

# **ORDENAMIENTO Y RÉGIMEN PENITENCIARIO DURANTE EL PRIMER BIENIO DE LA SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1933)**

## **PRISON LAW AND PRISON REGIME DURING THE FIRST BIENNIUM OF THE SPANISH SECOND REPUBLIC (1931-1933)**

Isabel Ramos Vázquez  
Universidad de Jaén

**SUMARIO:** I.- ANTECEDENTES Y ESTADO DE LA CUESTIÓN. II.- ADSCRIPCIÓN ADMINISTRATIVA DEL RAMO DE PRISIONES Y PRINCIPALES INSTITUCIONES DE GOBIERNO CENTRAL- III.- PERSONAL DEL CUERPO DE PRISIONES Y FORMACIÓN DEL MISMO. - IV.- CLASIFICACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS. - V.- SISTEMA PENITENCIARIO Y RÉGIMEN INTERNO. - VI. - CONCLUSIONES.

**Resumen:** Desde la metodología histórico-jurídica, este trabajo analiza el ordenamiento jurídico y las instituciones penitenciarias durante el primer gobierno de la Segunda República (1931-1933), comprendiendo la adscripción administrativa del ramo penitenciario y sus principales instituciones de gobierno central, el personal del cuerpo de prisiones y su formación, la clasificación de los establecimientos penitenciarios, el concreto sistema penitenciario aplicado a los reclusos, y el régimen de funcionamiento interno de las prisiones.

**Abstract:** This paper analyses prison law and prison institutions during the first government of Spanish Second Republic (1931-1933), from a legal history methodology, including the study of administrative structure of the bureau of prisons and its main government institutions, prisons officers and their training, classification of penitentiary establishments, prison system applied to inmates, and internal prison regime.

**Palabras clave:** Derecho penitenciario, régimen penitenciario, Segunda República española.

**Key words:** Prison law, prison regime, Spanish Second Republic.

## I. ANTECEDENTES Y ESTADO DE LA CUESTIÓN.

Si comenzamos haciendo una rápida revisión bibliográfica sobre la evolución de la pena de prisión como pena distintiva o característica de las sociedades occidentales contemporáneas, y los distintos sistemas penitenciarios que se fueron sucediendo a lo largo de los siglos XIX y XX, tenemos que referirnos, en primer lugar, a los estudios clásicos y generalistas que pusieron el foco, precisamente, en la relación de las emergentes penas privativas de libertad con los nuevos valores de las sociedades capitalistas y los principios humanitarios propios de los Estados de Derecho que surgieron tras las Revolución industrial y la Revolución burguesa<sup>1</sup>.

En la historiografía española, a los trabajos pioneros que comenzaron a afrontar el estudio de las prisiones y de la evolución del régimen penitenciario desde la historia social o la historia del derecho penal a partir de la década de los ochenta del siglo XX<sup>2</sup>, hay que añadir la especial contribución que desde la historia del derecho penitenciario ha realizado el conocido penalista Carlos García Valdés<sup>3</sup> y algunos de sus

---

<sup>1</sup> Michel Foucault, *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión* (1975), vigésima edición en castellano, Madrid, 1992, Michael Ignatieff, *A just measure of pain: The penitentiary in the industrial revolution*, Pantheon Books, 1978, Tony Platt and Paul Takagi, *Punishment and penal discipline*, Crime and Social Justice Associates, Berkeley, 1980, Dario Melossi, y Massimo Pavarini, *Cárcel y fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario (siglos XVI-XIX)*, Siglo XXI edic, Buenos Aires, 1980, Massimo Pavarini, *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, Siglo XXI edic, Buenos Aires, 1983, Otto Kirchheimer and Georg Rusche, *Pena y estructura social*, Editorial Temis, Bogotá, 1984, Ruth Pike, "Penal practices in early modern Spain", *Criminal Justice History*, 5 (1984), pp.45-56, Roberto Bergalli y Enrique E, Mari (coord.), *Historia ideológica del control social (España-Argentina, siglos XIX y XX)*, Barcelona, PPU, 1989, Norval Morris and David Rothman, *The Oxford history of the prison: The practice of punishment in Western Society*, Oxford University Press, 1995, o Patricia O'Brien, "Prison reform in France and other European countries in the nineteenth century", *Institutions of Confinement Hospitals, Asylums, and Prisons in Western Europe and North America, 1500-1950*, Cambridge University Press, 1997, pp.285-300.

<sup>2</sup> Francisco Bueno Arus, "Cien años de legislación penitenciaria", *Revista de Estudios Penitenciarios*, año XXXVII. Enero-Diciembre 1981, n° 232-235, pp.63-84, Ricardo Zapatero Sagrado, "Los presidios, las cárceles y las prisiones", *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. 39, fasc.2 (mayo-agosto 1986), pp.511-568, Pedro Fraile, *Un espacio para castigar. La cárcel y la ciencia penitenciaria en España (siglos XVIII-XIX)*, Serbal, Barcelona, 1987, Horacio Roldán Barbero, *Historia de la prisión en España*, Barcelona, Publicaciones del Instituto de Criminología, 1988, Pedro Trinidad Fernández, *La defensa de la sociedad. Cárcel y delincuencia en España (siglos XVIII-XX)*, Alianza editorial, Madrid, 1991, Fernando José Burillo Albacete, *El nacimiento de la pena privativa de libertad. Siglos XVI-XX*. Madrid. Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid. EDERSA. 1999, o Pedro A. Llorente de Pedro, "Modalidades de la ejecución penitenciaria en España hasta el siglo XIX", *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, n° 57, fasc.1, enero 2004, pp.311-386, o Gutmaro Gómez Bravo, *Crimen y castigo. Cárceles, justicia y violencia en la España del siglo XIX*, Catarata Madrid, 2005.

<sup>3</sup> Algunas de sus obras más significativas, son Carlos García Valdés, *Régimen penitenciario de España (investigación histórica y sistemática)*. Publicaciones del Instituto de Criminología. Universidad de Madrid, 1975, *Estudios de Derecho Penitenciario*, Tecnos,

discípulos<sup>4</sup>, así como otros autores que durante los últimos decenios se han sumado a la difícil tarea de reconstruir el complejo desarrollo de los distintos ordenamientos, regímenes o sistemas penitenciarios en España a lo largo del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX<sup>5</sup>.

Resumiendo sus principales conclusiones antes de la proclamación de la Segunda República, cuyo primer bienio es el concreto periodo de estudio de este trabajo, podemos afirmar que el principal marco normativo con el que comenzó el desarrollo penitenciario en nuestro país durante la Edad contemporánea, la Real Ordenanza de Presidios del Reino de 1834, aún mantuvo en gran medida la pesada herencia de la penalidad utilitarista de trabajos forzados en los arsenales o presidios militares del Antiguo Régimen, que fue muy difícil de superar a pesar de los numerosos proyectos de construcción o reordenación de los presidios y las cárceles que le siguieron, y las posteriores leyes de reforma penitenciaria inspiradas en las nuevas escuelas de derecho penal o experiencias extranjeras, por los enormes costes económicos que suponía la creación de un régimen penitenciario moderno.

Sólo a finales del siglo XIX, en la época de armonización social que supusieron los primeros años de la Restauración borbónica, se afianzaron algunos proyectos previos y medidas basadas en los principios de la ciencia penitenciaria, entre las que caben destacar la desmilitarización de las prisiones con la aparición del primer cuerpo de empleados civiles de establecimientos penales (salvo en el caso de las prisiones de mujeres, en manos de religiosas), y la definición de un nuevo mapa de establecimientos penales más congruente y avanzado en el contexto europeo, aunque basado todavía en el sistema de clasificación de los penados en dependencias colectivas, a excepción de la cárcel modelo de Madrid y la efímera colonia penitenciaria de Ceuta, en las que se comenzó a ensayar un novedoso régimen progresivo en cuatro periodos a finales del siglo XIX.

---

Madrid, 1982, *Derecho penitenciarios (Escritos 1982-1989)*, Madrid, Tecnos, 1989, *La ideología correccional de la reforma penitenciaria española del siglo XIX*, Edisofer, Madrid, 2006, *Historia de la prisión, teorías economicistas*. Edisofer, Madrid, 1997, *Del presidio a la prisión modular*, Opera Prima, Madrid, 2009, o *Los presos jóvenes: apuntes de la España del XIX y principio del XX*, Ministerio de Justicia Madrid, 2017.

<sup>4</sup> César Herrero Herrero, *España penal y penitenciaria. Historia y actualidad*, Instituto de Estudios de la Policía, Madrid, 1985, Abel Téllez Aguilera, *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones. Derecho y realidad*, Edisofer, Madrid, 1998, María C. Figueroa Navarro, *Los orígenes del penitenciarismo español*. Madrid. Edisofer. 2000, Gema Martínez Galindo, *Galerianas, corrigendas y presas. Nacimiento y consolidación de las cárceles de mujeres en España (1608-1913)*, Madrid, 2002, o Enrique Sanz Delgado, *El humanitarismo penitenciario español del siglo XIX*. Madrid. Edisofer. 2003.

<sup>5</sup> Santiago Leganés Gómez, *La evolución de la clasificación penitenciaria*, Ministerio del Interior, Madrid, 2005, Isabel Ramos Vázquez, *La reforma penitenciaria en la historia contemporánea española*, Dykinson, Madrid, 2013, Jorge Alberto Nuñez, Fernando Cadalso y la reforma penitenciaria en España (1883-1939), Universidad Carlos III, Madrid, 2014, o Ricardo M. Mata y Marín (dir.), *Hitos de la historia penitenciaria española. Del Siglo de Oro a la Ley General Penitenciaria*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020.

Con la definitiva derogación de la obsoleta Real Ordenanza de Presidios de 1834 mediante el Real Decreto de 3 de junio de 1901, inspirado en las ideas de Fernando Cadalso, y el posterior Real Decreto de 10 de mayo de 1902, que volvía a clasificar los establecimientos penitenciarios, la historiografía mayoritaria da por superados los últimos rescoldos del utilitarismo y el militarismo, y se inaugura una nueva etapa en la historia penitenciaria de nuestro país, caracterizada por la generalización del sistema progresivo<sup>6</sup>. Este primer régimen progresivo se basaba en los cuatro periodos propios de la colonia ceutí: El periodo de aislamiento celular o de preparación; el periodo industrial o educativo, de vida mixta, con aislamiento celular por la noche y reunión durante el día en talleres o escuelas bajo la regla del silencio; el periodo intermedio, de vida mixta con atribución a trabajos menos penosos y servicios de mayor confianza sin regla del silencio; y el periodo de gracias y recompensas.

Sin embargo, los desacuerdos doctrinales y las dificultades para poner en práctica este modelo, sobre todo en su primer y último periodo, determinaron un nuevo cambio de sistema a través del Real Decreto de 18 de mayo de 1903, en esta ocasión inspirado por Rafael Salillas, que apostaba por un régimen progresivo con una mayor acción tutelar para la corrección del penado, especialmente en el caso de los jóvenes<sup>7</sup>.

La aplicación de la libertad condicional por primera vez en España fue el punto más controvertido de esta ley, que a pesar de las críticas finalmente se fue consolidando en leyes posteriores, incluido el Reglamento de Servicio de Prisiones publicado por Real Decreto de 5 de mayo de 1913, el cual se promulgó con el objetivo de clarificar la abundante legislación penitenciaria de la época. Dicho Reglamento apostaba en todos los establecimientos penales por un régimen progresivo en cuatro periodos, celular, industrial o educativo, intermediario, y de gracias y recompensas, que se establecía en equivalencia al de libertad condicional hasta que un año más tarde se promulgara la Ley de libertad condicional de 23 de julio de 1914. En las prisiones en las que no existiera separación celular para la aplicación del primer periodo, debía prevalecer el sistema de clasificación.

En el Reglamento de 1913 no se contemplaban ya los obsoletos presidios del norte de África, que habían sido desmantelados progresivamente (la colonia penitenciaria de Ceuta fue cerrada finalmente por Real

---

<sup>6</sup> Francisco Bueno Arús, "Cien años de legislación penitenciaria, *op. cit.* pp.64-65, César Herrero Herrero, *España penal y penitenciaria (Historia y actualidad)*, Madrid, 1985, p. 251, Horacio Roldán Barbero, *Historia de la prisión en España, op. cit.*, pp.117-118, Carlos García Valdés, *Del presidio a la prisión modular*, Madrid, 1998, pp.40-42, Fernando J. Burillo Albacete, *La cuestión penitenciaria. Del Sexenio a la Restauración (1868-1913)*, Zaragoza, 2011, pp.32-37, o Isabel Ramos Vázquez, *La reforma penitenciaria en la historia contemporánea española*, Dykinson, Madrid, 2013, pp.395-399.

<sup>7</sup> Carlos García Valdés, *Los presos jóvenes (apuntes de la España del XIX y principios del XX)*, Madrid, 1991, pp.104-107.

Decreto de 7 de julio de 1911), y sí aparecía la nueva colonia penitenciaria interior y agrícola de El Dueso, que se organizaba asimismo con arreglo al sistema progresivo y tutelar, y en las condiciones más expansivas posibles para promover el trabajo al aire libre.

Otro importante hito de la reforma penitenciaria durante esta etapa, fue la creación de la Escuela de Criminología en 1906, con la finalidad de formar adecuadamente en materia penitenciaria a los miembros de la Dirección general del ramo y, especialmente, a los nuevos oficiales civiles del cuerpo de funcionarios de prisiones. Esta Escuela fue impulsada por Rafael Salillas, que tomó como modelo la experiencia del Seminario o Laboratorio de Criminología fundado en 1899 en la Cátedra de Filosofía del derecho de Francisco Giner de los Ríos en la Universidad central de Madrid, y sufrió una importante reorganización en 1917.

Las demás cuestiones relativas al personal de prisiones quedaron reguladas por el Real Decreto de 20 de octubre de 1918, que fijaba la estructura general del cuerpo de funcionarios de prisiones en sus diversas secciones; salvo en el caso del personal de las prisiones de mujeres, especialmente la Penitenciaría de mujeres de Alcalá de Henares, que eran gestionadas por la orden religiosa de las Hijas de la Caridad, bajo la dependencia del Director de cada establecimiento penal.

Durante los primeros años de la Dictadura de Miguel Primo de Rivera, Fernando Cadalso concentró las competencias penitenciarias, siendo nombrado Inspector General de Prisiones y Director General de Prisiones, cargos que ejerció al mismo tiempo<sup>8</sup>. Aunque no realizó grandes modificaciones en el sistema penitenciario, algunas de sus medidas más polémicas fueron la supresión del Consejo Superior Penitenciario porque lo consideraba poco útil, la reforma del servicio de Inspección penitenciaria para hacerlo más eficiente, y la supresión de la Escuela de Criminología para afrontar una reorganización que no se produjo hasta la época republicana.

Tras la jubilación de Cadalso en los últimos años de la Dictadura, se acometió una reforma mucho más profunda, dirigida a conciliar toda la normativa penitenciaria con el nuevo Código Penal de 1928 a través de un nuevo Reglamento de orgánico de prisiones, aprobado por Real Decreto de 14 de noviembre de 1930, que venía a sustituir al anterior Reglamento de 1913. Este texto resultó un extenso y completo compendio de la legislación penitenciaria, que se mantuvo en gran medida durante el posterior régimen republicano, sufriendo sólo algunas reformas parciales, como veremos a continuación.

La proclamación de la Segunda República el 14 de abril de 1931, supone el inicio del periodo de estudio de este trabajo, que pretende aportar

---

<sup>8</sup> Jorge Alberto Nuñez, *Fernando Cadalso y la reforma penitenciaria en España (1883-1939)*, Universidad Carlos III, Madrid, 2014, pp.164-166.



a la historiografía ya existente la metodología propia de la historia jurídica e institucional, y un análisis más exhaustivo y concreto, circunscrito al funcionamiento efectivo del ordenamiento jurídico, las instituciones y el régimen penitenciario durante los dos años del primer gobierno republicano (1931-1933).

Además de algunos de los trabajos antes referenciados sobre la historia de la prisión o régimen penitenciario en España, la bibliografía específica sobre las prisiones de la Segunda República comprende algunos trabajos generales<sup>9</sup>, otros específicos sobre el funcionamiento de concretos establecimientos penitenciarios<sup>10</sup>, y, sobre todo, un abultadísimo número de aportaciones que, desde diversas disciplinas y metodologías, se han centrado en el análisis de la figura y la obra de la que fuera la primera Directora General de Prisiones republicana, Victoria Kent<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup>Tomás de la Quadra Salcedo, “*Seguridad pública y política penitenciaria*”, Las reformas administrativas de la II República. V Seminario de Historia de la Administración, Madrid, 2009, pp.63-88, o Luis Gargallo Vaamonde, *El sistema penitenciario de la II República. Antes y después de Victoria Kent (1931-1936)*, Ministerio del Interior, Madrid, 2011. Su tesis doctoral también versó sobre el *Desarrollo y destrucción del sistema liberal de prisiones en España: De la Restauración a la Guerra Civil*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2016.

<sup>10</sup> Entre otros, Guadalupe Pérez García, “*La colonia penitenciaria de Villa Cisneros. Deportaciones y fugas durante la Segunda República*”, Historia y Comunicación Social, vol. 7, 2002, pp.169-186, Fernando Hernández Holgado, *Mujeres encarceladas. La prisión de Ventas: de la República al franquismo, 1931-1941*, Marcial Pons, Madrid 2003, o Iván Heredia Urzáiz, *Historia de la cárcel de Torrero (1928-1939): delitos políticos y orden social*, Mira Editores, Zaragoza, 2005.

<sup>11</sup> Entre otros, Manuel Rivacoba y Rivacoba, “*Victoria Kent: óbito y obra de una penitenciarista española*”, Doctrina Penal, año 10, n°40, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1987, pp.615-631, María Telo Núñez, *Concepción Arenal y Victoria Kent. Las prisiones*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1995, María Dolores Ramos, “El informe del Congreso Internacional de Estudiantes de Praga o la huella de la Institución Libre de Enseñanza en Victoria Kent (1921)”, Arenal: Revista de Historia de mujeres, vol.5, n°2, 1998, pp.413-431, María Dolores Ramos, *Victoria Kent (1892-1987)*, edic. del Orto, Madrid, 1999, Zenaida Gutiérrez Vega, *Victoria Kent: una vida al servicio del humanismo liberal*, Universidad de Málaga, Málaga, 2001, Rosa María Capel Martínez, “*Victoria Kent Siano*”, *Progresistas: biografías de reformistas españoles (1808-1939)*, Taurus, Madrid, 2006, pp. 305-332, Zara Mora Vázquez, “*Sendero hacia la utopía. Las reformas penitenciarias de una mujer durante la República. Victoria Kent*”, Ubi Sunt?: Revista de historia, n° 19, 2006, pp. 38-40, Miguel Ángel Villena, *Victoria Kent, una pasión republicana*, Debate, Barcelona, 2007, María Luisa Balaguer Callejón, “*Victoria Kent: vida y obra*”, Corts: Anuario de derecho parlamentario, n° 21, 2009, pp.17-34, Raquel Cercós i Raich, “*Las influencias krausistas en el pensamiento de Concepción Arenal y Victoria Kent: la lucha por la reforma de las prisiones femeninas*”, *El largo camino hacia una educación inclusiva: la educación especial y social del siglo XIX a nuestros días: XV Coloquio de Historia de la Educación*, vol. 2, 2009, pp. 57-68, Manuel Rivacoba y Rivacoba, “*Significado de Victoria Kent en la vida política y la penitenciaría de España*”, Revista de derecho Penal y Criminología, n° 7, 2013, pp.261-268, Carmen Ibañez Picazo, “*Victoria Kent, una jurista republicana en la Dirección General de Prisiones (1931-1932)*”, Revista de Estudios penitenciarios, n° 257, 2014, pp.33-119, Carmen Salinero Alonso, “*Victoria Kent y sistema penitenciario: historia de la utopía de un cambio*”, *El derecho penal de la posguerra*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp.487-524, o Ricardo M. Mata y Martín, *Victoria Kent al frente de las prisiones españolas (1931-1932)*, Marcial Pons, Madrid, 2020.

Remitiéndonos a estas publicaciones para un mejor conocimiento de los datos biográficos y aportaciones intelectuales de Victoria Kent, el objeto de estudio de este trabajo de investigación se centrará, en consecuencia, en intentar ofrecer al lector una descripción más amplia y detallada del ordenamiento jurídico y de las instituciones penitenciarias durante el primer bienio del gobierno republicano, comprendiendo la adscripción administrativa del ramo y sus principales instituciones de gobierno central, el personal del cuerpo de prisiones y su formación, la clasificación de los establecimientos penitenciarios, el concreto sistema penitenciario aplicado a los reclusos, y el régimen de funcionamiento interno de las prisiones, en atención a la normativa heredada y las reformas introducidas durante en estos años en las leyes penitenciarias.

## **II. ADSCRIPCIÓN ADMINISTRATIVA DEL RAMO DE PRISIONES Y PRINCIPALES INSTITUCIONES DE GOBIERNO CENTRAL.**

Cuando se consolidó en España el primer Ministerio encargado de los asuntos de gobierno interior o político del reino, llamado primero Ministerio de Fomento (1832), y más adelante Ministerio del Interior (1834) o Ministerio de Gobernación (1835)<sup>12</sup>, se adscribieron a él las atribuciones relacionadas con el control de las cárceles y de los presidios del reino<sup>13</sup>, a pesar de que tanto el personal como el régimen interno de los presidios continuaron teniendo un carácter esencialmente militar<sup>14</sup>. La Ordenanza General de Presidios de 1834, realizada por el Teniente-Coronel Abadía y una junta mayoritariamente militar, respetó dicha adscripción civil de los presidios en pro del nuevo modelo de administración pública que se preconizaba en la época, y de él hizo depender la novedosa Dirección general de presidios<sup>15</sup>.

La Dirección general del ramo de presidios, durante algunos periodos compartida con otros ramos bajo denominaciones generalistas como la de Dirección de beneficencia, corrección y sanidad, o Dirección general de establecimientos penales, beneficencia y sanidad, y en otras ocasiones segregada como dirección única, denominada Dirección general de esta-

<sup>12</sup> Rafael Rojas Juárez y Rosana de Andrés Díaz, *Ministerio del Interior: Dos siglos de Historia*, Bilbao, 2015.

<sup>13</sup> Real Decreto de 9 de noviembre de 1832, dando forma y señalando las atribuciones de la Secretaría de Fomento, entre las que se contaban “*las cárceles y casas de corrección y presidios*”, *Colección legislativa de Cárceles*, Dirección General de Establecimientos penales, Madrid, 1860, pp.56-59.

<sup>14</sup> Isabel Ramos Vázquez, “*La administración civil penitenciaria: militarismo y administrativismo en los orígenes del Estado de derecho*”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº82, 2012, pp.471-520.

<sup>15</sup> Ordenanza General de Presidios del Reino, de 14 de abril de 1834, *Colección legislativa de presidios y casas de corrección de mujeres*, Dirección General de Establecimientos penales, Madrid, vol.1, 1861, p.1.

blecimientos penales o Dirección general de prisiones<sup>16</sup>, estuvo adscrita al Ministerio de la Gobernación hasta el año 1887, en el que, en respuesta a las recomendaciones que desde hacía tiempo venían haciendo los principales expertos en la materia, administrativistas y penalistas, se trasladó finalmente al Ministerio de Justicia, al que le unía una mayor identidad de materia y competencia<sup>17</sup>.

Pocos años antes se había creado el Consejo penitenciario, como principal órgano consultivo de esta Dirección general<sup>18</sup>, presidido por el Ministro del ramo (en principio el de Gobernación, y a partir de 1887 el de Justicia), y compuesto por una serie de vocales, representantes de los principales órganos e instituciones del país especializadas en la rama de justicia y de prisiones. A pesar de las diversas remodelaciones o reformas sufridas desde su creación<sup>19</sup>, este Consejo ejerció una importante función para el impulso de la reforma penitenciaria hasta que, instaurada la Dictadura de Primo de Rivera, la política centralizadora de todas las competencias del ramo, que se manifestó en la unificación de los cargos de

---

<sup>16</sup> Dirección de Beneficencia, Corrección y Sanidad, en *Gaceta de Madrid*, nº 4563, 13-03-1847, pp.1-2, Dirección general de Establecimientos penales, en *Gaceta de Madrid*, nº 6538, 17-05-1852, p.1, Dirección general de Establecimientos Penales, Beneficencia y Sanidad, en *Gaceta de Madrid*, nº 295, 22-10-1853, p.1, Dirección General del sistema carcelario y penitenciario, y pocos meses después Dirección General de Establecimientos Penales, en Real Decreto de 11 de junio de 1856 y Real Decreto de 4 de agosto de 1856, *Colección legislativa de Cárcenes*, Dirección General de Establecimientos penales, Madrid, 1860, pp.228-235. Véase, Miguel Ángel Pérez de la Canal, “La estructura ministerial entre 1833 y 1978”, Anuario de Historia del Derecho español, nº 77 (2007), pp.19-47, o Mariano Baena del Alcázar, *Origen y consolidación de la administración liberal española (1838-1900): Los órganos centrales*, Madrid, 2012.

<sup>17</sup> Ley de 29 de junio de 1887, art.6, en *Gaceta de Madrid*, nº 181, 30-06-1887, pp.841-849. Por Decreto de 10 de julio de 1888, se suprimió el cargo de Director General de Establecimientos Penales, confiando sus competencias al Subsecretaria de Gracia y Justicia, pero por Real Decreto de 12 de agosto de 1889 se volvió a restablecer dicha Dirección en el organigrama del Ministerio de Justicia. Atiéndase también al Real Decreto de 28 de octubre de 1889, organizando la Dirección General de Establecimientos penales, el Real Decreto de 27 de mayo de 1901, fusionando la Dirección General de Establecimientos Penales y el Cuerpo de Establecimientos Penales, el Real Decreto de 20 de marzo de 1905, reorganizando los servicios de la Dirección General de Prisiones.

<sup>18</sup> Real Decreto de 24 de julio de 1881, disponiendo que la Junta de reforma penitenciaria e institución de patronatos en beneficio de los penados cumplidos y de los niños abandonados, creada por Real Decreto de 31 de enero de 1877, tome el nombre de Consejo penitenciario, en *Gaceta de Madrid*, nº 208, 27-07-1881, p.270.

<sup>19</sup> Real Decreto de 5 de febrero de 1886, sobre modificación de atribuciones del Consejo penitenciario y aumento de Consejeros, en *Gaceta de Madrid*, nº 42, 11-02-1886, p.414, Real Decreto de 22 de mayo de 1899, sustituyendo el Consejo penitenciario por una Junta Superior de Prisiones, en *Gaceta de Madrid*, nº 146, 26-05-1899, pp.689-690, Real Decreto de 5 de abril de 1904, restableciéndose el Consejo penitenciario, *Gaceta de Madrid*, nº 115, 24-04-1904, pp.307-308. Sustituido nuevamente en por dos Comisiones asesoras. Éstas serían disueltas, restableciéndose y reorganizándose otra vez el Consejo Superior Penitenciario en virtud del Real Decreto de 6 de Abril de 1923, en la *Gaceta de Madrid*, nº 97, 07-04-1923, pp.135-138, y el Real Decreto por el que se nombraban los Consejeros titulares del Consejo Superior Penitenciario, en la *Gaceta de Madrid*, nº 97, 07-04-1923, p.138.



Director general de prisiones e Inspector general de prisiones, determinó asimismo su supresión en abril de 1924<sup>20</sup>.

Este es el escenario que heredó la primera Directora general de prisiones de la Segunda República, Victoria Kent, que fue nombrada a propuesta del nuevo Ministro de Justicia Fernando de los Ríos, socialista de pensamiento humanista y cofundador de la Institución Libre de Enseñanza, el 18 de abril de 1931<sup>21</sup>.

Resumiendo algunos de sus principales datos biográficos, basta decir aquí que había estudiado Derecho en la Universidad central de Madrid, siendo discípula de Luis Jiménez de Asúa, y se había formado en la Residencia de señoritas, o sección femenina de la Residencia de estudiantes de la Institución libre de enseñanza, convirtiéndose en la primera mujer abogada en colegiarse en el Colegio de abogados de Madrid. Ejerció como tal hasta involucrarse en la vida política, a la que llegó a través del Partido Radical Socialista, por el que presentaría sus candidaturas a Diputada en Cortes en los años 1931 y 1933.

El tema penitenciario le interesaba especialmente, como demuestra el hecho de que se doctorara con una tesis sobre “La reforma de las prisiones”<sup>22</sup>, recogiendo en su pensamiento las influencias correccionalistas de Concepción Arenal, Pedro Dorado, Constancio Bernaldo de Quirós, o su maestro Luis Jiménez de Asúa, con quien posteriormente contaría para su proyecto de recuperación de la Escuela de Criminología. Por ello, y probablemente porque, como afirma Luis Gargallo, de la mujer se presumía en esta época una especial sensibilidad para los temas humanitarios y sociales<sup>23</sup>, el Presidente de la República Niceto Alcalá Zamora le ofreció en abril de 1931 el puesto de Directora general de prisiones.

La Dirección general de la que se hizo cargo Victoria Kent, que constaba previamente de nueve secciones<sup>24</sup>, fue reorganizada en diez secciones dirigidas por miembros técnicos del Ministerio de Justicia, y encargadas, respectivamente, de las cuestiones relacionadas con alimentación en las prisiones, instrucción y trabajo, estadística, obras y alquileres, régimen interno, personal, clasificación de penados, identificación, intervención

<sup>20</sup> Real Decreto de 5 de abril de 1924, en *Gaceta de Madrid*, nº 97, 06-04-1924, p.146.

<sup>21</sup> Decreto de 18 de abril de 1931, nombrando Directora General de Prisiones a Doña Victoria Kent Siano en *Gaceta de Madrid*, nº109, 19-04-1931, p.231.

<sup>22</sup> Otros de sus escritos sobre la cuestión penitenciaria, son Victoria Kent, “*Hombres y prisiones*”, La Voz, Madrid, 10 de agosto de 1931, *Prisiones de hoy y prisiones de mañana*, Universidad de México, México, 1949, *Criminalia*, México, 1949, “*Sobre las cárceles habló Victoria Kent*”, La Nación, Buenos Aires, 25 de julio de 1964, “*Sobre la readaptación del recluso habló la doctora Victoria Kent*”, El Argentino, Buenos Aires, 6 de agosto de 1964, o “*Las reformas del sistema penitenciario durante la Segunda República*”, Historia 16, Madrid, extra VI, octubre de 1978.

<sup>23</sup> Luis Gargallo Vaamonde, *El sistema penitenciario de la Segunda República. Antes y después de Victoria Kent (1931-1936)*, Madrid, 2011, p.45.

<sup>24</sup> Reglamento de organización de la Dirección General de Prisiones, de 26 de julio de 1926, en *Gaceta de Madrid*, nº 217, 05-08-1926, pp.853-854.

y contabilidad, y libertad condicional<sup>25</sup>. Además de estas secciones especializadas, desde las que se impulsaban los análisis y propuestas de reforma, la Directora general contaba con un Subdirector general para ayudarse en sus numerosas labores, así como asesores y especialistas concretos, sin que se reabriera el debate sobre la necesidad de restablecer el anterior Consejo penitenciario.

Por lo que respecta a la Inspección general de prisiones, un temprano Decreto de 9 de junio de 1931 también procedió a su remodelación, suprimiendo las inspecciones regionales en las que con anterioridad se habían delegado buena parte de las competencias, y manteniéndola adscrita orgánicamente a la Dirección general de prisiones<sup>26</sup>. La finalidad principal de esta reforma era conseguir una fiscalización e intervención más directa sobre el funcionamiento de los establecimientos penitenciarios y la labor de los funcionarios de prisiones, evitando que los inspectores regionales o locales pudieran encubrir o transigir con determinadas situaciones o comportamientos por una cuestión de cercanía.

Bajo la dependencia directa de la Dirección general de prisiones, la norma determinaba que la Inspección general de prisiones debía estar formada por un Inspector general y cinco Inspectores centrales, debiendo ser nombrados tres de ellos de entre los jefes de administración o de negociado del cuerpo administrativo del Ministerio de Justicia (a excepción de los jefes de la sección de régimen o personal), y los otros dos de entre los jefes superiores o directores del cuerpo de prisiones. Además de ellos y la propia Directora o Director general, otros funcionarios de la Dirección general o de la Administración de justicia, por designación expresa, podían llevar a cabo las visitas de inspección a los distintos establecimientos penitenciarios y tramitar los correspondientes expedientes.

Por lo demás, el Inspector general y los cinco Inspectores centrales formaban la Junta Central inspectora, que era el órgano decisorio superior, y que debía reunirse al menos una vez al mes bajo la presidencia de la Directora o el Director general para decidir sobre los asuntos que se estuvieran tramitando, teniendo voto de calidad la Dirección general. Entre dichas decisiones, se incluían el cierre de los establecimientos en malas condiciones o insalubres (fundamentalmente antiguas prisiones provinciales o de partido judicial), la propuesta de reforma o construcción de nuevas prisiones en determinados lugares, la exigencia de mejoras concretas en las condiciones internas en los establecimientos penitenciarios, o sanciones relacionadas con el incumplimiento de la normativa por parte del personal de prisiones o en el régimen interno.

---

<sup>25</sup> Carmen Ibañez Picazo, “Victoria Kent, una jurista republicana en la Dirección General de Prisiones (1931-1932)”, *Revista de Estudios penitenciarios*, nº 257, 2014, pp.33-119.

<sup>26</sup> *Gaceta de Madrid*, nº161, 10-06-1931, pp.1279-1280.

Tras la dimisión de Victoria Kent en junio de 1932<sup>27</sup>, por motivos relacionados con la pérdida de confianza del propio gobierno que la había nombrado, fue nombrado Director general de prisiones Vicente Sol Sánchez<sup>28</sup>. Ferroviario de profesión, y miembro del Partido Republicano Radical Socialista. Vicente Sol había sido elegido Diputado a Cortes por la circunscripción de Valladolid, y había ejercido como Gobernador civil en Badajoz y Sevilla antes de recibir este nombramiento, muy probablemente por su carácter conciliador y mucho más pragmático con respecto a la reforma del cuerpo de funcionarios de prisiones que había determinado, en buena medida, la dimisión de su antecesora, como veremos a continuación.

Sin acometer ningún cambio de importancia en lo referente a la composición o funcionamiento de la Dirección general de prisiones, Vicente Sol impulsó una única reforma en la Inspección general, concretamente para ampliar la discrecionalidad de la Dirección general en la propuesta de nombramiento de inspectores. Con tal propósito, amplió la posibilidad de proponer el nombramiento de inspectores de entre cualquier funcionario del Ministerio de Justicia, y con preferencia de entre pertenecientes al cuerpo de funcionarios de prisiones, con el único requisito de haber alcanzado la categoría de Jefe de administración, aduciendo que la anterior normativa establecía para estos nombramientos unos *“términos rígidos, que no dejan arbitrio para destinar a tales plazas”*<sup>29</sup>.

La dimisión de Vicente Sol se produjo el 7 de mayo de 1933, siendo sustituido por Manuel Ruiz Maya<sup>30</sup>, Doctor en medicina y miembro del mismo Partido Republicano Radical Socialista. La mayor aportación de Manuel Ruiz a la Dirección general de prisiones, en la que solo permaneció durante cuatro meses<sup>31</sup>, fue la incorporación a la misma de una nueva sección, la de sanidad e higiene, para centralizar, unificar y coordinar todas las acciones destinadas a desarrollar la nueva organización sanitaria e higiénica de las prisiones según las directrices de la nueva normativa internacional y nacional, y en atención al recién promulgado primer Reglamento de los servicios de sanidad e higiene de prisiones<sup>32</sup>.

El último Director general de prisiones del gobierno socialista-aznarista, desde septiembre a diciembre de 1933, fue José Estellés Salarich<sup>33</sup>. Doctor en medicina, como su predecesor, y también miembro del Partido Republicano Radical Socialista, José Estellés provenía de la rama de

<sup>27</sup> *Gaceta de Madrid*, nº160, 8-06-1932, p.1755.

<sup>28</sup> *Gaceta de Madrid*, nº60, 08-06-1932, p.1755.

<sup>29</sup> *Gaceta de Madrid*, nº307, 02-11-1932, p.748

<sup>30</sup> *Gaceta de Madrid*, nº127, 07-05-1933, p.940.

<sup>31</sup> Su dimisión se publica en la *Gaceta de Madrid*, nº257, 14-09-1933, pp.1696-1697

<sup>32</sup> *Gaceta de Madrid*, nº189, 08-07-1933, pp.175-177.

<sup>33</sup> *Gaceta de Madrid*, nº257, 14-09-1933, p.1697, y *Gaceta de Madrid*, nº337, 03-12-1933, p.1451

administración sanitaria, recuperando en mayor medida que sus predecesores el espíritu humanitario y correccionalista con el que se había iniciado la política penitenciaria republicana.

La principal modificación que realizó José Estellés en el funcionamiento de los órganos centrales de la administración penitenciaria, poco antes de dejar sus responsabilidades en diciembre de 1933, fue la creación del cargo de Subinspector general de prisiones, a designar de entre los Jefes de administración de primera clase del cuerpo de prisiones mediante concurso de méritos. Para justificar la creación de este nuevo puesto, argumentaba que las últimas mejoras introducidas en el servicio de inspección habían aumentado mucho el número de expedientes tramitados, requiriéndose mayor *“rapidez y asiduidad”*, y aducía también que, *“atribuidas actualmente al Inspector general funciones de orden técnico, administrativo e internacional de carácter variado y complejo, y dada la nueva modalidad de funcionamiento de la Inspección, surge la necesidad de marcar una división del trabajo, designando un funcionario que comparta la labor asignada a aquél para que queden garantizados los servicios y el de inspección responda a la finalidad que se pretende, siendo rápido, permanente y eficaz”*<sup>34</sup>.

### **III. PERSONAL DEL CUERPO DE PRISIONES Y FORMACIÓN DEL MISMO.**

A comienzos del primer gobierno republicano, en atención al recién promulgado Reglamento orgánico de los servicios de prisiones de 14 de noviembre de 1930, el personal del cuerpo de funcionarios de prisiones estaba compuesto por dos secciones, la sección técnica y la sección facultativa<sup>35</sup>. La sección técnica se dividía a su vez en Jefes superiores de primera, segunda o tercera clase (asimilados a jefes de la administración de primera, segunda o tercera clase); Directores de primera o segunda clase (o jefes de negociado de primera o segunda clase); Administradores o jefes de negociado de tercera clase; y Oficiales de prisiones de primera, segunda o tercera clase (u oficiales de administración de primera, segunda o tercera clase).

Cumplidos determinados requisitos de edad, nacionalidad, carencia de antecedentes penales, falta de impedimento físico o enfermedad, etc., el acceso a la sección técnica se hacía desde la clase de Oficial de tercera en convocatorias públicas, ascendiéndose por antigüedad. El paso de Oficial a Director se hacía por oposición, con determinados requisitos; y para pasar de Director de primera clase a Jefe superior de tercera se reservaba una de cada tres plazas para concurso de méritos, y las otras

---

<sup>34</sup> *Gaceta de Madrid*, nº336, 02-12-1933, pp.1434-1435.

<sup>35</sup> *Gaceta de Madrid*, nº325, 21-11-1930, pp.1029-1086.



dos se otorgaban por antigüedad.

Por su parte, la sección facultativa estaba compuesta por el cuerpo de médicos (Jefe médico, y médicos de primera, segunda, tercera y cuarta clase, equivalentes a jefes de administración de similares categorías); el cuerpo de capellanes (Capellán jefe, y capellanes de primera, segunda y tercera clase, correspondientes a jefes de administración de iguales categorías), y el cuerpo de maestros (Maestro Jefe, y maestros de primera, segunda y tercera clase, con las mismas equivalencias de escala administrativa). El ingreso en esta sección se hacía a través de oposiciones celebradas en convocatorias públicas en atención a una serie de materias que constaban en el Reglamento, entre titulados en las correspondientes carreras.

Al margen quedaban los celadores (celadoras en el caso de las prisiones de mujeres), y el cuerpo de Guardianes de prisiones (la Guardia penitenciaria), que se habían creado como cuerpo específico y diferenciado de la entonces llamada escala auxiliar en el año 1926<sup>36</sup>, y que quedó reconocido en el Reglamento de prisiones 1930. Dichos oficios tenían sus propias vías de acceso a la función.

Esta estructura de personal no se aplicaba a las prisiones de mujeres, originariamente la Penitenciaría de mujeres de Alcalá de Henares (1877), o el Reformatorio de Mujeres de Segovia (1925), que desde su creación estuvieron bajo la gestión de la orden religiosa de las Hijas de la Caridad<sup>37</sup>. La excepción se mantuvo expresamente en el Reglamento de los servicios de prisiones de 1930, tanto para la entonces llamada Prisión central de mujeres de Alcalá de Henares, como para el resto de prisiones provinciales de mujeres, salvo en lo relativo a la dirección de las mismas, que recaía en un funcionario de la máxima categoría de la administración civil penitenciaria, con la que la Madre Superiora debía tratar todas las cuestiones de régimen y organización interna.

En reconocimiento de los convenios previamente suscritos, en algunas prisiones de hombres, especialmente en la Prisión-Asilo y en la Prisión-Sanatorio, el Reglamento de prisiones de 1930 también dejaba en manos de las Hijas de la Caridad los servicios de enfermería, cocina, lavado, y aquellos otros que se les encomendaran siendo compatibles con su especial labor, como, por ejemplo, la gestión del economato.

Las principales reformas acometidas por la primera Directora ge-

---

<sup>36</sup> *Gaceta de Madrid*, n°352, 18-12-1926, pp.1528-1530. Véanse también la Real Orden disponiendo que sea la de cincuenta y cinco años la edad máxima para el ingreso en el personal subalterno de Guardianes de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, n°131, 10-05-1928, pp.792-793, el Real Decreto aprobando el Reglamento provisional del personal subalterno de Guardianes de prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, n°143, 22-05-1928, pp.1036-1039, y la Real orden aprobando y publicando la "Cartilla penitenciaria" para ingreso en el personal auxiliar de Guardianes de prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, n°151, 30-05-1928, pp.1172-1179.

<sup>37</sup> Isabel Ramos Vázquez, *La reforma penitenciaria en la historia contemporánea española*, op. cit., pp.387-393, y pp.

neral republicana en relación a este personal de prisiones, estuvieron dirigidas fundamentalmente a acabar con la influencia religiosa en los presidios, mejorar su formación y cualificación, y garantizar el fiel desempeño de sus funciones, evitando los abusos o excesos que venían produciéndose en las prisiones.

En cuanto a la paulatina exclusión de cualquier influencia religiosa en las prisiones, en cumplimiento del principio de laicidad recogido en la Constitución de 1931, una temprana Orden de 22 de abril de 1931 eximía a los reclusos de su obligación de asistir a los actos religiosos propios de la confesión católica<sup>38</sup>. Esta medida fue completada poco después por la Orden de 4 de agosto de 1931, que disolvía el personal de capellanes del cuerpo de prisiones, y permitía que los reclusos pudieran ser atendidos por representantes de otras religiones si lo solicitaban expresamente<sup>39</sup>.

Más adelante, el Decreto de 23 de octubre de 1931 ponía fin a la labor de las Hijas de la Caridad en las prisiones de mujeres, sustituyendo a las religiosas por un nuevo cuerpo civil especializado: la sección femenina auxiliar del cuerpo de prisiones, a la que se encomendaba *“el servicio de vigilancia y custodia de las reclusas en la Prisión Central de Mujeres de Alcalá de Henares, Reformatorio de Mujeres de Segovia y Prisiones provinciales de Mujeres, de Madrid, Barcelona y Valencia, así como la instrucción y educación de las mismas, bajo la dependencia de los funcionarios del Cuerpo de Prisiones encargado de la dirección y administración de tales Establecimientos”*<sup>40</sup>.

El acceso a la misma sería por concurso público, al igual que en el resto de los oficios del cuerpo de prisiones, y a él podrían presentarse mujeres de determinada edad, sin enfermedad ni impedimento físico, y con ciertos conocimientos previos fijados en la ley. Tras aprobar la oposición tendrían que realizar, además, un curso de especialización específico a partir de la recuperación de la Escuela de Criminología<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> *Gaceta de Madrid*, n°113, 23-04-1931, p.283.

<sup>39</sup> *Gaceta de Madrid*, n°217, 5-08-1931, p.978.

<sup>40</sup> Decreto de 23 de octubre de 1931, creando una Sección especial en el Cuerpo de Prisiones denominada “Sección femenina auxiliar del Cuerpo de Prisiones”, en la *Gaceta de Madrid*, n° 297, 24-10-1931, p.469; Orden abriendo un concurso para proveer 34 plazas de la Sección femenina auxiliar del Cuerpo de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, n°300, 27-10-1931, p.528; Orden dictando reglas relativas a la creación de la Sección femenina auxiliar del Cuerpo de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, n° 317, 13-11-1931, pp.966-967; y Lista de los concursantes admitidas y excluidas del concurso para la provisión de 31 plazas de Sección femenina auxiliar del Cuerpo de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, n°320, 16-11-1931, pp.1020-1023.

<sup>41</sup> El primer concurso público para la sección femenina quedó abierto pocos días después de la publicación de este Decreto, por Orden de 26 de octubre de 1931, y hacia marzo de 1935 la Sección Femenina Auxiliar contaba con 90 mujeres, de las cuales 6 eran jefes de servicio, y el resto oficiales y celadoras. Véase la Orden de 16 de septiembre de 1932, declarando con la categoría administrativa de Oficiales de Administración civil a las funcionarias que constituyen la Sección femenina de Prisiones, en Adolfo M.

La recuperación de la Escuela de Criminología, suprimida de forma “accidental” en diciembre de 1926<sup>42</sup>, fue la principal medida de Victoria Kent para mejorar la formación y la cualificación del personal masculino y femenino del cuerpo de funcionarios de prisiones. Su restablecimiento se produjo bajo el nombre de Instituto de Estudios Penales, aunque después recuperaría la denominación de Escuela de Criminología, a través de una interesante Orden de 29 de marzo de 1932, en cuyo preámbulo se aludía expresamente a la “*filosofía penal correccionalista, desarrollada en nuestro suelo con vigor propio*” y a la “*tutela penal que, asignando a la pena un fin educador, ha sabido aprovechar las nuevas aportaciones de los estudios criminológicos, orientándolas al fin moral de la protección al delincuente*”, citándose a Concepción Arenal, Félix de Aramburu, Pedro Dorado Montero y Rafael Salillas como padres de esta escuela penal<sup>43</sup>.

Dirigida por el profesor Luis Jiménez de Asúa, la principal finalidad de este Instituto de Estudios Penales era la preparación del personal del cuerpo de prisiones. Para ello podía organizar cursos penitenciarios selectivos y destinados exclusivamente a la preparación de los aspirantes al cuerpo de prisiones, sobre materias de criminología, penología, psicopatología, pedagogía correccional, derecho penal, derecho procesal criminal, sistemas de identificación judicial, administración y contabilidad de las Prisiones; o bien otro tipo de cursos superiores de ciencias penales, que según las convocatorias podía tener tres clases de alumnos: los funcionarios de la Sección técnica del Cuerpo de Prisiones, personas procedentes de otras carretas en las que se exigiera la especialización en estas disciplinas, o alumnado de convocatoria libre que reunieran las condiciones acordadas por la Junta de Profesores del Instituto.

Además de la mayor intervención que iba a suponer el Instituto de Estudios Penales para el acceso y promoción en el cuerpo de funcionarios de prisiones, y del establecimiento de una fiscalización mucho más directa de sus funciones a través de la reforma de la Inspección general, a la que nos hemos referido más arriba; otras tempranas medidas adoptadas por Victoria Kent para aumentar el control sobre el personal de prisiones, fueron la Orden de 19 mayo de 1931, que prohibía a los funcionarios ausentarse de su residencia oficial en el lugar de trabajo sin permiso<sup>44</sup>, o la Orden de 14 de marzo de 1932, que les impedía llevar armas de fuego en

---

Campillo, *Legislación penitenciaria (1931-1935)*, Alcalá de Henares, 1935, pp.100-101.

<sup>42</sup> *Gaceta de Madrid*, n°352, 18-12-1926, pp.1528-1530. Véanse también la Real orden de gracias al profesorado de la suprimida Escuela de Criminología y de conservación y uso de sus enseres y biblioteca, de 29 de diciembre de 1926, en la *Gaceta de Madrid*, n°364, 30-12-1926, p.1790, y la Real orden dando instrucciones para la elección de Habilitado del personal en cada provincia, de 29 de diciembre de 1926, en la *Gaceta de Madrid*, n°364, 30-12-1926, pp.1790-1791.

<sup>43</sup> Orden de 29 de marzo de 1932, en la *Gaceta de Madrid*, n° 91, 31-03-1932, p.2258.

<sup>44</sup> *Gaceta de Madrid*, n° 141, 21-05-1931, pp.851-852.

los establecimientos penitenciarios<sup>45</sup>.

El siguiente objetivo era la depuración del cuerpo, y para ello presentó un proyecto ante el Ministro de Justicia Álvaro de Albornoz que, en términos generales, consistía en la “*separación de aquellos funcionarios de conducta irregular, que ignoraban, además, los principios básicos del tratamiento de los detenidos*”, y su sustitución por los reclusos de mejor conducta hasta que llegaran los nuevos funcionarios formados en el Instituto de Estudios Penales<sup>46</sup>. Este polémico proyecto, que levantó una enorme oposición por parte del cuerpo de funcionarios y fue duramente criticado por la oposición, no recibió el apoyo del propio gobierno al que pertenecía la Directora general en un momento en el que, además, su gestión estaba siendo puesta en entredicho desde sus propias filas, atribuyéndose a sus medidas algunas fugas de presos que habían provocado una enorme alarma social. Aludiendo expresamente a esa falta de apoyo, Kent presentó finalmente su dimisión el 4 de junio de 1932<sup>47</sup>.

En este contexto, el nuevo Director general de prisiones, Vicente Sol, vino fundamentalmente a impulsar una política de reconciliación con el cuerpo de funcionarios de prisiones, como se ha señalado antes, atendiendo a la mayoría de sus demandas corporativas. Algunas de ellas fueron de carácter meramente económico<sup>48</sup>. Pero otras supusieron una clara relajación del control sobre ellos, y una mejora de sus condiciones laborales, como es el caso de la norma que modificó el sistema de selección de los Jefes de servicio para permitir que fuera un sistema de oposición, y no la elección de la Dirección general, la que determinara sus ascensos<sup>49</sup>; la que elevó a la categoría de “oficiales” a las funcionarias de la sección femenina del cuerpo de prisiones<sup>50</sup>; la que suspendió la exigencia

---

<sup>45</sup> *Gaceta de Madrid*, nº 77, 17-03-1931, pp.1924-1925.

<sup>46</sup> Victoria Kent, “*Las reformas del sistema penitenciario durante la Segunda República*”, *op. cit.* pp.107-109.

<sup>47</sup> *Gaceta de Madrid*, nº160, 8-06-1932, p.1755.

<sup>48</sup> Por ejemplo, el Decreto para presentar a las Cortes un proyecto de ley sobre concesión de un crédito extraordinario de 529.125 pesetas con destino a satisfacer a los funcionarios del Cuerpo de Prisiones (Sección técnico-auxiliar) el 20 por 100 sobre sus haberes, en la *Gaceta de Madrid*, nº 170, 18-06-1932, p.1996; el Decreto para presentar a las Cortes un proyecto de un suplemento de crédito de 234.750 pesetas, con destino a satisfacer durante el segundo semestre del año actual los haberes de 150 Oficiales de Prisiones que, hallándose en situación de excedentes forzosos, habrán de pasar al servicio activo, en la *Gaceta de Madrid*, nº196, 14-07-1932, p.338; el Decreto disponiendo que los funcionarios encargados del manejo y custodia de fondos y efectos públicos en las Prisiones Centrales o provinciales, no tendrán obligación de prestar fianza como garantía del desempleo de su cargo, en la *Gaceta de Madrid*, nº307, 02-11-1932, p.748; o el Decreto autorizando la presentación a las Cortes un Proyecto de ley sobre concesión de un suplemento de crédito con destino a satisfacer los haberes de 150 Oficiales de Prisiones, en la *Gaceta de Madrid*, nº154, 03-06-1933, pp.1654-1655.

<sup>49</sup> *Gaceta de Madrid*, nº238, 25-08-1932, p.1454.

<sup>50</sup> *Gaceta de Madrid*, nº261, 17-09-1932, p.2010.



de prestar fianza a los administradores de prisiones antes de ocupar su cargo<sup>51</sup>; o la que aprobó finalmente el Estatuto de la mutualidad benéfica de funcionarios del cuerpo de prisiones<sup>52</sup>.

El único proyecto previo iniciado por Victoria Kent que culminaría Vicente Sol en relación al personal de prisiones, fue la orden por la que se prescribía la formación de un fichero con los datos de comportamiento moral y profesional de los funcionarios<sup>53</sup>. Sin embargo, una vez abandonado cualquier proyecto de depuración del personal de prisiones, este fichero no resultó demasiado útil, ni siquiera para las labores de inspección<sup>54</sup>.

Los siguientes Directores generales de prisiones en el periodo de estudio, Manuel Ruiz y José Estellés, abundaron en la misma dirección que su predecesor, abandonando completamente la política de depuración del cuerpo de prisiones. Entre sus medidas dirigidas al personal, cabe citar mejoras laborales como la ampliación de sus permisos de salida o residencia, la concesión de vacaciones a los maestros de prisiones, o el establecimiento de tres turnos diarios de ocho horas para todo el personal<sup>55</sup>; y reformas relativas a su régimen de control o régimen disciplinario, como la orden que prohibía la libertad de prensa a los funcionarios, para impedir que pudieran hacer cualquier crítica o airear públicamente los problemas internos, derogando una ley previa de Victoria Kent<sup>56</sup>; o la que dispuso que las autoridades gubernativas y judiciales se abstuvieran en adelante de actuaciones que afectasen al régimen o disciplina de los funcionarios de prisiones<sup>57</sup>.

#### **IV. CLASIFICACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS.**

Los establecimientos penitenciarios estaban divididos en tres clases al iniciarse el primer gobierno republicano: prisiones centrales (comunes y especiales), para el cumplimiento de penas de prisión y reclusión; las prisiones provinciales, fundamentalmente para detenciones cautelares a la espera de juicio y para el cumplimiento de penas de arresto, aunque

<sup>51</sup> *Gaceta de Madrid*, nº307, 2-11-1932, p.748

<sup>52</sup> *Gaceta de Madrid*, nº3, 03-01-1933, pp.44-47

<sup>53</sup> *Gaceta de Madrid*, nº 50, 19-02-1933, p.1384.

<sup>54</sup> Luis Gargallo Vaamonde, *El sistema penitenciario de la Segunda República.*, op. cit., p.79.

<sup>55</sup> Respectivamente, en la *Gaceta de Madrid*, nº152, 01-06-1933, p.1602, *Gaceta de Madrid*, nº222, 10-08-1933, pp.976-977, y *Gaceta de Madrid*, nº235, 23-08-1933, p.1252.

<sup>56</sup> *Gaceta de Madrid*, nº158, 7-06-1933, pp.1765-1766. Según Tomás de la Quadra Salcedo, "Seguridad pública y política penitenciaria", op. cit., p.69, esta medida venía coadyuvar la nueva visión que se quería proyectar de las prisiones como instituciones técnicas para la aplicación de las penas, ajenas a cualquier nuevo debate moral o científico.

<sup>57</sup> *Gaceta de Madrid*, nº250, 07-09-1933, p.1579.

también de prisión y reclusión con limitaciones; y prisiones de partido, situadas en poblaciones que no fueran capitales de provincia pero sí cabeza de partido judicial, para la custodia de detenidos, presos, arrestados o transeúntes, por orden y a disposición de las autoridades competentes<sup>58</sup>.

Las prisiones centrales comunes, eran el Reformatorio de Ocaña, para penados de entre veintitrés y treinta años condenados a penas de prisión menos graves; la Prisión central de Cartagena y la Colonia Penitenciaria de El Dueso para varones de edades y penas superiores a los de las anteriores, hasta doce años; y la Prisión central de San Miguel de los Reyes de Valencia, para los sentenciados a más de doce años. También se utilizaban como prisiones centrales para determinados condenados, por edad y tipo de pena, el Reformatorio de Alicante, las Prisiones centrales de Burgos y Puerto de Santa María, y la Prisión central de Higuera.

Las prisiones centrales especiales eran la Prisión de Alcalá de Henares, para menores de dieciocho años; el Reformatorio de Mujeres de Segovia y la Prisión central de Mujeres de Alcalá de Henares, para mujeres; y la Prisión-Asilo de San Fernando, para los reos “*inútiles*” o mayores de sesenta años. También se preveía la creación de una nueva prisión especial, la Prisión-Sanatorio para tuberculosos, y, “*en el plazo más breve posible*”, el acondicionamiento de un nuevo establecimiento destinado exclusivamente a Prisión central de incorregibles, para reincidentes o reclusos de esa categoría (“*incorregible*”) a juicio de la Junta de disciplina de cada establecimiento penal.

Muchas de estas prisiones eran antiguas, estaban en estado ruinoso, o no reunían las condiciones necesarias para la aplicación de un moderno tratamiento penitenciario, basado en la división celular, el régimen progresivo y el sistema correctivo o tutelar. Por ello, desde el comienzo de su mandato, Victoria Kent inició una serie de acciones dirigidas a impulsar la construcción, reorganización o reestructuración de las prisiones del Estado, con amplio calado en la opinión pública y la prensa de la época<sup>59</sup>.

En julio de 1931 ya se aprobaban dos proyectos para la construcción de nuevas prisiones provinciales en Valladolid y Santander<sup>60</sup>. En septiembre se aprobaba asimismo la construcción de una nueva prisión provincial en Ciudad Real, al tiempo que, “*por razones de humanidad*”, se decretaba la supresión de todas aquellas prisiones de partido judicial que no reunieran las condiciones de habitabilidad exigidas, encontrándose en “*estado ruinoso*”<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> *Gaceta de Madrid*, nº325, 21-11-1930, pp.1030-1033.

<sup>59</sup> Luis Gargallo Vaamonde, *El sistema penitenciario de la Segunda República*, op. cit., pp.111-192.

<sup>60</sup> Orden de 24 de julio de 1931, en la *Gaceta de Madrid*, nº220, 8-08-1931, p.1066.

<sup>61</sup> Ambas Órdenes de 10 de septiembre de 1931, aparecen publicadas en *Gaceta de*

En cumplimiento de esta disposición, se suprimieron las 115 cárceles de partido previstas en la propia norma, y a ellas se sumaron también “*aquellas otras pequeñas prisiones que daban un promedio menor a seis detenidos mensuales*”, por lo que finalmente, según lo publicado en la Gaceta de Madrid de 23 de septiembre, fueron suprimidas un total de 322 prisiones, siendo reconducidos sus internos a la prisión provincial correspondiente<sup>62</sup>. El descenso del número de presos preventivos que se derivó de la aplicación de la ley de libertad condicional, permitió este cierre masivo de centros penitenciarios “*ruinosos*”, mientras se proyectaba la construcción de otros nuevos y más modernos; si bien muchos de ellos tuvieron que volver a reabrirse por los Directores generales posteriores a Kent, debido en gran medida al hacinamiento en las cárceles que comenzó a producirse tras la entrada en vigor de la Ley de Vagos y Maleantes el 4 de agosto de 1933.

Paralelamente, se ponía en marcha el que probablemente fue el más ansiado proyecto de la primera Directora general de prisiones republicana: la construcción de una nueva “cárcel-modelo” de mujeres en Madrid. Kent ya había presentado ante el Ministro Fernando de los Ríos los planos de la nueva cárcel de mujeres al mes de haber sido nombrada en el cargo. Pero, debido a su envergadura, el proyecto no se autorizó hasta el 29 de noviembre de 1931<sup>63</sup>, no pudiendo iniciarse las obras hasta mediados 1932, cuando paradójicamente la Directora general dimitía sin ver terminada su principal obra.

La nueva prisión, llamada de las Ventas por el lugar donde se erigió, fue entregada oficialmente el 31 de agosto de 1933, suponiendo el fin de la antigua cárcel de mujeres madrileña de la calle Quiñones, en estado “*penoso*”, y de la penitenciaría de Alcalá de Henares, cuyas reclusas fueron enviadas allí<sup>64</sup>. Se trataba de un edificio grande, luminoso y moderno, con personal mayoritariamente femenino y progresista, pabellones y habitaciones no del todo aisladas que permitían la comunicación de las presas entre sí, y un régimen dirigido fundamentalmente a la educación o formación de las reclusas. Lamentablemente, su experiencia original apenas duró dos años antes de que la Guerra Civil desfigurara completamente su espíritu y su finalidad.

No obstante, la verdadera obra de reorganización y clasificación de los establecimientos penitenciarios durante el primer gobierno republi-

---

Madrid, n°254, 11-09-1931, pp.1764 -1766.

<sup>62</sup> *Gaceta de Madrid*, n°266, 23-09-1931, p. 1963. Las reglas para la supresión de las prisiones se publicaron en la Gaceta de Madrid, n°268, 25-09-1931, pp.2001-2002.

<sup>63</sup> Orden del 27 de noviembre de 1931, por la cual se aprueba el proyecto de construcción de una Prisión Provincial de Mujeres en Madrid con carácter urgente, en la *Gaceta de Madrid*, n°333, 29-11-1931, p.1278.

<sup>64</sup> Véase Fernando Hernández Holgado, *Mujeres encarceladas. La prisión de Ventas: de la República al franquismo, 1931-1941*, Marcial Pons, Madrid 2003.

cano, no se produjo bajo la dirección de Victoria Kent, sino de sus sucesores Vicente Sol, Manuel Ruiz y José Estellés, y en respuesta a la nueva clasificación de las penas realizada por el Código Penal republicano promulgado el 27 de octubre de 1932.

En atención a este texto, la nueva clasificación de los establecimientos penitenciarios, basada también en el tipo de pena y condición del delincuente, determinó la siguiente distribución:

- Para penas de reclusión mayor y menor:
  - Colonia penitenciaria de El Dueso
  - Prisión Central de Cartagena.
- Para penas de presidio mayor y menor:
  - Prisión Central de Burgos.
  - Prisión Central de Puerto de Santa María.
  - Prisión Central de Valencia.
- Para penas de prisión mayor y menor:
  - Reformatorio de Ocaña.
  - Reformatorio de Alicante.
  - Reformatorio de Segovia.
- Para penas de presidio y prisión menores que no excedieran de 1 año, arresto mayor, y para aquellos a quienes les faltase menos de 6 meses para cumplir su condena.
  - Prisiones provinciales<sup>65</sup>.
- Para penas de arresto menor.
  - Depósitos municipales.
- Para penas de menores de 18 sentenciados a más de 1 año, y de entre 18 y 23 años, no reincidentes, sentenciados a presidio o prisión mayor o menor.
  - Escuela de Reforma de Alcalá de Henares.
- Para penas de mayores de 60 años o “inútiles” a quienes quedasen más de 6 meses para cumplir la condena.
  - Prisión-Asilo de San Fernando.

---

<sup>65</sup> Con excepción de los condenados en las islas, a quienes se permitió cumplir condena en las prisiones de partido por Orden disponiendo que los que sufran penas de arresto mayor impuestas por las Audiencias de Palma de Mallorca, Las Palmas de Canarias y Santa Cruz de Tenerife, puedan cumplirlas en las Prisiones de partido de las islas en que habitualmente residan, en la *Gaceta de Madrid*, nº356, 21-12-1932, p.2012.



- Para mujeres condenadas por cualquier clase de pena a más de 1 año.
  - Prisión Central de Mujeres de Alcalá de Henares.
- Para reincidentes y presos de mala conducta.
  - Prisión Central de Chinchilla.
- Para los condenados con responsabilidad atenuada por enajenación o trastorno mental.
  - Manicomio penal del Puerto de Santa María.

Suprimida en julio de 1933, la Prisión-Asilo de San Fernando sería sustituida por el Asilo penitenciario de Segovia para enfermos crónicos, inútiles y mayores de sesenta años<sup>66</sup>; y a ella se uniría en 1934 el Sanatorio psiquiátrico de la prisión celular de Valencia, a los que nos hemos referido con anterioridad.

En enero de 1933, las prisiones se reordenaron a su vez en tres grupos, llamados de servicio intenso, corriente y atenuado, según el número de presos que custodiaban, y con el propósito principal de facilitar el ascenso entre ellas de los funcionarios de prisiones<sup>67</sup>. La mayoría de las prisiones centrales quedaron en el primer grupo, de servicio intenso, junto con algunas de las provinciales, mientras que éstas y las de partido se distribuyeron a su vez entre los grupos de servicio corriente y atenuado.

Cada vez eran más, sin embargo, las prisiones de partido que se iban ocupando por los numerosos detenidos a causa de la crisis social y política que se vivía, sobre todo tras la promulgación, en agosto de 1933, de la Ley de Vagos y Maleantes que permitía arrestar a un amplio número de personas por razón de su peligrosidad social<sup>68</sup>. El hacinamiento que comenzaba a padecerse en estas cárceles, determinó que muchas de las prisiones suprimidas por Victoria Kent en 1931 tuvieran que volver a abrirse<sup>69</sup>, al tiempo que se dotaban nuevas plazas o se reintegraban al servicio activo los funcionarios que estaban en excedencia para poder atenderlas.

---

<sup>66</sup> *Gaceta de Madrid*, n°189, 08-07-1933, pp.177-179, y *Gaceta de Madrid*, n°258, 15-09-1934, p.2325.

<sup>67</sup> Decreto disponiendo que las Prisiones del territorio nacional se clasifiquen en tres grupos: de servicio intenso, corriente y atenuado, en *Gaceta de Madrid*, n°1, 01-01-1933, pp.4-5.

<sup>68</sup> Por ejemplo, Orden disponiendo que el edificio que fue Prisión Central de Mujeres de Alcalá de Henares sea utilizado para la aplicación de la Ley de 4 de agosto de 1933, con la denominación de Reformatorio de Vagos y Maleantes, en la *Gaceta de Madrid*, n°163, 12-06-1934, p.1647.

<sup>69</sup> Véase la Orden restableciendo, provisionalmente, las Prisiones de partido judicial que se indican, en la *Gaceta de Madrid*, n°216, 04-08-1933, p.852, o el Decreto restableciendo las prisiones de los partidos judiciales que se mencionan, en la *Gaceta de Madrid*, n°225, 13-08-1933, p.1019.

Junto a las restablecidas, también se crearon otras nuevas, que al menos en estos primeros años se construyeron siguiendo los modernos principios arquitectónicos de humanidad y salubridad. Así ocurrió, por ejemplo, con las dos prisiones de partido y las dos prisiones provinciales mandadas erigir por José Estellés en 1933 en las localidades de Priego de Córdoba y Cartagena, y Córdoba y Cáceres, respectivamente<sup>70</sup>.

La política de aumentar los establecimientos penitenciarios para recluir al creciente número de condenados que podríamos considerar “sociales”, continuaría tras finalizar el primer bienio de gobierno republicano, con la aparición de nuevos espacios penitenciarios como los Reformatorios de vagos y maleantes habilitados en la prisión de Alcalá de Henares o la prisión del Puerto de Santa María, la llamada Colonia agrícola de Burgos, u otras denominadas “*colonias penitenciarias o campos de concentración*” de las islas canarias de Hierro y Lanzarote. Conforme iban avanzando las protestas y conflictos sociales a finales de la República, se iban utilizando todo tipo de espacios de “reclusión excepcional”, desde a cuarteles, castillos, colegios, o fábricas, a los llamados “*barcos-prisión*”<sup>71</sup>. El análisis de estos nuevos espacios de detención, muy alejados del primer espíritu correccionalista republicano, escapa sin embargo de la cronología y objeto de estudio de este trabajo.

## **V. SISTEMA PENITENCIARIO Y RÉGIMEN INTERNO.**

Por lo que respecta al régimen penitenciario que se aplicaba cuando ocupó el cargo la primera Directora general de prisiones republicana en abril de 1931, según aparecía descrito en el subsistente Reglamento de prisiones de 1930, se basaba fundamentalmente en el sistema penitenciario progresivo en cuatro periodos.

El primer periodo era el de aislamiento celular, destinado a la observación y preparación del penado para su educación penitenciaria posterior, y caracterizado por la regla de silencio, prohibición de productos o lecturas al margen de las provistas por la prisión, y paseos limitados y ordenados por el patio. El segundo periodo, de vida mixta durante el día, con asistencia a los talleres, escuelas, oficios religiosos, y servicios o tareas de la prisión, se podía realizar pernoctando en celda individual en aquellas prisiones en las que fuera posible por la amplitud del departamento celular, o bien durmiendo en departamentos separados de los comprendidos en el tercer periodo.

---

<sup>70</sup> En la *Gaceta de Madrid*, n°287, 14-10-1933, p.389, y *Gaceta de Madrid*, n° 336, 2-12-1933, p.1440.

<sup>71</sup> Luis Gargallo Vaamonde, *El sistema penitenciario de la Segunda República*, op. cit., , pp.126-128, o Guadalupe Pérez García, “*La colonia penitenciaria de Villa Cisneros. Deportaciones y fugas durante la Segunda República*”, *Historia y Comunicación Social*, vol. 7, 2002, pp.169-186.

El tercer periodo era el de vida en común, en el que los penados estaban obligados a trabajar y a asistir a la escuela hasta completar su instrucción elemental, y tenían derecho a mejoras como la de usar en la cama colchones y mantas de su propiedad, o a mayores comunicaciones con el exterior (cuatro al mes los condenados a reclusión, y todos los festivos los condenados a prisión); aunque estos beneficios se podían revertir por mal comportamiento, regresando al segundo o primer periodo. Y, finalmente, el cuarto periodo era de libertad condicional, que solo se concedía, a propuesta de las Juntas de disciplina de las prisiones, a los penados que, habiendo superado el tercer periodo, y en determinados plazos de su condena, fueran acreedores de dicho beneficio por pruebas evidentes de intachable conducta y ofrecieran garantías de hacer vida honrada en libertad.

Las únicas mejoras que, según el propio preámbulo del Reglamento de prisiones de 1930, se habían introducido con su promulgación en el régimen interno de los reclusos, habían sido la reorganización de las oficinas y de los economatos administrativos, la suavización de la práctica del servicio de vigilancia, y la modificación del sistema de alimentación, *“a fin de que desaparezca la monotonía de los actuales ranchos”*<sup>72</sup>. Los castigos seguían incluyendo celdas de aislamiento o castigo, cadenas y grilletes en todas las prisiones.

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos declarados de Victoria Kent, junto a la laicización de las prisiones y la mejora del personal, era la humanización del tratamiento penitenciario de los reos, potenciando el régimen correccionalista o tutelar, no es de extrañar que el mayor número de medidas adoptadas cuando llegó el cargo fueran, precisamente, las destinadas a mejorar este régimen interno de los reclusos.

De entre las primeras, podemos destacar la Orden de 22 de abril de 1931, que permitía a los reclusos leer la prensa si no estaban incomunicados<sup>73</sup>; la Orden de 12 de mayo de 1931, para mejorar el régimen alimenticio de los reclusos, aumentando el capítulo presupuestario destinado a la compra de alimentos<sup>74</sup>; o la Orden de 13 de mayo de 1931, para retirar de las prisiones todas clases de cadenas de las llamadas *“blancas, grillos y demás hierros análogos que existan”*<sup>75</sup>, que causó un enorme revuelo mediático.

Poco después se publicaban la Orden de 20 de mayo de 1931, por la que se ordenaba colocar en cada prisión un buzón de reclamaciones, *“para contrastar en beneficio de los reclusos el tratamiento que se les apli-*

<sup>72</sup> *Gaceta de Madrid*, n°325, 21-11-1930, pp.1030.

<sup>73</sup> *Gaceta de Madrid*, n°113, 23-04-1931, p.283.

<sup>74</sup> *Gaceta de Madrid*, n°133, 13-05-1931, p.700, desarrollada en *Gaceta de Madrid*, n°149, 29-05-1931, p.1014 y *Gaceta de Madrid*, n°195, 14-07-1931, p.384.

<sup>75</sup> *Gaceta de Madrid*, n°134, 14-05-1931, p.724.

ca, facilitándoles, en todo momento, la exposición de sus peticiones y de sus quejas contra posibles abusos de Autoridad o interpretaciones equivocadas de los preceptos reglamentarios”<sup>76</sup>; y la Orden de 13 de julio de 1931, que también permitía a los funcionarios de prisiones tener comunicaciones con la prensa para poder denunciar los problemas, corruptelas o abusos internos<sup>77</sup>; la cual, como sabemos, fue derogada tan solo dos años después de su promulgación.

Además, se implementaron mayores normas de higiene en las prisiones, se mejoró la atención sanitaria de los reclusos, las reclusas y los hijos de estas, se generalizó la práctica de su traslado por línea férrea (o por el medio más rápido y económico de que se disponga, pero nunca a pie), se mejoró el utillaje o enseres de las prisiones (por ejemplo, con la compra de mantas de pura lana para evitar el frío de los reclusos<sup>78</sup>), se sustituyeron “los camastros inmundos de las cárceles por jergones nuevos”, y “en el aspecto cultural dispuse que se celebraran conferencias y conciertos a solicitud del director de cada prisión y se permitió la entrada de la prensa para los reclusos, siempre que fuera autorizada por el director. De este modo se evitaba lo que venía sucediendo: la entrada clandestina de toda clase de periódicos”<sup>79</sup>.

Más reformas relacionadas con la mejora de las condiciones de vida de los presos durante estos primeros meses, fueron las promulgadas específicamente en atención a la población reclusa mayor de setenta años. Para ellos comenzaron a decretarse indultos especiales o generales en diciembre de 1931<sup>80</sup>, y en marzo de 1932 se estableció que, con carácter general, pudieran recibir el beneficio de la libertad condicional cualquiera que fuera el grado en el que se encontraran al cumplir esa edad, siempre que dieran garantías de llevar una vida honrada<sup>81</sup>.

La política que, sin embargo, provocó mayor alarma social junto a la supresión de grilletes, hierros y cadenas, y la concesión de indultos, fue la relativa a las concesiones de permisos de salida en régimen de libertad condicional, que sin embargo ya estaba prevista en el Reglamento de prisiones de 1930 y Kent sólo implementó. Las numerosas concesiones de este tipo de permisos de fin de semana a los internos

---

<sup>76</sup> *Gaceta de Madrid*, nº141, 21-05-1931, p.851.

<sup>77</sup> *Gaceta de Madrid*, nº 195, 14-07-1931, p.384.

<sup>78</sup> *Gaceta de Madrid*, nº 235, 23-08-1931, p.1420.

<sup>79</sup> Victoria Kent, “*Las reformas del sistema penitenciario durante la Segunda República*”, *op. cit.*, pp.107-109.

<sup>80</sup> Orden del 10 de diciembre de 1931, por la cual se indulta a los penados que tengan más de 70 años, en *Gaceta de Madrid*, nº345, 11-12-1931, p.1426, y Orden de 19 de diciembre de 1931, sobre la anticipación de la libertad condicional a presos anciano, en *Gaceta de Madrid*, nº354, 20-12-1931, p.1844.

<sup>81</sup> Orden del 22 de marzo de 1932, por la cual concede a todos los septuagenarios de buena conducta el derecho a pedir la libertad condicional, en *Gaceta de Madrid*, nº84, 24-03-1932, p.2071.

que estuviesen en un grado avanzado y hubiesen demostrado buen comportamiento, fue de hecho una de las cuestiones que hizo replantearse al gobierno las políticas penitenciarias de Kent, junto a otras como, por ejemplo, la que pretendía establecer relaciones *vis a vis* de los internos con sus parejas en las prisiones, que nunca llegaría a ser aprobada<sup>82</sup>.

Tras la dimisión de Victoria Kent, su sucesor en el cargo, Vicente Sol Sánchez, afirmaba en una de sus primeras circulares, de 19 de junio de 1932, que “*el problema de las Prisiones ha evolucionado hoy en su esencia, y más que la obra científica de la corrección y reforma del hombre delincuente, constituye al día su fin primordial la función de seguridad y aislamiento del hombre peligroso*”<sup>83</sup>.

Podría entenderse con ello, y así lo han interpretado algunos autores<sup>84</sup>, que daba por finalizada la obra correccionalista e iniciaba una nueva etapa de defensa social frente al impulso tutelar. Pero siendo cierto que, debido a las convulsas circunstancias del momento, durante su mandato se dictaron algunas medidas corporativistas o restrictivas en pro de la seguridad, como las que hemos analizado más arriba en relación al personal de establecimientos penales, no se puede afirmar tajantemente que se diera al traste con toda la labor de humanización y corrección alcanzada hasta entonces. Más bien, como decía en su citada circular Vicente Sol, esta se daba por supuesta, entendiéndose que la reforma penitenciaria ya había “*evolucionado en su esencia*”, y que sólo cabía esperar a que produjera los efectos deseados.

De hecho, el nuevo Código penal republicano de 1932, que se aprobó a los pocos meses del nombramiento de Vicente Sol como Director general de prisiones, se basaba expresamente en la humanización de las penas y el espíritu correccionalista, aboliendo las penas de muerte, relegación y degradación, suprimiendo las penas de cadena perpetua y temporal, y modernizando el resto de las penas privativas de libertad<sup>85</sup>. La finalidad última era asegurar la “*elasticidad*” del sistema y mantener los mismos principios alcanzados para la ejecución de las penas: clasificación de penados, régimen celular, sistema progresivo con aplicación, en lo posible, de un último periodo de libertad condicional, trabajo y educación para el delincuente como presupuestos básicos para su reinserción, trato humanitario a los presos y mejoras en sus condiciones de vida, etc.

---

<sup>82</sup> Ricardo M. Mata y Martín, *Victoria Kent al frente de las prisiones españolas (1931-1932)*, Marcial Pons, Madrid, 2020, pp.198-201.

<sup>83</sup> *Gaceta de Madrid*, nº 171, 19-06-1932, p.2027.

<sup>84</sup> Tomás de la Quadra Salcedo, “*Seguridad pública y política penitenciaria*”, *op. cit.*, p.76, o Luis Gargallo Vaamonde, *El sistema penitenciario de la Segunda República*, *op. cit.*, pp.63-66.

<sup>85</sup> Carlos García Valdés, *Régimen penitenciario de España (Investigación histórica y sistemática)*, Madrid, 1975, p.47.



Además de proceder a la adaptación de los establecimientos penitenciarios para el cumplimiento de las nuevas penas privativas de libertad y sus fines, observando lo prescrito en el Código penal, como vimos en el epígrafe anterior, el propio Vicente Sol impulsó otras interesantes reformas tutelares, como la instalación de nuevos talleres para la formación de los reclusos, uno de carpintería mecánica y ebanistería en la Escuela de Reforma de Alcalá de Henares, y otro de cerrajería y metalurgia en la Colonia Penitenciaria de Santoña<sup>86</sup>; el establecimiento de nuevas reglas destinadas a la mejora de la alimentación en las prisiones y la gestión de los economatos<sup>87</sup>; o la obligación de crear un depósito central de medicamentos, instrumental quirúrgico y materias desinfectantes y desodorantes para todas las prisiones del Estado<sup>88</sup>.

La preocupación por el delincuente también se puso de manifiesto con la fundación, en febrero de 1932, de un servicio de Biología Criminal dedicado al estudio científico de los delincuentes en el seno del Instituto de Estudios Penales, que se ocuparía del examen de los tratamientos especiales que requirieran algunos de ellos<sup>89</sup>. El Instituto en su conjunto sería reorganizado bajo el nombre de Escuela de Criminología en febrero de 1935<sup>90</sup>; aunque poco más de un año después, en marzo de 1936, se restablecería otra vez como Instituto, ordenándose que su anejo psiquiátrico, del que dependía el Servicio de Biología, reanudara inmediatamente sus funciones<sup>91</sup>.

Durante los escasos cuatro meses en los que ocupó la Dirección general de prisiones Manuel Ruiz Maya, se aprobó, por su parte, el primer Reglamento de los servicios de sanidad e higiene de prisiones<sup>92</sup>, con el que se pretendía dar unidad a la organización higiénica y al funcionamiento de estos servicios en los establecimientos penitenciarios, en atención a las nuevas normas nacionales e internacionales que impulsaban la sanidad moderna, y bajo la coordinación o dirección de la nueva sección de sanidad e higiene creada en la Dirección general de prisiones.

Pero si todas estas reformas o medidas fueron favorables al régimen interno de los reclusos, podría decirse que las acometidas José Estellés durante los últimos meses del periodo en estudio, evidencian de forma aún más nítida la recuperación del impulso humanitario y tutelar de la política penitenciaria desarrollada por el primer gobierno republicano. Durante su

---

<sup>86</sup> *Gaceta de Madrid*, n°339, 04-12-1932, p.1625

<sup>87</sup> *Gaceta de Madrid*, n°344, 09-12-1932, pp.1750-1753, y *Gaceta de Madrid*, n°104, 14-04-1933, pp.341-342

<sup>88</sup> *Gaceta de Madrid*, n°41, 10-02-1933, pp.1066-1067.

<sup>89</sup> *Gaceta de Madrid*, n°56, 25-02-1933, pp.1066-1067.

<sup>90</sup> *Gaceta de Madrid*, n°59, 28-02-1935, pp.1737-1738.

<sup>91</sup> Decreto de 7 de marzo de 1936, en *Gaceta de Madrid*, n°68, 08-03-1936, pp.1923-1924.

<sup>92</sup> *Gaceta de Madrid*, n°189, 08-07-1933, pp.175-177.

mandato se aprobó incluso la creación de una Comisión para la elaboración de un nuevo Reglamento penitenciario que sustituyera al de 1930, avanzando en la dirección correccionalista<sup>93</sup>; aunque lamentablemente dicha Comisión, de la que formó parte la propia Victoria Kent, fue disuelta por su sucesor Hipólito Jiménez el 24 de diciembre de 1933<sup>94</sup>.

Otras medidas adoptadas por Estellés para mejorar las condiciones de vida de los presos, fueron la aprobación de un suplemento de crédito extraordinario para renovar el material de prisiones<sup>95</sup>; la orden por lo que se mandaba vacunar de tuberculosis a todos los niños nacidos en ellas<sup>96</sup>; la circular por la que se prohibía el aislamiento de los reclusos por más de seis meses, y el empleo de celdas sin luz natural o insuficientemente ventiladas<sup>97</sup>; o la orden por la que derogaban los artículos del Reglamento de prisiones que impedían a los presos quedarse con la remuneración íntegra de su trabajo, afectando parte de la misma al pago de sus responsabilidades civiles<sup>98</sup>.

## VI. CONCLUSIONES.

En conclusión, los dos primeros años del gobierno socialista-azañista de la Segunda República, fueron de especial relevancia para la mejora de la cualificación y las condiciones laborales del cuerpo civil de funcionarios y funcionarias de prisiones, poniéndose fin a la influencia religiosa en los establecimientos penitenciarios; para el desarrollo del servicio de inspección penitenciaria, que aumentó su plantilla y sus resultados; para la promoción de la ciencia penitenciaria en beneficio de la formación del personal de prisiones, y del tratamiento penitenciario de los reclusos y reclusas; y, particularmente, para la recuperación e impulso de las políticas humanitarias y correccionalistas.

Estas profundas reformas no sólo se acometieron durante los primeros catorce meses en los que ocupó la Dirección general de prisiones Victoria Kent, quien dejó marcadas muchas de las líneas de acción y medidas a adoptar, sino también bajo la dirección de sus sucesores en el cargo, Vicente Sol, Manuel Ruiz y José Estellés. Por ello, no puedo coincidir con quienes defienden que, tras Victoria Kent, apenas se introdujeron cambios en el régimen penitenciario, limitándose la legislación a cuestiones materiales y de seguridad dentro de las prisiones; ni con aquellos que aún van más lejos asegurando que, en el periodo posterior al de la icónica figura, no sólo se paralizó la reforma penitenciaria, sino que incluso cam-

<sup>93</sup> *Gaceta de Madrid*, n°265, 22-09-1933, p.1828.

<sup>94</sup> *Gaceta de Madrid*, n°361, 27-12-1933, p.2173.

<sup>95</sup> *Gaceta de Madrid*, n°283, 10-10-1933, p.250

<sup>96</sup> *Gaceta de Madrid*, n°283, 10-10-1933, p.256.

<sup>97</sup> *Gaceta de Madrid*, n°293, 20-10-1933, pp.524-525.

<sup>98</sup> *Gaceta de Madrid*, n°311, 07-11-1933, p.901.

bió radicalmente de orientación, trocando su carácter humanitario y tutelar por la defensa social y el miedo. Tales cambios llegarían ciertamente en periodos posteriores, pero por motivos muy distintos al que iluminada el primer espíritu republicano.

Fecha de envío / Submission date: 23/3/2024

Fecha de aceptación / Acceptance date: 2/5/2024