, destinadas al doloroso fracaso.

De las muchas instituciones que he revisado en esta etapa histórica, hoy dedico estas páginas a las normas premiales contempladas en las Ordenanzas y reglamentaciones penitenciarias. Recompensas que se refieren a la concesión de una mejor estancia en la prisión a los reclusos y otras al acortamiento de sus condenas y a los beneficios penitenciarios que suponen un adelantamiento de la puesta en libertad. He seleccionado actividades modestas dentro del establecimiento, típicamente regimentales, que significan una mejora sustancial de las condiciones de vida de los penados y otras, no tan simples, que vie-

nen a configurar prematuras salidas del centro mediante institutos reglados, tales como la libertad condicional o el indulto particular.

De nuevo, como en otros trabajos, he reiterado mi visión en la legislación penitenciaria del momento, comenzando por los instrumentos de reforma esenciales del sistema. Es decir, he vuelto a la Ordenanza de Presidios de 1834 y a la Ley de 1869, que sientan las bases del régimen de premios por el buen comportamiento en los establecimientos, que vienen a recordarnos que un encierro sin esperanza de más pronto retorno a la vida libre es estéril. Y, claro es, a comienzos del nuevo siglo, la libertad condicional, la cima del sistema progresivo del cumplimiento de sentencias, la obsesión de Cadalso, benefactora y congruente, ha de merecer especial atención al respecto. No voy a mencionar, en cambio, la redención de penas por el trabajo por no ser figura del período que me gusta estudiar, sino creación del régimen franquista, metido el siglo XX (1939) y salido el país de una contienda civil.

Con todo, es muy lícito pensar que la selección que he efectuado de recompensas legales es incompleta. Pero me ha parecido que es, al menos, significativa. En cualquier caso, en otras de mis obras estudiosas de este período histórico he dado cuenta de lo que hoy no he repetido.

No quiero dejar de insistir en algo que viene a ser el sentido de estos análisis que, continuados en el tiempo, vengo haciendo. Si nuestra legislación y doctrina científica no se hubieran planteado el objetivo definitivo del tratamiento correccional en las prisiones, por encima de la mera retención, cuantos avances teóricos se hubieran efectuado serían vanos. Pero esta consecuencia indeseada no tuvo lugar. Al convertirse la corrección en el fin de la práctica penitenciaria, los medios que alcancen un progreso o una ayuda al mismo tienen vigor y vigencia. Ese es el secreto del reformismo del XIX. La convicción de su factura, la persistencia en la crítica ante cualquier desvío, el superar las dificultades que a diario se presentaban. En definitiva, la propia fe en la obra ideada y en el trabajo desarrollado. El pensamiento se aunó con la realización posible y factible.

Los ordenamientos carcelarios y prisionales de la época aquí estudiada nunca perdieron la calma. Igual vendría a suceder en el futuro. La legislación sustantiva, esto es, la penal, se acerca en variadas ocasiones indeseadas al emotivismo, a la respuesta rápida frente al hecho criminal extraordinario. La penitenciaria nunca actuó así. Es un lento avance, acorde con las precisas reformas que exige el tiempo vivido, sin sobresaltos, sin tener que demostrar sus reflejos. Parece como si siempre hubiera dominado cada situación, otra vez mirándola de lejos. La evolución que se va produciendo hacia las instituciones modernas

es lógica y consecuente. Un ejemplo: primero se descarta el sistema de aislamiento celular a favor del auburniano, después se culmina con el régimen progresivo de cumplimiento de condenas. Y referido a éste, el inicial postrer período de la denominada libertad intermedia, aplicada dentro del establecimiento o en trabajo al exterior, se transforma en libertad condicional a partir de 1914, sin vinculación de presencia en los centros.

Alguna vez anterior he escrito sobre la visión de nuestros arsenales y presidios, acerca de su concepción defensiva territorial; los primeros hacia afuera, orientados a la mar, protegidas nuestras costas con los armatostes arquitectónicos. Los segundos, los presidios africanos, mirando hacia adentro, a la extensión que se ofrecía ante ellos, terreno nacional frente al enemigo que era su baluarte defensivo.

Del mismo modo puedo proceder a clasificar las gracias y recompensas ahora estudiadas. Las hay hacia adentro del centro penitenciario, los premios regimentales que se refieren a la reducción de hierros, alimentación, comunicaciones, disposición de peculio u otros estímulos. Y existen otros beneficios hacia afuera del establecimiento: la libertad condicional o el indulto. De fuerte raigambre española, pusieron de acuerdo, con excepción de la gracia completa, a la mejor y mayoritaria doctrina científica, a los grandes penitenciaristas y no menores excepcionales penitenciarios del momento que retomo, en cuanto a la conveniencia de su aplicación razonable.

Pocas críticas al respecto pueden encontrarse en las páginas de estos autores, algunas de Salillas o Cadalso, sublimes. Su autoridad y peso específico confirmaban los derroteros legales emprendidos por la Ordenanza de 1834 y continuados por leyes posteriores. Sus criterios favorables a su desarrollo siempre fueron un impacto penetrante en cuanto se promulgaban, suponían la confirmación de la bondad del camino emprendido, y esos mismos magníficos escritos trazaban el itinerario a recorrer por la reforma penitenciaria.

Los avales no podían ser mejores. Gracia y Justicia fue el Ministerio competente de los establecimientos penales definitivamente a fines del XIX. Resumiendo en su inequívoco nombre las dos caras de la misma moneda. A las dos siempre atendieron por igual las leyes que regirán nuestras prisiones.

I

El Reglamento de 5 de septiembre de 1844, uno de los que se ocupan de la aplicación de la Ordenanza General de los Presidios del Reino, de 14 de abril de 1834, relaciona el tipo de hierro con la con-

ducta. El hierro era un grillete que se colocaba a todos los penados y que, en función de la cuantía de años de su condena, era de mayor o menor peso y, también en atención a la misma, permitía mayores o menores movimientos. Asimismo, se les denominaba prisiones.

En efecto, la norma de desarrollo expresaba: «Aunque el penado de nueva entrada pase a talleres por sus circunstancias o porque así convenga, conservará el hierro hasta que por su aplicación, conducta y conocido arrepentimiento, se haga acreedor a que se le vaya disminuyendo». La interpretación es clara: las condiciones penosas en las que se encontraban los penados a su ingreso en el establecimiento penitenciario, mediante la colocación obligatoria de los hierros, podían mitigarse reduciendo tales hierros, conforme su conducta demostraba su contrición y corrección.

De semejante manera, la misma disposición recogía la posibilidad de que el buen comportamiento influyera en las posibilidades de relación del recluso con el exterior, a través de las comunicaciones, ya que, en principio, no estaba permitido comunicarse, ni siquiera con la familia. El premio por la correcta conducta no ofrece dudas: «En el caso de que algún penado dé tales pruebas de arrepentimiento y corrección», el Comandante del presidio permite que hable con su familia los domingos por la tarde.

Es, pues, evidente que si los hierros que se colocaban al reo al ingreso y la prohibición de comunicaciones son actuaciones negativas, que nacen con el inicio del encierro, si a juicio de los responsables de los centros se producía la enmienda del penado, se mitigaban o reducían totalmente sus efectos contraproducentes.

En tercer lugar, el Real Decreto de 25 de agosto de 1847, que establecía en Madrid tres cárceles-modelo, y mandaba la observancia del Reglamento que se acompañaba para el régimen y gobierno de todas las de capitales de provincia, introduce una forma nueva de recompensar la buena conducta. En función de ella, cada interno podía disponer del peculio que había ido reuniendo por su trabajo. En este sentido, el artículo 70 dispone: «Si durante la prisión observaren los encarcelados buena conducta, podrán disponer hasta de la mitad de su peculio en favor de sus familias»; si bien debían justificar la absoluta pobreza de éstas, para que pudiera serles entregada esa parte del peculio.

Por otra parte, el artículo 25 del Reglamento de la penitenciaría de mujeres de Alcalá de Henares de 1882 dispone que, para incentivar la buena conducta de las reclusas, se podrán obtener diferentes mejoras dentro del régimen interior, tales como relevarlas de faenas interiores, mayor esparcimiento, encargarlas del departamento de niños u ocupar el cargo de enfermeras. Una última recompensa se refiere a la posibi-

lidad de proponer al Gobierno la disminución de la condena «por conducta constantemente ejemplar».

Asimismo, el artículo 16 de la Real Orden de 25 de octubre de 1886 establece que, en razón de la conducta, se podrán conceder por el Director comunicaciones extraordinarias a los internos, puestos de confianza, relevarles de servicios mecánicos y, por último, notas favorables a efectos de indulto. En esencia, la disposición viene a ser similar a lo dispuesto en el Reglamento de la prisión de mujeres alcañina de 1882.

Los premios referidos a la alimentación, se contemplan en el Preámbulo del Real Decreto de 26 de enero de 1912, disponiendo que los economatos establecidos en las prisiones por Real Decreto de 9 de noviembre de 1903, se organicen a partir del primero de abril próximo, en forma tal que la población penal tenga en los beneficios una participación proporcional al gasto que haga, cuyo texto dice: «El suplemento de alimentación alcanzará sólo a los que tengan buena conducta, y no deberá consistir en la mejora del rancho, pues por este procedimiento resulta poco apreciable y habría dificultad para excluir de ella a los que no debieran disfrutarla; así, pues, consistirá en ranchos extraordinarios, dados periódicamente, o en días señalados, o si la cuantía de los fondos lo permite, en algún suplemento diario». La idea reflejada en el Preámbulo, aparece recogida en el artículo 3: «La mejora de alimentación consistirá en ranchos extraordinarios, que se concedan periódicamente o en días señalados, o en algún suplemento que diariamente se reparta, adoptándose uno u otro procedimiento, según lo permitan los fondos disponibles, y en modo alguno alcanzará a los ociosos ni a los que observen mala conducta».

II

El cumplimiento de las penas privativas de libertad nunca tuvo en España el carácter de totalidad en el descuento de la sentencia impuesta. Desde temprana legislación, se contemplan rebajas de condena que suponen un importante acortamiento del tiempo por descontar en los presidios.

Son criterios que parten de una lógica premisa: la estancia en prisión se ve más tranquilizadora si los años que restan pueden reducirse atendiendo al propio comportamiento del recluso. Y la consecuencia: la vida regimental de un establecimiento ha de tener en cuenta los mecanismos que posibilitan el acercamiento de la libertad con anterioridad al tiempo fijado al ingreso.

Estas elementales reglas nunca recibieron la espalda de nuestro sistema penitenciario. Desde la Ordenanza de 1834 (arts. 303 y sigs.), los penados sabían que una parte temporal de su vida carcelaria podría sufrir variaciones positivas, es decir, alcanzar la salida del centro sin haber totalizado los años fijados en sus concretas ejecutorias y, al quedar en sus manos esta enorme posibilidad, la esperanza de tal logro convertían las cárceles y presidios en algo esforzado y evolucionado. Lo primero, por no ser automáticas las ventajas que podían obtenerse; lo segundo, porque el objetivo de ser libres antes se perfeccionará, con posterioridad, en el régimen progresivo y con la definitiva libertad condicional. Y de todo ello serán protagonistas y, a la vez, beneficiarios los internos.

En el mismo año de la promulgación de la norma general, la práctica se detuvo en las prisiones de Valencia. Su Comandante-Director, el coronel Manuel Montesinos Molina, entendió como pocos la necesidad del incentivo penitenciario para los condenados a su mando. Las fases establecidas a su genial antojo, período de los hierros, de trabajo y de libertad intermedia, van aproximando la meritoria libertad sistemáticamente, ordenadamente. Cuando, ya Visitador General de Presidios, reciba la orden de organizar el establecimiento de Ceuta (Real Orden de 31 de mayo de 1843), su copiosa labor tendrá sus frutos. Tiempo después, por Real Decreto de 23 de diciembre de 1889, el sistema progresivo de grados, que adelantan la fecha del cumplimiento de la pena impuesta, se manifiesta. El artículo 18 los divide en los siguientes: reclusión, talleres, servicios en los recintos fortificados, en las casas y en los terrenos contiguos.

Fernando Cadalso, que había entendido perfectamente el paso adelante logrado en el presidio africano, no dejó pasar la ocasión ni desaprovechó su gran influencia. No sólo alabó siempre el reglamento ceutí, «elocuente y bien escrito» dijo desde su Preámbulo (1), sino que el avanzado régimen se plasmó en el Real Decreto de 3 de junio de 1901, cuyos artículos 3 y siguientes diferenciaban en cuatro los escalones: celular o preparatorio, industrial y educativo, intermedio y, finalmente, de gracias y recompensas. Y esta trascendental disposición de inspiración cadalsiana, se transcribe, literalmente, por el Real Decreto de 5 de mayo de 1913 (arts. 236 y 242), la norma básica del Derecho penitenciario español hasta la Ley General Penitenciaria vigente.

(1) CADALSO, Fernando, *La pena de deportación y la colonización por penados*, Madrid, 1895, p. 17.

A la imaginativa obra, de raigambre nacional, le faltaba un colofón legislativo también bien peleado por Cadalso, ya Inspector General de prisiones, es decir, en el supremo escalafón profesional del cuerpo de funcionarios del ramo, o de establecimientos penales, como en su origen, 1881, se denominó el empleo civil. Se trataba de la libertad condicional.

La institución de la libertad condicional se implantó en España al año siguiente del Real Decreto de 1913. Era el destino del sistema progresivo de ejecución de penas privativas de libertad y la denominación, desde entonces y por décadas, del cuarto período del régimen de cumplimiento definitivamente implantado y aplicado en nuestros centros.

La Ley de 23 de julio de 1914 estaba destinada a los que estuvieran penados a más de un año de prisión, tuvieran extinguidas las tres cuartas partes de la condena y se encontraran en el último período de su cumplimiento. Además de estos tres criterios, debían de concurrir en los internos otros dos aspectos, referidos a su conducta y corrección, a saber: a) buena conducta y b) garantías de hacer vida honrada en libertad.

Sobre los tres primeros requisitos no era preciso hacer valoración alguna, puesto que sólo cabe determinar si concurren o no. En el caso de los dos últimos, la cuestión no se rige por tal automatismo, sino que se plantea en orden a la elaboración de los informes correspondientes por los funcionarios, que fundamenten una opción positiva o negativa acerca de su concesión.

Y será el contenido de estos dos informes en lo que radique el éxito o el fracaso de la gestión penitenciaria. Si consideramos que la libertad condicional es la culminación de un proceso que finaliza con esta forma de cumplimiento de la condena, reviste la mayor importancia su aplicación y, por ende, todo el proceso que nos permite concluir un expediente de libertad condicional.

La Exposición de Motivos de la ley reguladora se refiere, entre otras cuestiones, al tratamiento reformador que ha recibido el recluso en el recinto penitenciario, que le debe servir para su sostenimiento en libertad. Pero el penado debe permanecer en un período de prueba, que debe ir dirigido a que se persuada «de que el tratamiento penitenciario le ha transformado de delincuente en obrero». Todo ello se debe completar, continúa diciendo la Exposición de Motivos, con la intervención de diferentes organismos «para que armónicamente actúen en la obra de rehabilitación del culpable y de defensa social que tal institución significa».

En la propia Exposición figura también un deseo nada desdeñable: «(...) preciso es también establecer un procedimiento que abrevie en lo posible los trámites y que permita otorgar las recompensas en la oportuna razón y con la mayor garantía».

Es evidente, de este modo, cómo ya desde principios de siglo se reflejaba la preocupación que la Administración penitenciaria debería manifestar, en orden a la agilización de los trámites necesarios para la concesión de una determinada recompensa. Con la introducción de esta nueva figura, tal inquietud se dejará sentir profundamente y se reflejará, precisamente, en la introducción de la ley que marcaba su inicio y, claro es, sus intenciones.

Para la concesión de la libertad condicional se crea, según dispone el artículo 2 de la Ley de 23 de julio de 1914, en cada provincia, la Comisión de libertad condicional, siendo importante destacar que, según el artículo 3, último párrafo: «Las Comisiones quedan facultadas para visitar los establecimientos, siempre que lo estimen oportuno, a fin de inspeccionar la forma en que se ejecutan las penas y el tratamiento que los reclusos reciben». Es decir, se les faculta para ejercer una vigilancia sobre todo el proceso que finaliza con la concesión de la recompensa.

Nos encontramos así ante una función que permite al organismo competente adoptar una decisión conociendo, previamente, cuál ha sido la forma en que se ha llegado al último período de cumplimiento de la condena e inspeccionando lo acontecido penitenciarmente hasta ese momento.

La ley sobre libertad condicional finaliza con un artículo adicional, en cuyo segundo párrafo se refiere a la situación que se producía en la colonia penitenciaria de Ceuta, en la que por vía del Real Decreto de 23 de diciembre de 1889, ya citado, algunos penados podían alcanzar un régimen de libertad que les permitía circular libremente por la ciudad, como culminación de todo el proceso de tratamiento, aunque no existiera una ley que amparara tal práctica.

Pues bien, el legislador minucioso y atento afronta la solución: para aquellos penados trasladados a establecimientos peninsulares (2), que gozaran de ese beneficio, se dictó el Real Decreto de 2 de agosto de 1914, y el Reglamento de 16 de septiembre del mismo año, en los que se establecían una serie de procedimientos y órganos específicos para la concesión de la libertad condicional a estos penados. Al carecer de sentido tal distinción y con el fin de unificar la aplicación de la

(2) Vid., para el momento histórico, SALILLAS, Rafael, *La traslación de los presidios de África y la reforma penitenciaria*, Madrid, 1906.

libertad condicional, fue necesario dictar un nuevo Real Decreto, de 15 de octubre de 1915, por el que definitivamente se equiparaban los penados procedentes de la suprimida colonia penitenciaria de Ceuta a los de la península para la obtención del mencionado beneficio, haciendo desaparecer, de este modo, la dualidad de procedimientos y organismos encargados de aplicarla a unos y a otros.

La implantación de la libertad condicional supuso un avance determinante. No sólo por la novedad legal que significaba, sino también porque, con posterioridad, se realizó un especial seguimiento legislativo de esta institución querida, que tuvo su reflejo en la Real Orden de 26 de enero de 1917, que viene a ordenar a las Comisiones provinciales de libertad condicional que constituyan y desarrollen un Patronato, enfocado hacia dos aspectos: por un lado, ayudar a los reclusos y libertos; y por el otro, a exponer a la sociedad los resultados de la aplicación de la Ley de libertad condicional.

III

Es evidente que para alcanzar ese cuarto período del sistema progresivo de cumplimiento de condenas, así denominado y entendido por los arts. 4 y 6 del propio Reglamento para la aplicación de la Ley de libertad condicional, de 28 de octubre de 1914, era preciso el cabal conocimiento de los reclusos. De ahí, la exigencia del examen individualizado de los mismos que se recoge, intuitivamente y anticipando el futuro, desde nuestras primeras disposiciones de relevancia de mediados del siglo XIX.

Sus precedentes, dejando a un lado los que pudieran deducirse de anteriores normativas de carácter puramente militar (3), creo adivinarlos en la Base quinta de la citada Ley de 21 de octubre de 1869, que alude a que por parte del Ministerio y de la Dirección General se acometan las reformas y mejoras que permitan la implantación del «mejor sistema penitenciario para nuestro país, que es el sistema mixto, o sea el de separación y aislamiento de los penados durante las horas de la noche, con el trabajo en común durante las del día; pero por grupos y clases, según la gravedad de los delitos, la edad, inclinaciones y tendencias de los penados, su buena o mala conducta, y todas las demás circunstancias que puedan contribuir a su corrección y enmienda, a la expiación y al arrepentimiento, a su instrucción y a su

(3) Así, el artículo 7 del Título II de la Ordenanza de Presidios Navales, de 20 de marzo de 1804, relativo a las obligaciones del corrector, o el Título 21 de la Ordenanza de Presidios Peninsulares, de 12 de septiembre de 1807, en lo que respecta a los «jóvenes corrigendos».

moralidad, y empleándose todas las influencias y elementos moralizadores que seguramente puedan conducir a aquel resultado, separando todos los gérmenes o motivos de corrupción, y evitando ciertos castigos y correcciones crueles y degradantes».

Es de esta larga manera como la norma da pie a entender que, para el conocimiento de las inclinaciones y tendencias de los penados, era necesario un mínimo examen individualizado, que permitiera determinar tales extremos. Por ello, no es difícil extraer la conclusión que nos encontramos ante un antecedente de uno de los aspectos que informarán el sistema progresivo, que ya estaba experimentándose desde hacía treinta y cinco años en la práctica, aunque como tal sistema legal no se implantara todavía.

El conocimiento de las circunstancias particulares que concurren en cada persona ingresada en un centro penitenciario, no es, así, un concepto introducido por la moderna ciencia penitenciaria; nos encontramos ante una idea que formó parte de los principios que tuvieron presencia en las nuevas corrientes del cumplimiento de las penas privativas de libertad decimonónicas.

Incluso Manuel de Lardizábal, un tiempo anterior, concretamente en 1782, aludiendo a las casas de corrección, había adelantado esta necesidad en su mente prelegisladora. En su inmortal Discurso señalaba que: «En las casas de corrección, cuyo único objeto debe ser éste, pueden establecerse varios trabajos, castigos y correcciones en bastante número para aplicar a cada uno el remedio y la pena que le sea más proporcionada, y de esta suerte se conseguirá sin duda la corrección de muchos que hoy se pierden por defecto de las penas» (4). Es evidente que el autor ilustrado nos alerta sobre la necesidad de que cada individuo deba ser observado y tratado en función de sus circunstancias personales, que son las que hacen posible la aplicación de determinadas medidas, advirtiendo, a la vez, que deben existir las suficientes que permitan aplicar a cada uno el remedio que le corresponda.

Volviendo a la Ley de 21 de octubre de 1869, por la que se fijan las bases para la reforma y mejora de las cárceles y presidios, y para el planteamiento de un buen sistema penitenciario, es meridiano que se trata de la disposición legal que de forma más clara introduce un criterio clasificatorio que elementalmente había efectuado, asimismo, sin perfeccionarlo, la Ley de 26 de julio de 1849, de Prisiones, y que debe ser aplicado desde el ingreso en un establecimiento penitenciario.

(4) LARDIZÁBAL, Manuel, *Discurso sobre las penas*, ed. de Antón Oneca, REP, 1967, p. 120; en la moderna ed. de Serrano Butragueño, Granada, 1997, p. 95.

Así, en la base segunda de la Ley de 1869, se dispone que la norma que se dicte, de acuerdo con tales criterios, debe contemplar que las cárceles de partido y de Audiencia tienen que proporcionar: «(...) las condiciones de capacidad, higiene, comodidad y seguridad indispensables para que los detenidos estén debidamente separados por grupos o clases, según su sexo y edad, y la gravedad de los delitos porque fueron procesados, para que puedan disfrutar en la detención, a ser dable y conveniente, de las mismas condiciones que en sus moradas propias; para que puedan dedicarse en lo posible, durante la detención, al ejercicio de la profesión, arte u oficio; para que la detención, salvo sus efectos inevitables, no pueda influir desfavorablemente en la salud de los detenidos; para que haya el mayor aseo, orden y moralidad, y para que los detenidos puedan cumplir con todos sus deberes». Los centros que no cumplieran estos requisitos debían de ser modificados. Y los principios enunciados hace casi ciento treinta y cinco años, se tienen hoy como presupuestos ineludibles de una legislación penitenciaria avanzada.

Recuérdese que esta misma Ley, respecto de los presidios y de las casas de corrección, disponía, en su base quinta, citada *supra*, que deberían establecerse grupos y clases de penados en función de «(...) la gravedad de los delitos, la edad, inclinaciones y tendencias de los penados, su buena o mala conducta, y todas las demás circunstancias que puedan contribuir a su corrección y enmienda».

No ofrece muchas dudas, por lo tanto, el sostener que la Ley de Bases de 1869 es el precedente legal del examen individualizado.

Como tampoco el afirmar que cuando se dicta la Real Orden de 8 de octubre de 1883, que aprobó el Reglamento provisional de la Cárcel-modelo de Madrid, ya se pensaba sin ambages en esa individualización del tratamiento correccional penitenciario. El artículo 13, que regula las competencias del Director, en su punto 5.º, dice que le corresponde: «Hacer que el tratamiento penitenciario se individualice tanto como sea posible».

Para que ese examen individualizado pudiera ser efectivo, se fueron adaptando, con el esfuerzo presupuestario que sólo una mentalidad sinceramente reformista ofrece, las condiciones arquitectónicas que permitieran su implantación. A tal efecto, se dictó el Real Decreto de 22 de septiembre de 1889, por el que se disponía que la arquitectura penitenciaria en las diversas construcciones que se proyecten y realicen, obedecerá al principio de separación individual.

Regulado legalmente desde 1901 el primitivo sistema progresivo, como ya se ha dicho, el Real Decreto de 18 de mayo de 1903, por el que se regula el tratamiento correccional de los penados, redactado

bajo la reveladora inspiración de Salillas, considera que el estudio individual de cada condenado es lo que debe determinar su clasificación interior. En este sentido, el artículo 6.º dice: «El sistema a que se refiere el artículo anterior (es decir, la supresión del régimen militar) será paulatinamente sustituido por el de clasificación indeterminada, entendiéndose con esto que no se ha de obedecer, en general, a preceptivas generales, como la del delito, por ejemplo, sino a la agrupación por condiciones, en virtud del estudio individual de cada penado».

El examen individualizado del recluso se fue diluyendo por las diferentes normas penitenciarias, penetrando entre sus entresijos, base de toda progresión de grado de tratamiento hasta alcanzar, así, la libertad condicional.

De igual modo, sin el conocimiento certero de las presentes actitudes positivas de los condenados, e incluso de las futuras, no cabe el informe favorable del originario indulto particular, forma extrema de abandonar el establecimiento carcelario o la situación de libertad condicional.

IV

El indulto será el olvido de la pena y no hay legislación española que no haya recogido la generosa institución, reparadora de la vida en la definitiva excarcelación (5).

Centrándonos en el período histórico a que se contrae este trabajo, ya he citado cómo la Ordenanza de 14 de abril de 1834, General de los Presidios del Reino, dedicaba los artículos 303 a 308 a la rebaja de condena, que será propuesta por el Director general cuando: «(...) el presidiario que por su mérito particular o trabajo extraordinario, arrepentimiento y corrección acreditada, deba ser atendido y premiado con alguna rebaja de tiempo».

Siempre he otorgado la trascendencia que merece a esta disposición roqueña, serena e innovadora, como su artífice, Javier de Burgos, que dibuja el Derecho penitenciario español. Sus letras de hierro perduran casi un siglo. Casi todo está en ella. El régimen, desde luego. Y cuanto falta, el tratamiento, el sistema progresivo o la individualización, se adiciona por el genio de nuestros reformadores y penitenciaristas y la aceptación de nuestros gobernantes.

(5) Para los precedentes históricos, *vid.* BRAVO MOLTÓ, Emilio, *Legislación penitenciaria*, tomo I, Madrid, 1891, pp. 11 y 28.

En este orden de cuestiones, el artículo 303 de la Ordenanza de 1834, contempla la posibilidad que, según conste acreditado el arrepentimiento y la corrección, se pueda proponer al Rey, a través del Director general, la rebaja del tiempo de condena. Y así, dice este artículo: «Con copia certificada de los asientos del Libro de la Mayoría (6) respectiva e informe del Jefe se propondrá por el conducto del Subdelegado de Fomento respectivo al Director general, el presidiario que por su mérito particular o trabajo extraordinario, arrepentimiento y corrección acreditada deba ser atendido y premiado con alguna rebaja de tiempo bajo grave responsabilidad en la exactitud de los informes». El Director, asegurado del arrepentimiento y enmienda del interesado, «Me propondrá (habla la Regencia) la rebaja».

Al premio se le imponía un límite. El artículo 305 dice: «La rebaja no excederá jamás de la tercera parte del tiempo de la condena, aun cuando se reúnan muchos motivos para concederla».

En los artículos siguientes (arts. 304 al 308) se establecen una serie de condiciones para su tramitación y concesión, indicando el último de los mencionados que «estos artículos (los de la sección III, Título primero, de la Parte Cuarta) y los demás sobre deserción y correcciones se imprimirán y fijarán en los parajes más concurridos de los presidios, y se leerán el día 1.º de cada mes a todos los presidiarios». Esta medida de dar el mayor anuncio posible a la hipotética rebaja de la condena impuesta, en función de la conducta que adoptara el penado y, en su caso, de los castigos, creo que da idea de la intención de fomentar las recompensas, enfocada la decisión de la publicidad a la mejora de la corrección de los penados.

La regulación minuciosa y especializada del indulto en nuestras leyes modernas entiendo comienza en el tercio primero del XIX. Y así, el 10 de enero de 1835 se dicta una Real Orden en la que se establece el modo en que han de documentarse los expedientes de indulto, y al año siguiente, en 16 de abril, se publica un Real Decreto por el que se sientan las normas para la concesión y aplicación de los indultos.

De este importante período es la Real Orden de 2 de abril de 1839, que regula los informes o propuestas que deben contener los expedientes de indulto que elaboren los tribunales, exigiendo, entre otras cosas, que debe unirse al expediente un informe sobre la conducta anterior del reo a la comisión del delito. Informe que, en virtud de la Real Orden de 28 de diciembre del mismo año, se le dará traslado,

(6) El Mayor era el segundo jefe del establecimiento y, entre sus cometidos, debía llevar el libro en el que se reflejara la «noticia exacta de los premios, recompensas y castigos» de los penados, para fijar el concepto de conducta.

junto con otros documentos sobre el penado y su conducta, a la recientemente creada Sociedad dedicada a mejorar el sistema carcelario, de acuerdo con la petición dirigida a S. M. por la citada entidad y por conducto del Ministerio de Gracia y Justicia. Tal informe se encomienda su realización a los Ayuntamientos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto de 20 de diciembre de 1843. En virtud de lo dispuesto en la Real Orden de 28 de febrero de 1846, serán los Alcaldes de los pueblos de la vecindad de los sentenciados a presidio, los que expidan las certificaciones que acrediten la conducta anterior a la condena.

Esta información acerca del comportamiento del interno, de carácter escasamente técnico, anterior a la comisión del delito, se completa con el informe, que en un primer momento se le atribuye al Juez, sobre la conducta observada durante su estancia en prisión, conforme a lo dispuesto en la Real Orden de 25 de septiembre de 1844.

Con anterioridad, el 3 de marzo de 1838, la Dirección General de Establecimientos Penales dictó una Circular en la que se establecían las reglas para la instrucción de expedientes de indulto. Dos meses más tarde, el 16 de mayo, se volvió a dictar otra Circular recordando el cumplimiento de la anterior.

El 18 de julio de 1840 se promulga una Real Orden en la que nuevamente se vuelven a hacer indicaciones en la forma de instruir los expedientes de indulto, norma que se deja sin efecto, por otra del mismo rango, de 8 de marzo del año siguiente. El 20 de diciembre de 1843 se establece un nuevo Real Decreto por el que se dan instrucciones sobre la manera de elaborar las propuestas de rebaja de condena, regulación que, tras diversas Circulares de la Dirección General, en sucesivos y cercanos años, alcanzan aspectos concretos para la formación de las referidas propuestas.

Tras variadas disposiciones sobre el momento y la extensión que deben tener las rebajas de condena, llegamos a la capital norma que convierte tales rebajas en indulto. Es la Ley de 18 de junio de 1870, estableciendo reglas para el ejercicio de la mencionada gracia, refiriendo expresamente, en el artículo 25, que en los informes favorables al indulto se reflejen los indicios de arrepentimiento del penado.

Años de desarrollo posterior de la institución acaban, a fin de siglo, en el Reglamento Provisional de la Prisión Celular de Madrid, de 8 de octubre de 1883, que dedica sus artículos 322 y 323 a regular la gracia. En el último de los preceptos citados, se dice que el Director del establecimiento podrá proponer el indulto a los penados en función de «(...) su conducta y señales de corrección».

Este criterio ya común de enlazar la buena conducta con la propuesta de indulto, se había establecido, un año antes, en el punto 5.º del artículo 25 de la Real Orden de 31 de enero de 1882, por la que se aprueba el Reglamento para el régimen interior de la penitenciaría de Alcalá de Henares. Como estímulo a la buena conducta de las penas podrá proponerse «(...) a la Dirección General, para que ésta lo haga al Gobierno, la que considere digna de disminución de condena por conducta constantemente ejemplar». Lo que se vuelve a repetir en la Circular de 24 de agosto de 1899 de la Dirección General de Establecimientos Penales, recordando a las Juntas locales de prisiones las principales necesidades y deberes a que han de atender en el desempeño de sus funciones. Su Preámbulo dice: «No establecen nuestras Leyes, por más que de ello existan precedentes en el Código Penal de 1822 la reducción de la pena por el esfuerzo del penado, por la demostración patente de parte del mismo de que ha logrado su redención moral por el arrepentimiento y el sacrificio, haciéndose digno de regresar al seno de la sociedad con beneficio para ella misma, pues recibe sano el miembro que de sí separó por enfermo; pero no faltan medios en aquéllas que puedan dar un resultado análogo, y que sin duda no desconocen los señores que componen las Juntas locales de prisiones. La gracia de indulto, preciada prerrogativa que la ley fundamental concede al Rey, puede subvenir a esta necesidad social y tan conforme a la naturaleza humana».

Con todo y aun cuando la legislación es clara sentando el aval de una tradición gubernativa favorable a la aplicación del indulto, ello no implica que surgieran opiniones doctrinales, muy autorizadas, que discreparan de la oportunidad de este instituto.

De este modo, por ejemplo, señala Murcia Santamaría: «Los indultos son la mayor de las desigualdades que pueden presentarse ante la ley: entiéndase cuando son particulares» (7). Reafirmando esta postura en líneas después se ratifica: «La ley reguladora de la gracia de indulto de 1870 no tiene razón de ser» (8).

De la misma opinión es una de las artífices de la reforma penitenciaria del siglo XIX, Concepción Arenal: «No hemos de discutir aquí el derecho de gracia, ni hacer su historia, ni probar que es un anacronismo; circunscribiéndonos a nuestro asunto, habremos de considerarle tan sólo por los efectos que produce en la prisión, y éstos son tales que bastarían por sí solos para comprometer gravemente el sis-

(7) MURCIA SANTAMARÍA, FRANCISCO, *Estudios penitenciarios*, Burgos, 1895, p. 39.

(8) MURCIA SANTAMARÍA, FRANCISCO, *Estudios...*, op. cit., p. 42.

tema penitenciario mejor concebido y ejecutado» (9). Más adelante reitera esta postura con la siguiente sentencia: «Así, los indultos, las rebajas, las conmutaciones de penas, son un elemento más de inmoralidad en las prisiones, una causa de desorden moral y hasta material, y un auxiliar poderoso de los que barrenan la ley» (10).

No era ni será nunca verdad el oscuro presagio. Por el contrario, las rebajas de condena y los indultos jamás perturbaron el correcto devenir del régimen penitenciario español. No haberlos contemplado en nuestras leyes hubiera sido causa inequívoca de un deterioro irreversible. Sin confianza en los propios méritos, sin esperanza en la más rápida excarcelación, muchos de los reclusos hubieran degenerado en comportamientos violentos producto de sus fallidas ilusiones. El régimen progresivo y su cúspide que es la libertad condicional, así como el más restrictivo indulto final, en su caso, son componentes definitivos de un sistema orientado por el inicial y primario tratamiento a la corrección.

De dos figuras señeras procede todo. Político el uno y penitenciarista el otro: Javier de Burgos y Fernando Cadalso no tuvieron necesidad de tardar mucho en comprender el problema. Del primero, como Ministro de Fomento, depende la responsabilidad de la introducción en la Ordenanza de 1834 de las rebajas regladas en el acortamiento de la extensión total de las penas privativas de libertad. Del segundo, Inspector General de prisiones, el empeño en culminar el régimen de progresión de cumplimiento en grados con la libertad condicional.

Sin tales instituciones, nuestro sistema carcelario no sería el mismo; peor y más plomizo, sin duda, con escasas soluciones razonables para los internos, abocados a un descuento rígido de sus condenas, sin manifestación alguna de reflejo positivo de su buena conducta y futura adaptación social y, en fin, sin carácter premial, equilibrado, claro es, por el sancionador, sustento lógico del encierro desde el siglo XIX. Sin todo ello no podríamos hoy hablar del modelo que supuso la copiosa legislación carcelaria preocupada por construir cada vez mejor un derecho especializado ni de la doctrina del momento que, en algunos supuestos, criticó las normas, creó otras superiores y facilitó su conocimiento. Y tampoco de los penitenciaristas ilustres que la aplicaron con un afán de permanencia en lo adecuado y de avance en cuanto se precisara para el progreso.

(9) ARENAL, Concepción, «Estudios penitenciarios», en *Obras Completas*, tomo VI, vol. II, Madrid, 1895, pp. 201 y 202.

(10) ARENAL, Concepción, *Estudios...*, *op. cit.*, pp. 206 y 207.