

tratamiento penal, dado que haya de haber prisiones (1).
 8.—Realmente, un sistema penitenciario: 1.º, no puede circunscribirse á un régimen carcelario, y éste debe de estar en armonía con todo el sistema penitenciario; 2.º, no puede encerrarse en un procedimiento curativo determinado; 3.º, no debe obedecer á decisiones judiciales fijas; 4.º, no puede ser reglamentado en todos sus detalles: un sistema penitenciario debe ser humanitario, esencialmente educativo, atento con el delincuente de un modo individual, indeterminado en cuanto al tiempo, y no debe circunscribirse á la cárcel, que acaso debe tender á no ser cárcel siquiera, sino lugar de tratamiento de delincuentes, prolongando su acción por el influjo y el concurso caritativo social fuera de los muros de la prisión, con la tutela y cuidado del cumplido. Sin poder entrar aquí en todos los detalles, el tipo de penal—*reformatory*—que acaso procura cierta orientación ideal, aunque lleno todavía de arcaísmos penitenciarios, lo ofrecen quizá ciertos establecimientos norteamericanos, como la prisión de mujeres de Sherborn y el *reformatary* de Elmira, en Nueva York (2).

(1) Holtzendorff, ob. cit.; Van der Bruggen, ob. cit.

(2) El *reformatory* de Sherborn, situado cerca de Boston, es una prisión de mujeres: está dirigido por una mujer, que en 1895 ó 96 era Mme. Johnson, mujer excepcional, según la describe Mme. Bentzon. El régimen de este establecimiento, que suele tener hasta 400 reclusas, es muy interesante. La directora con su bondad, junto á una gran energía, lo domina todo, sin necesidad de apoyo externo alguno: conoce á cada una de sus prisioneras, tratando á cada cual según su tipo y necesidades. El edificio, bien situado, es alegre y está muy bien servido; la disciplina, quizá excesivamente severa á veces, descansa en el principio curativo y correccional del reo; lo

9.—Conviene señalar ahora cuáles son concretamente las preocupaciones ó problemas del orden administrativo en el régimen penitenciario. Toca á la Administración en gran parte: 1.º, decidir el desarrollo práctico del régimen; 2.º, la total organización de los establecimientos penales como servicio del Estado; 3.º, la general formación y distribución del personal; 4.º, el desenvolvimiento de la relación económica de sostenimiento de todo el servicio carcelario.

10.—En cuanto al desarrollo del régimen, el papel de la

esencial es educar á la delincuente, elevarla y devolverla al mundo sana de alma, redimida. Como en el *reformatory* de Elmira, se cuida mucho de la higiene física de las reclusas, de sus maneras, de todo, en suma, lo que pueda sugerir el ideal de una vida exterior é interiormente honorable, combinado todo ello con castigos, etc. La consideración de que las reclusas son criminales, no es un obstáculo para procurarles todas las comodidades y los goces del espíritu indispensables. La aplicación de estos procedimientos de reforma, sin embargo, no deja de encontrar reparos. «Penalistas que blasonan del más riguroso determinismo, y otros cuyos sentimientos humanitarios hacia los delincuentes no pueden ser puestos en duda, claman contra el hecho de que los penados estén mejor tratados muchas veces dentro de los establecimientos penitenciarios..... de lo que pueden estarlo en su casa muchos trabajadores honrados, dignos de mejor suerte que aquéllos. Este modo de ver las cosas creo que exige rectificación. Nadie se extraña de que á los dementes se les trate en ocasiones mejor que á los sanos, porque justamente por ser dementes necesitan ser tratados así. ¿Por qué no ha de suceder lo mismo con los delincuentes?» Véase Dorado, *La Justicia criminal*, etc., en *La España Moderna*, Abril 1897. Véase también sobre Sherborn, Th. Bentzon, *Les américaines chez elles*, págs. 205 y siguientes, y *Annual Report of the Board of Managers of the New York State-Reformatory-At-Elmira* (1892).

Administración está limitado por el deber de sujetarse á las prescripciones y orientación jurídicas del Código penal; pero como la Administración no es un instrumento mecánico, sino una institución humana, siempre habrá de quedarle, dentro de la orientación jurídica de la finalidad penal, margen más que suficiente para obrar, sobre todo en lo relativo al desenvolvimiento del régimen interior de las prisiones (1). Por otra parte, corresponde á la Administración: 1.º, llevar á efecto el sistema de construcciones carcelarias; 2.º, acomodar prudencialmente los edificios á las necesidades del sistema penal (2); 3.º, practicar el régimen de vida del penado en la prisión, y así á ella compete, dentro de ciertos límites, fijar el horario, la alimentación; atender á las exigencias higiénicas, al vestido y demás del penado; 4.º, desarrollar el régimen de trabajo más conforme con la pena (3), etc., etc.

11.—En cuanto á la organización de los establecimientos penales, se ha de decidir para que la Administración se acomode á las circunstancias: 1.º, si el servicio ha de ser único, nacional y uniforme, ó si conviene dejar una participación á la vida local, admitiendo la posibilidad de la fundación privada de establecimientos penales, aunque sea bajo la inspección jurídica del Estado; 2.º, si debe concederse á

(1) Véase sobre este punto la conclusión 7.ª del Congreso penitenciario de Stockolmo.

(2) Véase acerca de esto las indicaciones recomendadas por el Congreso penitenciario de Roma (1885) en las conclusiones de la cuest. 1.ª en la sec. II.

(3) Véase lo decidido acerca del trabajo en las prisiones por el Congreso de San Petersburgo en las conclusiones de la sección II.

la administración de las diversas penitenciarías amplia potestad reglamentaria. Naturalmente, no cabe decidir en principio, y de una manera general, lo que en estos dos puntos conviene; pero sin duda parece oportuno afirmar, que dentro de los amplísimos límites en que un Código penal debe proceder al fijar las penas, y teniendo en cuenta, de un lado, que éstas no deben ser prefijadas, como generalmente se hace en las sentencias, y de otro, que todo tratamiento curativo y educativo tiende á ser individual, el sistema penitenciario debe ser una dependencia principalmente nacional, dejándose una gran amplitud para la acción especial de la Administración, lo cual no obsta para que el Estado pueda aceptar el concurso de la iniciativa privada en punto á la formación de penales, siempre y cuando que se trate de obras de *beneficencia* y no de *explotación*. Por lo demás, la variedad de establecimientos se impone de un modo apriorístico, en atención á la necesidad fundamental de la distinción de los criminales jóvenes, adultos y hombres ya formados, y de la de los sexos (1).

12.—Organizar el personal de los penales es, ó debiera ser, el cuidado primordial de la Administración. La ley, teniendo en cuenta que *no se puede hacer una cosa sin saber hacerla*, y además que pocas obras humanas habrá tan difí-

(1) El Congreso de Stockolmo recomienda que sin afectar á la uniformidad del servicio en la aplicación de las penas, la administración de las prisiones debe gozar de un poder discrecional dentro de los límites señalados por la ley, á fin de aplicar el espíritu general del régimen á las condiciones del penado. También aconseja la dirección de las prisiones por un Poder central.

ciles como la de *corregir* al delincuente (1), debe poner la aspiración muy alta, y en vista: 1.º, del régimen adoptado; y 2.º, de las exigencias del servicio, crear un personal *facultativo*, técnico, inteligente á quien encomendar el cuidado inmediato de las prisiones. Sin poder señalar aquí todos los detalles del caso, parécenos que una buena administración penal exige: 1.º, un personal facultativo, preparado en el conocimiento de lo que es el régimen de los penados, en íntima relación con el personal judicial; 2.º, un personal de inspección oficial, burocrático y social á la vez; 3.º, un personal subalterno para el desempeño de los oficios más mecánicos; y 4.º, un conjunto de corporaciones é institutos representativos, encargados de auxiliar en sus tareas al personal facultativo y de completar la obra de redención del penado en el período de libertad condicional, si la hubiese, y cuando en el concepto de cumplido vuelva de nuevo á la vida social el penado (2). Naturalmente, la condición técnica del personal facultativo cambiaría en cuanto á su preparación cuando se trate de la corrección de jóvenes delincuentes, debiendo ser de mujeres cuando se trate de criminales del sexo femenino.

13.—Por último, en lo tocante al régimen económico, la acción administrativa debe acomodarse á la ley general de contabilidad del Estado, según las exigencias que el sostenimiento de las prisiones impone.

14.—No puedo dedicar gran espacio á inferir cuáles son

(1) Doña Concepción Arenal, *Estudios*, II, págs. 209 y siguientes; *Informe presentado al Congreso penitenciario de Stockolmo*, en las *Obras*, tomo XIV.

(2) Sobre el personal, ver las conclusiones del Congreso de Stockolmo (4.ª de la sec. I) y de San Petersburgo (3.ª, sec. I).

hoy las tendencias más generales y dominantes en la ciencia penitenciaria. Creo, sí, poder afirmar que la opinión de las gentes que, al contemplar al criminal como un peligro social, no se olvidan ni de las causas de ese peligro ni del sujeto que lo produce inmediatamente, se inclina al sistema penitenciario que procura, no ya la corrección, sino la redención del reo: se proscriben las penas expiatorias y se tiende á las utilitarias ó finales. Técnicamente se recomienda por los Congresos el régimen del aislamiento individual, combinado con el progresivo y completado con la libertad condicional y las instituciones preventivas de tutela del reo cumplido; se persigue, en suma, una conciliación entre la intimidación y la regeneración moral y económica del reo (1).

15.—Tampoco puedo detenerme en exponer el estado actual del régimen penitenciario en los diferentes países.

(1) La índole de este trabajo me impide detenerme en más detalles. Conviene advertir que no deja de haber quien estime las prisiones como medio que debe suprimirse; muchos criminalistas (véase el Congreso de París) se inclinan á sustituir los medios de privación de libertad por otros: la deportación se recomienda con gran entusiasmo. Tampoco puedo detenerme en lo relativo á la constitución de instituciones tutelares penitenciarias de jóvenes delincuentes y de las sociedades de patronato de los cumplidos, debidas muy particularmente á la iniciativa extraoficial. Acerca de estos últimos puntos, véanse las conclusiones del Congreso de San Petersburgo y las resoluciones del Congreso internacional de Amberes para el estudio de las cuestiones relativas al patronato de los reclusos. En cuanto á la orientación general de las sociedades de patronato, véase C. Arenal, *Obras*, tomo VI, pág. 321, y XIV, págs. 212 y 231.

En el Norte de América se han hecho en la materia notorios progresos. Según el Sr. Rivier, «Alemania va lenta, pero metódica y seguramente, á la transformación de las prisiones. Lo mismo ocurre en Hungría, donde recientemente se han inaugurado varias construcciones, aumentándose el número de las celulares, habiéndose terminado en Budapesth una Casa central para 800 presos. En Italia se prosigue con gran persistencia la transformación de las prisiones. En los Estados secundarios, Bélgica y Holanda han realizado por entero la reforma. En España y Portugal se imita á Francia y á Turquía: no se hace nada (1).»

16.—El servicio penitenciario depende del Ministerio de Justicia en Bélgica, Austria, Hungría, Rusia, Servia, Dinamarca, Suecia, Alemania (prisiones preventivas). En otras partes depende del Ministerio del Interior.

C).—*Del régimen de las prisiones en España.*

1.—Que nuestro régimen penitenciario dista mucho del ideal, no hay para qué esforzarse en demostrarlo. El primer párrafo del *Anuario penitenciario* es bien sugestivo en este respecto. «*Todavía—dice—puede ser directamente estudiado en nuestro país, que bajo este punto de vista constituye un museo de prisiones (2), el desarrollo de la arquitectura carcelaria desde el siglo XIII (cárcel de Jaca) hasta nuestros días, conservándose ejemplares de todas las épo-*

(1) Rivier, *Chronique penitentiaire*, en la *Revue du Droit public* (París, 1896), tomo V, pág. 336.

(2) Y un museo de penas, desde las muy arcaicas hasta las menos arcaicas, porque apenas hemos salido de lo arcaico en materia penal.

cas intermedias (1).» Lo que esto supone, bien á la vista está con fijarse en las condiciones que, á pesar de las reformas, pueden reunir para practicar un tratamiento penal, edificaciones de tiempos tan poco preocupados con la redención moral del reo. No debe olvidarse que á ellas y á lo que en ellas pasaba, se referían los escritores que por los siglos XVI y XVII pretendieron llamar la atención pública hacia la reforma de tan benéfico servicio: los Guevara, Sandoval, Cristóbal de Chaves, Cerdán de Tallada y otros (2). Por lo demás, no estamos tan lejos de los días en que una escritora ilustre decía que «el régimen de nuestros establecimientos penales prueba el olvido de nuestro interés, de nuestro deber, y da vergüenza (3);» ni aquéllos en que un Ministro de Gracia y Justicia declaraba en pleno Parlamento que «en nuestras prisiones los criminales *se hacen peores y se escapan;*» esto sin contar con lo descuidado de su régimen interior, con los abusos mil que constantemente se advierten y denuncian y con el desbarajuste legal (4).

(1) Pág. 11.

(2) Guevara, *Libro de los inventores del arte de marear y de muchos trabajos que se pasan en las galeras* (1539); Sandoval, *Tratado del cuidado que se debe tener con los presos* (1564); Cerdán de Tallada, *Visita de la cárcel y de los presos* (1574); Chaves, *Relación de la cárcel de Sevilla* (1585).

(3) C. Arenal, *A todos: Obras*, X, pág. 168.

(4) Nada más embrollado y disperso que nuestra legislación penitenciaria. No se ha ordenado de un modo adecuado oficialmente. Hubiera sido un buen guía el *Anuario*, si se hubiera seguido publicando, mejorándolo con índices cronológicos y alfabéticos para su fácil consulta; pero por lo mismo que el *Anuario* era una obra útil que honra al Ministro que la inició y á los funcionarios que la han preparado, no se ha dado á luz

2.—La historia de nuestro sistema carcelario, en lo que á la indicación legal se refiere, puede seguirse en nuestros viejos Códigos. En el *Fuero Juzgo* nada se encuentra digno de mención: no podía esperarse otra cosa, así como tampoco podía esperarse más de los Códigos posteriores, tales como el *Fuero Viejo*, ya que su régimen penitenciario era incompatible con aquellas rudas penas eliminatorias impuestas por la barbarie de los tiempos. Del *preso*, no del penado, preocupábase, como ya dijimos, las *Leyes del Estilo*, las de *Adelantados* y las *Nuevas*; preocupación que sigue en las *Partidas*, según las cuales, como es sabido, la cárcel no es prisión, sino lugar para custodia de los procesados (1). Posteriormente, merced á motivos utilitarios, cambiáronse las penas, en el sentido de eliminar de un modo relativo al reo, sí, pero aprovechando su fuerza. Así nacieron la pena de *galeras* y los *galeotes de remo*, regularizados primero por Carlos I, luego por Felipe II y Felipe III, y más tarde por Carlos III (2). Este Monarca fué también quien hizo una clasificación de delincuentes, en atención á su carácter de incorregibles ó corregibles (L. 7.^a, tít. IV del libro XII de la *Nov. Recop.*) Las penas generales de privación de libertad no aparecen sino hasta muy cerca de nuestros tiempos, y aparecen como las de galeras: para aprovechar la

más que el primer tomo el año 1889. Para consultar la legislación penitenciaria, como publicaciones oficiales, fuera del *Anuario*, hay una *Colección legislativa de presidios y cárceles* (hasta 1860), y se hace con gran lentitud un *Diccionario administrativo de establecimientos penales y cárceles*; hay otras publicaciones que pueden consultarse, como la citada del Sr. Bravo (hasta 1891) y la de Teijón, *Colección legislativa de cárceles*. No conozco otra publicación (*Diccionario*) creo que del Sr. Cadalso. Un resumen bastante bien ordenado y elemental de lo legislado es el del Sr. Santamaría, obra citada, pág. 309.

(1) Véase *Anuario*, pág. 165; Cadalso, *Crónica penitenciaria*, *Revista política*, tomo I, pág. 206 (1897).

(2) Pragm. de 31 de Enero de 1530 y R. C. de 1784.

fuerza que supone el reo. El sentido utilitario afirmase en la creación de los presidios-arsenales, en la aplicación de los penados á las minas y obras públicas, etc., etc. Sin embargo, conviene notar cómo al lado del mero sentido utilitario aparece cierto espíritu humanitario: en la *Ordenanza para el gobierno de los presidios de los arsenales*, de Carlos IV (1804), recomiéndase un sistema en que, cumplidas las penas, resulten los penados buenos artesanos (1). Ya en el presente siglo la Constitución de 1812 (art. 297), pedía una reforma de modo terminante. «Se dispondrán—dice—las cárceles de manera que sirvan para asegurar y no para molestar á los presos.....» que no podrán estar «nunca en calabozos subterráneos ni malsanos.» Posteriormente, en 1834, acentuóse la reforma con la publicación de la *Ordenanza general de presidios*, designándose en 1835 una Comisión para la reforma de las cárceles. A partir de aquí, la legislación no deja de ser abundante. Conviene citar: 1.^o, la R. O. de 2 de Marzo de 1843, adicional á la Ordenanza de 1834, sobre el empleo de los confinados en las obras públicas; 2.^o, Regl. para el orden y régimen interior de los presidios de 1844; 3.^o, R. D. de 25 de Agosto de 1847 sobre creación de tres Cárceles Modelos en Madrid, y Regl. para las cárceles de capitales de provincia; 4.^o, el Cód. pen. de 1848; 5.^o, la L. de prisiones de 26 de Julio de 1849; 6.^o, otras varias disposiciones que en nada cambiaron lo substancial del régimen penitenciario, hasta la ley de bases de 21 de Octubre de 1869 para la reforma de dicho régimen; ley muy censurada (2) y que quedó sin efecto por la de 23 de Julio de 1878.

3.—Actualmente, los fundamentos de nuestro régimen penitenciario son todavía las Ordenanzas de 1834 y la L. de 1849, con la de 1878 citadas; pero deben estas disposiciones genera-

(1) Antes la iniciativa privada había producido la Real Asociación de la Caridad (1799), encargada de cuidar de los presos pobres, intentándose en 1805 la construcción de una cárcel, vistos el sistema de Filadelfia y la panóptica de Bentham.

(2) Por ligera, poco preparada, mal orientada é impracticable. Véase C. Arenal, *Obras*, X.

les rectificarse y completarse en el respecto administrativo: 1.º, con el Regl. de 31 de Enero de 1882 para la penitenciaría de mujeres de Alcalá; 2.º, con el Regl. de 8 de Octubre de 1883, reformado en 23 de Febrero de 1894 para la Cárcel Modelo de Madrid, mandada construir por L. de 8 de Julio de 1876; 3.º, por la reorganización de la Dirección de Establecimientos penales, como consecuencia de su incorporación al Ministerio de Gracia y Justicia, por el art. 6.º de la L. de presupuestos de 1887—véase R. D. de 28 de Octubre de 1889, 28 de Agosto de 1893 y R. O. de 18 de Febrero de 1896;—4.º, con las disposiciones que han creado y organizado el Cuerpo de Establecimientos penales—véase R. D. de 23 de Junio de 1881, 13 de Julio de 1886, 11 de Noviembre de 1889 y 16 de Marzo de 1891;—5.º, con las encaminadas á la clasificación de los establecimientos penales y á su régimen interior—véase R. D. de 6 de Noviembre de 1885, 11 de Marzo y 15 de Abril de 1886, y R. O. de 1.º de Julio y de 25 de Octubre de 1886, R. D. de 11 y 18 de Agosto de 1888, R. O. de 9 de Agosto de 1889 y R. D. de 24 de Noviembre de 1890;—6.º, con las referentes á la organización del trabajo é instrucción de los penados; especialmente R. D. de 29 de Abril de 1889, 23 de Diciembre del mismo año creando la colonia penitenciaria de Ceuta y circular de 1.º de Febrero de 1885;—7.º, con las disposiciones referentes al transporte de presos y penados—R. D. de 2 de Enero de 1883, R. O. de 24 de Enero de 1895 y circular de 17 de Mayo de 1887;—8.º, con las relativas á la organización de las Juntas de prisiones, según el R. D. de 27 de Agosto de 1888 y Regl. de 14 y 21 de Septiembre; 9.º, con las de organización de penados y rebeldes, según la Real orden de 5 de Diciembre de 1892 y 1.º de Abril de 1896; 10, con el R. D. de 10 de Septiembre de 1896, estableciendo normalmente el servicio de identificación antropométrica en las cárceles; y 11, con la R. O. de 20 de Agosto de 1896, creando una Comisión para proponer soluciones á ciertos problemas del régimen presidial, etc.

4.—Para formar idea de nuestro régimen penitenciario, es preciso examinar los siguientes puntos:

A. *Principio jurídico de la orientación penal.*—Es esencialmente ecléctico, según el Código (1): en éste hay penas eliminatorias; las hay que responden á la idea de la intimidación y del castigo por el castigo—las *aflictivas*;—las hay que *parecen* inspirarse en el sentido de la reforma del culpable—algunas de las llamadas *correccionales*;—las hay de simple policía, sin contar las comunes y las accesorias (véanse los capítulos II y III del tít. II, lib. I del Código penal). En las ideas y propósitos de la Administración se ha manifestado cierto espíritu muy simpático hacia el correccionalismo, y se ha proyectado una reconstitución total del régimen de prisiones con cierto carácter humanitario, aceptando el sistema de Auburn unas veces; otras aplicando el procedimiento progresivo; pero todo ello muy mezclado y habiéndose logrado muy poco en la práctica (2).

5.—B. *Posición oficial del servicio administrativo peni-*

(1) Le llamamos *ecléctico* para no ser irrespetuosos con la ley; pero más que *ecléctico* es otra cosa: no es nada. Doña Concepción Arenal juzga en uno de sus escritos que no parece que el legislador se haya preocupado para nada con el fin propio de la pena, ya que las hay en él tan aparentemente heterogéneas, contradictorias, y, lo peor de todo, indefinidas en cuanto al contenido educativo ó correccional. Ahora bien: aun cuando del Código penal no dependa todo el régimen penitenciario, su orientación debe estar en él, y la Administración, para procurar al Estado las instituciones carcelarias, debe saber lo que el Estado le pide. Probablemente con un Código penal más cuidado estaríamos tan mal como estamos; pero no puede ponerse en duda que el desbarajuste, en cuanto al criterio administrativo penitenciario, se compagina muy bien con la falta de criterio criminológico del Código.

(2) Para ver lo más que hasta ahora hemos logrado en el régimen *correccional*, debe verse la llamada *Cárcel Modelo* de Madrid en la crítica de la misma por Doña Concepción Arenal (*Obras*, X). Véase *La Cárcel Modelo de Madrid y la ciencia penitenciaria*, de D. Pedro Armengol.

tenenciario.—Constituye una dependencia del Ministerio de Gracia y Justicia todo lo referente á la dirección de los *Establecimientos penales*, dividida en dos secciones: 1.ª, administrativa, que comprende los negociados de intervención y contabilidad, suministros, conducción de penados, personal; y 2.ª, penitenciaria y del personal central con los negociados de régimen, destino de penados, obras y sanidad, registro de penados y general. El organismo territorial tiene por autoridades al Director general, los gobernadores y alcaldes; el organismo técnico se haia constituido en cuanto al régimen personal: 1.º, por las autoridades indicadas; 2.º, por las *Juntas de prisiones*, que entrañan la participación del elemento social en el régimen penitenciario. El sistema actual de las Juntas comprende: a), la *Junta superior de prisiones*, creada en 1888 en sustitución del Consejo penitenciario: reside en Madrid, y la componen la Sala de gobierno del Tribunal Supremo, dos Senadores, dos Diputados, el Subsecretario del Ministerio de Gracia y Justicia, el Presidente de la Audiencia de Madrid, el Director jefe del ramo y representaciones de varias corporaciones. Son atribuciones de esta Junta: 1.º, vigilar é inspeccionar los establecimientos penales; 2.º, emitir dictamen en los asuntos de prisiones que el Ministro le someta y en aquéllos en que deba ser oída; 3.º, proponer al Ministro reformas en el sistema penitenciario; 4.º, proteger á los presos y á los penados cumplidos, y fomentar asociaciones para estos fines. Divídese la Junta en cuatro secciones: de *vigilancia é inspección*, *consultiva*, de *reforma* y de *patronato* (véase el Regl. de 14 de Septiembre de 1888); b), las *Juntas locales* creadas en 1888, en las poblaciones donde existe establecimiento penal, con facultades de gobierno, vigilancia é inspección respecto de él. Las constituyen la Sala de gobierno de la Audiencia, el Presidente de la Comisión provincial (si la hubiere), el Alcalde, un síndico forense, el cura párroco, cuatro contribuyentes designados por el Ministro. Donde no haya Audiencia se constituyen con arreglo al art. 4.º del Real decreto que las crea; 3.º, por el personal del Poder judicial en cuanto los Tribunales de justicia y el Ministerio fiscal deben visitar las cárceles

y presidios con arreglo á los artículos 30 y 34 de la ley de 1849; 4.º, por el personal técnico, administrativo especial, creado en 1881, organizado en 1889 y reorganizado por R. D. de 1891. Según éste (art. 1.º), constituyen el Cuerpo de empleados de establecimientos penales los que con diversas denominaciones prestan en ellos sus servicios ó en las cárceles y han obtenido su nombramiento mediante *oposición*, *examen* ó *concurso*, ó en virtud del derecho reconocido de la antigüedad. El personal del Cuerpo se divide en cuatro secciones: 1.ª, *Administrativa*—funcionarios encargados de la dirección, administración, régimen y vigilancia de las prisiones;—2.ª, *Sanitaria*—médicos, practicantes, farmacéuticos;—3.ª, *Religiosa*; y 4.ª, de *Enseñanza*—maestros.—El ingreso en la sección 1.ª se verifica por las plazas de vigilante segundo, á propuesta de Guerra y previo examen de gramática, escritura y aritmética. Los ascensos son por antigüedad en cada clase (1).

6.—C. *Consideración jurídico-administrativa de las prisiones*.—Implica ésta la clasificación de las prisiones, de conformidad con los criterios para la ejecución de las penas. Importa á este propósito ver los artículos 106 á 109 del Código penal, que contienen el tratamiento aflictivo de las penas de cadena, así como el 110, relativo á la reclusión, y en parte los artículos 113 á 115 en lo tocante á lo expiatorio del presidio y de las prisiones mayores, y á lo correccional de las mismas penas con el 118—arresto mayor—y el 119—arresto menor.—El régimen penal es muy complicado y confuso: no obedecen las prisiones ni á las aspiraciones arcaicas del Código, ni á criterio determinado. La clasificación se acomoda en general á la ley de 1849, declarada vigente por la de 1878, derogatoria de las bases de la del 69. Según esta clasificación, hay: 1.º, depósitos municipales, destinados á cumplir las penas de arresto menor; 2.º, cárceles de partido y de Audiencia, en donde se cumplen las penas de arresto mayor y de prisión correccional; y 3.º, los

(1) Comprende este personal Directores de 1.ª, 2.ª y 3.ª clase; Subdirectores de 1.ª y de 2.ª; Administradores, Ayudantes de 1.ª, 2.ª y 3.ª, y Vigilantes de 1.ª y 2.ª

establecimientos penales para las otras penas correccionales y afflictivas. No pudiendo cumplirse los preceptos de la ley, en R. D. de 11 de Agosto de 1888 se hizo la siguiente clasificación:

Penas.	Establecimientos.
Cadena (perpetua ó temporal).....	Ceuta, Melilla, Alhucemas, Chafarinas, Peñón de la Gomera.
Reclusión perpetua...	
Reclusión temporal...	Cartagena, Santoña, San Miguel de los Reyes y Tarragona.
Presidio mayor.....	Burgos, Granada, Ocaña, San Agustín, Valladolid, Zaragoza.
Presidio correccional..	
Prisión mayor.....	

Deben mencionarse como establecimientos especiales la Penitenciaría de mujeres de Alcalá de Henares y el Asilo de corrección paterna, creado por ley de 4 de Enero de 1883, etc. Tiene un carácter especial por su régimen la Prisión celular—Cárcel Modelo—de Madrid. Revisten también carácter especial el penal del Puerto de Santa María, destinado por R. D. de 13 de Diciembre de 1886 á Penitenciaría-Hospital (regl. de 20 de Marzo de 1894). Por R. D. de igual fecha se mandó construir en Madrid un Manicomio penal.

7.—D. *Régimen de los penados.*—Según se dijo, el régimen lo orienta el Código penal, debiendo verse su desarrollo en parte en las Ordenanzas de 1834, ley de 1849 y otras disposiciones, especialmente el regl. de 1894 de la Cárcel Modelo y el R. D. de 23 de Diciembre de 1889 referente á la colonia penitenciaría de Ceuta. Los sentenciados á arresto menor pueden trabajar libremente, salvo las exigencias del orden y disciplina, y comunicarse según el reglamento. Es esencial la separación de presos y penados, de hombres y mujeres, y de los mayores y menores de diez y ocho años, varones, y de quince mujeres. Los que sufren arresto mayor, deben trabajar. Los penados á cadena trabajan á beneficio del Estado, con cadena al pie pendiente de la cintura, y en trabajos duros y penosos. Los condenados á reclusión trabajan á beneficio del Estado en el esta-

blecimiento. Los sentenciados á presidio están sujetos á trabajos forzosos. Los condenados á prisión y arresto mayor, deben trabajar en beneficio propio, salvo la obligación de cubrir la responsabilidad civil y el gasto que ocasionen en la cárcel. El régimen del trabajo, desde el punto de vista administrativo, se ha regulado por R. D. de 29 de Abril de 1886, cuyas disposiciones principales son éstas: El trabajo podrá ser libre, contratado y por administración. El libre, colectivo ó individual; el contratado lo podrá ser por tiempo indeterminado ó por término fijo; el trabajo por administración será el que desempeñen los penados en obras públicas. Los penados que no trabajen de alguna de las maneras detalladas, se dedicarán á los servicios mecánicos del establecimiento ó á las obras de seguridad y salubridad del penal.

8.—En punto al régimen de los penados, lo que legalmente representa entre nosotros el escalón más alto á que la Administración penitenciaria ha sabido llegar bajo el impulso del reformismo, contiénesse en el Regl. citado de la Cárcel Modelo de Madrid y en el R. D. citado de la Colonia penitenciaría de Ceuta. La Cárcel Modelo—prisión celular—es á la vez depósito municipal, cárcel de partido y de Audiencia ó correccional (1). Su vigilancia é inspección y el patronato de los penados corresponde á la Junta local de prisiones de Madrid. El régimen de los presos y penados (títulos VI y VII del Regl.) cambia según que se refiera al establecimiento como *cárcel de partido* ó como *correccional*. El régimen de los presos implica separación de los penados y acomodamiento celular—aislamiento,—con salidas ó paseos minuciosamente reglamentados (2). Los menores de diez y ocho años—detenidos, presos y corrigendos—están so-

(1) Su defecto capital: querer que sirva para funciones tan distintas como lo son la prisión preventiva, ciertas penas leves de policía y la prisión penal—correccional.—Véase Salillas, *La vida penal en España*, pág. 423.

(2) El régimen de los presos no se inspira por entero en el concepto jurídico del procesado, que no debe sufrir *pena* ninguna, porque puede ser inocente.

metidos al régimen de comunidad en la escuela, talleres y paseos, debiendo permanecer en sus celdas el resto del tiempo. Hay un departamento especial para presos políticos. Los presos trabajarán en sus celdas, pudiendo trabajar en los talleres, sin confundirse con los penados, cuando lleven un mes y observaren buena conducta. Los sentenciados á arresto mayor están sometidos al sistema celular, salva imposibilidad por falta de celdas. El régimen del correccional se desenvuelve, según el sistema progresivo, en tres períodos: 1.º, de aislamiento no absoluto: trabajo en la celda, comunicación por escrito limitada; 2.º, de comunicación relativa: asistencia á la escuela y talleres; 3.º, período de cierta libertad externa por el establecimiento: los corrigendos pueden ser destinados á ciertos servicios de la prisión. El paso de un período á otro se verifica en virtud de la buena conducta del corrigendo; el reglamento fija, sin embargo, términos máximos. El trabajo de los corrigendos será individual y colectivo: el primero en la celda (aislamiento); el segundo en los talleres. La prisión tiene un departamento de aglomeración, para suplir la insuficiencia de las celdas, con salas para sentenciados á arresto menor y menores de diez y seis años; para los de arresto mayor, presos de tránsito y penados de tránsito. (Véase el tit. VIII del Regl.) Completan el régimen de los penados las atenciones de su enseñanza (Circ. de la Dir. gen. de 1.º de Feb. de 1885) y el servicio religioso.

Respecto al régimen de Ceuta, se indica que se cumplan las condenas, según el sistema progresivo, distribuyendo el tiempo en cuatro períodos: el primero, celular, viviendo el penado bajo un régimen de aislamiento; el segundo, instructivo: asistirá á la escuela y al trabajo en los talleres; el tercero, intermediario: trabajará libremente, durante determinadas horas, en la ciudad y en el campo contiguo; el cuarto período será de circulación libre dentro del ámbito de la colonia.

Para la distribución de la población penal han de clasificarse á los penados por delitos cometidos contra las personas ó contra la propiedad; dentro de estas agrupaciones habrá una para los reincidentes, y los demás se clasificarán en grupos de delitos análogos, y dentro de éstos por edades y por caracteres.

9.—E. Régimen interior de las prisiones.—Abarca las medidas de seguridad, orden interior, higiene y medicina de penados, alimentación, policía, etc. Hay acerca de esto en España muy diversa legislación, á partir de las Ordenan. as de 1834. Importa conocer: 1.º La Instr. para el servicio de las cárceles de Audiencia de 15 de Abril de 1886: la marcha de la cárcel corresponde especialmente al Director, ayudado por el Subdirector y vigilantes, con los subalternos necesarios. De la cuenta y razón del establecimiento está encargado el Administrador, habiendo oficinas de subdirección y de administración. 2.º El Regl. citado de la prisión celular de Madrid, cuyos títulos III al V y IX ordenan el personal, las oficinas de la dirección, secretaría, régimen y vigilancia, y los diferentes servicios: puerta exterior, departamento de filiaciones, zaguán de locutorios, comidas, y los de correspondencia, incomunicación, almacenes, alumbrado y agua, escuela, biblioteca, enfermería, depósito de cadáveres, lavaderos, desinfección y gabinete antropométrico, etc. 3.º La circular de 4 de Abril de 1884 acerca del suministro de víveres, etc., etc.

10.—F. Traslación y conducción de presos.—Según la R. O. de 24 de Enero de 1895, se prohíben las traslaciones de penados y corrigendos de una prisión á otra por conveniencia particular. Las traslaciones se harán cuando el penado cumple los sesenta años y deba ser trasladado de Africa á la Península, ó bien cuando hubiere rebaja de pena ó imposición de pena más grave, ó por enfermedad, ó por supresión de establecimiento. La Dirección del ramo es la que designa dónde el delincuente debe ser conducido. La conducción de penados constituye un servicio regular y periódico por líneas *generales*—las de los ferrocarriles—y *parciales*—las de las carreteras y caminos que comuniquen las cárceles. La conducción por líneas generales se ha de hacer en los coches celulares, y por las parciales por jornadas á pie ó en bagajes.

11.—G. Sostentamiento de las prisiones.—El de los *Depósitos municipales* corre á cargo de los respectivos Ayuntamientos; el de las *cárceles de partido* corresponde á los Ayuntamientos de cada partido judicial; el de las de Audiencias á las

Diputaciones provinciales, concurriendo proporcionalmente las Diputaciones y Ayuntamientos. El personal y material de los establecimientos penales, así como la manutención y vestuario de los sentenciados, corresponde al Estado.— Véase, entre otras, los R. D. de 8 de Marzo de 1877, 11 de Marzo y 15 de Abril de 1886, circular de 9 de Junio de 1887, etc.

CAPITULO V

POLICÍA DE LA PROPIEDAD

§ 1.º—*Idea general de los servicios administrativos de la propiedad.*

1.—Pasemos á la exposición del servicio administrativo de la *propiedad*. La propiedad, como contenido de la vida y relación económicas en el individuo y en las colectividades, constituye una especie de prolongación de la personalidad á que el Estado atiende y con la que se relaciona, ocasionando servicios administrativos (1).

2.—Antes de nada conviene distinguir varias posiciones generales del Estado, frente al hecho positivo de la relación de propiedad. 1.º Puede el Estado desarrollar esta relación como relación suya, con la naturaleza para fines económicos propios—vida económica política, *Hacienda del Estado*.— 2.º Puede el Estado, en razón de su fin de ordenación jurídica, y por ser la propiedad interés jurídicamente protegible, atender á la *seguridad, claridad y desarrollo social* de las relaciones de propiedad, regulando la marcha del *deve-*

(1) Stein, *Handbuch*, II; Gneist, ob. cit., pág. 1.235; Loris, *Diritto amministrativo*, pág. 225; Persico, ob. cit., II; Meucci, ob. cit., pág. 316; Santamaría, ob. cit., pág. 668.