

# Antecedentes normativos del sistema de individualización científica

ENRIQUE SANZ DELGADO  
Prof. Titular de Derecho Penal  
Universidad de Alcalá

## RESUMEN

*El sistema de individualización científica recogido en la Ley General Penitenciaria española, encuentra antecedentes normativos en los primeros años del siglo XX, en un modelo de ejecución penal innovador, que rompía con el diseño del régimen progresivo de condenas implantado en España y en otras naciones. Se abordan en este trabajo aquellas novedosas reformas, las normas que las integraron, y las huellas que dejaron y hoy se advierten en la normativa vigente.*

*Palabras Clave: Sistema penitenciario; Ley penitenciaria española; Individualización científica; Régimen progresivo; Tratamiento penitenciario; Sentencia indeterminada.*

## ABSTRACT

*The scientific individualization system included in the Spanish General Penitentiary Law, finds normative antecedents in the first years of the 20th century, developing an innovative penitentiary system, which broke with the classic progressive regime design, implemented in Spain and in other nations. This work deals with those novel reforms, about the laws that included them up, and the traces they left and today are noticed in the current regulations.*

*Keywords: Prison/Penitentiary System; Spanish Prison Law; Scientific Individualization; Progressive Regime; Penitentiary Treatment; Prison Treatment, Indeterminate Sentence.*

SUMARIO: Introducción.–I. La huella doctrinal y normativa de Rafael Salillas.–II. El Decreto de 18 de mayo de 1903.–III. El ambiente profesional y la recepción de la novedad.–IV. La reforma de 1968 y el tratamiento penitenciario. Una breve aproximación hacia el presente.–V. La integración de la herencia salillista en la Ley y el Reglamento penitenciario.

## INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (LOGP), cumplía recientemente cuarenta años de una muy digna vigencia, y aunque necesitada de reformas y de actualización a la realidad de la ejecución penal del siglo XXI, pudiera afirmarse que, en múltiples aspectos, aún goza de una relativa buena salud, a salvo de los embates que ha sufrido en elementos estructurales de su sistema, tras la llegada de reformas que con el nuevo siglo la desnaturalizaron, afectando a instituciones vertebrales y a algunos de sus principios esenciales. Si la más reciente reforma, del año 2015, vino a modificar el sentido del «cuarto grado penitenciario», el principal de tales gravámenes aparecía tres lustros atrás, con la promulgación de la regresiva Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de cumplimiento íntegro de las penas (1), normativa que permitió una reforma involucionista en

---

(1) *Vid.*, al respecto de la trascendencia de dicha regresiva reforma, entre otros: TÉLLEZ AGUILERA, A., «La reforma del Código penal y sus implicaciones penológicas», en *La Ley Penal Revista de Derecho Penal, Procesal y Penitenciario*, n.º 1, 2004, pp. 30 y ss.; el mismo: *Nuevas penas y medidas alternativas a la prisión*, Edisofer, Madrid, 2006, pp. 63 y 65 (nota 167); el mismo: «La necesaria reforma de la Ley Penitenciaria», en Consejo General del Poder Judicial (Castro Antonio, J. L. Dir.): *Derecho Penitenciario: incidencia de las nuevas modificaciones*, Cuadernos de Derecho Judicial, XXII, 2006, p. 377; el mismo: «Prisión permanente y libertad condicional suspensiva como reformas perturbadoras del sistema penitenciario», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, Extra 2019, p. 343; SANZ DELGADO, E., *El humanitarismo penitenciario español del siglo XIX*. Edisofer, Madrid, 2003, pp. 15 (nota), 25 y 286; el mismo: «La reforma introducida por la regresiva Ley Orgánica 7/2003 ¿Una vuelta al siglo XIX?, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2.ª época, n.º Extraordinario 2, 2004, pp. 195 y ss.; RENART GARCÍA, F., *La libertad condicional. Nuevo régimen jurídico (adaptada a la L.O. 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro de las penas)*. Edisofer, Madrid, 2004, *passim*; CERVELLÓ DONDERIS, V., «Los nuevos criterios de clasificación penitenciaria», en *La Ley Penal. Revista de Derecho Penal, Procesal y Penitenciario*, n.º 8, monográfico 25 años de la Ley General Penitenciaria, septiembre 2004, p. 12; BUENO ARÚS, F., «Influencia de las reformas legislativas en la intervención penitenciaria», en VV.AA.,

materia penal y penitenciaria. Especialmente, por razón de la modificación del artículo 36.2 del Código penal, con la consecuente introducción «a la francesa» del período de seguridad exigible para el acceso al régimen abierto de los condenados a penas superiores a 5 años. Se quebraba entonces el fundamento que residía en un precepto cardinal de nuestro sistema penitenciario, en el nuclear artículo 72 LOGP, y ello nos devolvía a un pasado legislativo protagonizado por los criterios informadores del denominado régimen progresivo de cumplimiento de condenas, con antecedentes históricos decimonónicos que atendemos en estos párrafos.

Señalados con prioridad algunos límites y desventajas del sistema progresivo por el principal protagonista de estas páginas, D. Rafael Salillas y Panzano, será el mismo polímata, crítico y reformador, hasta entonces intérprete del pasado y prelegislador, quien con su iniciativa e influencia administrativa e institucional, en los primeros años del siglo xx, atisbaría y anunciaría un futuro posible, anticipando con su modelo que denominó tutelar correccional un sistema penitenciario de contenido rupturista, innovador, similar en su engranaje y en sus principios esenciales al que hoy contemplamos en la normativa en vigor, destinado ya por entonces al tratamiento reformador de los penados, antecedendo a los procedimientos de flexibilidad en la clasificación y a los fines de reeducación y reinserción social.

El vigente y vertebral (2) artículo 72 de nuestra Ley Penitenciaria de 1979 vino a establecer una definitiva orientación, en el momento de su promulgación, en su número primero: *«Las penas privativas de la libertad se ejecutarán según el sistema de individualización científica, separado en grados, el último de los cuales será el de libertad*

---

*25 años de Ley General Penitenciaria. Ayer, hoy y mañana. 3.ª Jornadas de la Asociación de Técnicos de Instituciones Penitenciarias, Cáceres, 2005, pp. 34-36; LÓPEZ PEREGRIN, C., «La pena de prisión en España tras las reformas de 2003 y los fines de la pena», en Revista Electrónica Trimestral Ámbito Jurídico, n.º 6, 2005 (Disponible en: [https://www.upo.es/export/portal/com/bin/portal/upo/profesores/mcloppe/profesor/1213878047702\\_la\\_pena\\_de\\_prision\\_en\\_espaxa.pdf](https://www.upo.es/export/portal/com/bin/portal/upo/profesores/mcloppe/profesor/1213878047702_la_pena_de_prision_en_espaxa.pdf)); LLOBET ANGLÍ, M., «La ficticia realidad modificada por la Ley de Cumplimiento Íntegro y Efectivo de las Penas y sus perversas consecuencias», en *InDret, Revista para el análisis del Derecho*, 1/2007, pp. 11 y ss.; SOLAR CALVO, P., «Consecuencias de la Ley Orgánica 7/2003 en el ámbito penitenciario», en *Diario La Ley* n.º 7238, Sección Doctrina, 10 de septiembre de 2009; RODRÍGUEZ YAGÜE, C., «Un análisis de las estrategias contra la superpoblación penitenciaria en España a la luz de los estándares europeos», en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 20-05 (2018), p. 21 (Disponible on line: <http://criminet.ugr.es/recpc/20/recpc20-05.pdf>).*

(2) Que, en términos del gran especialista Abel Téllez, «recoge la herencia Salillana». Cfr: TÉLLEZ AGUILERA, A., *Derecho penal. Parte General. Un estudio crítico desde la práctica judicial*. Edisofer, Madrid, 2015, p. 647.

*condicional, conforme determina el Código penal*». Pero esta idea y el término «individualización científica», que vino a insertarse en la legislación orgánica de la mano del principal redactor de la misma, encuentra un origen o antecedente focalizado tres cuartos de siglo atrás; etimología que ha desvelado el legislador en diversas ocasiones: la primera, en el año 1991, en su obra *Los Presos jóvenes*, al final de la misma. Atendía entonces mi maestro, el profesor García Valdés, al primer intento infecundo de puesta en práctica del sistema tutelar correccional impulsado por Salillas en el Decreto de 18 de mayo de 1903, en su primera implantación en la regulación de la hasta entonces conocida como Escuela de reforma de Alcalá de Henares (3) para, advirtiendo las dificultades surgidas entonces y las resistencias al modelo, concluir afirmando: «La ideología tutelar salillista poco podía hacer, sino impregnar poco a poco, silenciosamente, casi por la puerta de atrás, algunos elementos de tratamiento, diluida en la vorá-gine de periodos carcelarios tasados, prisiones gradualmente clasificadas y automatismo en la ejecución de la condena. Poco podía hacer... , salvo, eso sí, esperar tiempos mejores» (4).

Tras aquel primer apunte, recordando el impulso de Salillas hacia una nueva dirección tratamental en la ejecución penal española, la inclusión en la norma del término «individualización científica» la explicaría, a modo de confidencia, el propio catedrático de Alcalá, por vez primera en 1998, en su intensa obra *Del Presidio a la Prisión modular*, como sigue: «Cuando en los debates de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, acerca de la vigente Ley General Penitenciaria, se encasquilló la discusión para buscar una palabra, y una idea, diferente a la denominación de «régimen progresivo» para el sistema de tratamiento de los internos, y hube de encontrar el término adecuado, me acordé de dos cosas: de Montesinos y Cadalso, decidiendo no arrumbarles; y de lo escrito por el maestro de Angüés (léase Salillas): en el actual artículo 72 figura, así, «individualización científica, separado en grados». Fue mi lealtad a nuestra mejor historia, a un término querido, compatible con mi homenaje a

---

(3) *Vid.*, al respecto de tal inserción normativa, la visión del Director de aquella escuela, quien habiendo sido alumno de la escuela de Criminología desde 1908, se refería al proceso individualizador, «al examen individual de cada uno de los jóvenes (...), con el exclusivo objeto de conocer al delincuente que se le confía para poder clasificarle y señalarle un tratamiento individual en armonía con su estado psíquico, con sus elementos de vida y, en una palabra, adecuado a su personalidad». *Cfr.*: DE LAS HERAS, J., *La juventud delincuente y su tratamiento reformador* (Ed. original, 1927) Mod. Ed. Fundación Respuesta Social Siglo XXI, Madrid, 2008, p. 39.

(4) *Cfr.*: GARCÍA VALDÉS, C., *Los presos jóvenes (Apuntes de la España del XIX y principios del XX)*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1991, p. 134.

Salillas y el reconocimiento tardío de todos, aun, probablemente, sin muchos saberlo. Pero se deslizó en nuestra norma orgánica su pensamiento como lo hizo a lo largo de su obra: discretamente, poco a poco, casi sin darse cuenta, como un reflejo, mas con la firmeza y la entidad de la razón» (5). Una última justificación puede añadirse, en términos más recientes del otrora legislador: «faltaba la mención a la creación de Salillas, la ideología tutelar individualizadora, base del tratamiento» (6) (...), «pero la historia ignora las vueltas que la misma da. Tuvo que esperar setenta y seis años para hacerse realidad el sueño de aquel hombre modesto, criminólogo y penitenciario ejemplar. Hoy nuestra vigente Ley Orgánica habla del sistema «de individualización científica, separado en grados». Precisamente el recuerdo y el conocimiento del pasado me facilitaron dar con el término adecuado cuando escribí el precepto concreto que recoge la frase» (7). Dicho está por quien podía decirlo. Lo que viene de seguido es tan solo el detalle, en el contexto normativo de entonces y de ahora.

## I. LA HUELLA DOCTRINAL Y NORMATIVA DE RAFAEL SALILLAS

Se plantea, por ello y en adelante, un contenido contextual e historicista que atañe tanto a la etiología de la norma legal orgánica vigente, cuanto a los principios surgidos en los albores del siglo XX, que reno-

---

(5) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C., *Del presidio a la prisión modular. Ópera Prima*, Madrid, reimpresión 2009, p. 44; dando noticia de ello, SANZ DELGADO, E., *El humanitarismo penitenciario...*, ob. cit., p. 14; el mismo: «Dos modelos penitenciarios paralelos y divergentes. Cadalso y Salillas», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, n.º extra 1, 2006 (Homenaje al Profesor Francisco Bueno Arús), p. 193; y, más recientemente, ANDRÉS LASO, A., *Nos hará reconocernos. La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria: origen, evolución y futuro*. Premio Nacional Victoria Kent, año 2015, Secretaría General Técnica, Madrid, 2016, p. 164; NÚÑEZ, J.A., *Fernando Cadalso y la reforma penitenciaria*. Universidad Carlos III de Madrid/Dykinson, Madrid, 2014, p. 40; o, en un merecido análisis sobre la obra y caracteres del legislador de 1979, al que brillantemente homenajeaba en su setenta cumpleaños, TÉLLEZ AGUILERA, A., *Vidas paralelas en el penitenciarismo europeo. De la unificación italiana a la transición española, a través de sus figuras señeras*. Edisofer, Madrid, 2017, pp. 73-84 (especialmente, pp. 83 y 84).

(6) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C., «Recuerdos de memoria: cómo se elaboró la Ley Orgánica General Penitenciaria», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, Extra 2019, 40 años de Ley General Penitenciaria, 2019, p. 34.

(7) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C., «La legislación penitenciaria española. Orígenes y Ley Orgánica General Penitenciaria», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXVIII, 2015, p. 70.

vados terminaron inspirando nuestra Ley penitenciaria de 1979. El protagonismo lo encontramos, se ha dicho, en la renacentista persona de Rafael Salillas, cuya figura ha ofrecido constantes señales de altura científica más señaladas en el ámbito criminológico, pero también desde su perfil penitenciario (8) que reforzamos en estas líneas. La huella de su pensamiento y su reflejo en la norma penitenciaria se advierte profunda y clara todavía hoy. Como tuve ocasión de señalar, la prioridad del mismo en la órbita de la ejecución penal podría llegar incluso hasta la propia denominación de la disciplina objeto de estudio, que ya el galeno oscense nos anticipaba (9). Pronosticaba embriónariamente un concepto y una cierta autonomía de la normativa que creía que podía denominarse *Derecho penitenciario*, en referencia a las nuevas prácticas que advertía en otras legislaciones, y lo afirmaba aquel médico de prisiones, como ya apuntamos, un cuarto de siglo antes de explicitar aquel término autores de relieve como Novelli (10), D'Aniello (11) o Siracusa (12) en Italia, reivindicando Salillas la apli-

(8) *Vid.*, al respecto de sus iniciativas y resultados, SANZ DELGADO, E., «Rafael Salillas y Panzano penitenciarista», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*. Vol. LXV, 2012, pp. 155-177.

(9) *Vid.* SANZ DELGADO, E., «Rafael Salillas y Panzano penitenciarista...» *ob. cit.*, p. 167.

(10) *Vid.* NOVELLI, G., «L'autonomia del Diritto Penitenziario», en *Rivista di Diritto Penitenziario*, enero-febrero, 1933, pp. 6-7. La discusión acerca de la autonomía del Derecho penitenciario, la recogía el propio Novelli en el citado y ya clásico artículo, explicado brillantemente dicho momento histórico en TÉLLEZ AGUILERA, A., «Novelli y su tiempo. Una aproximación a los orígenes y al concepto de Derecho penitenciario», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, n.º 255, 2011, pp. 12-21; con anterioridad, *vid.*, entre otros, CUELLO CALÓN, E., *La moderna penología (represión del delito y tratamiento de los delincuentes. Penas y medidas. Su ejecución*, tomo I, Bosch, Barcelona, 1958, p. 11; BUENO ARÚS, F., «Sobre la autonomía del Derecho penitenciario», en *Estudios Penales y Penitenciarios*. Madrid, 1981, pp. 12 y ss.; GARCÍA VALDÉS, C., *Comentarios a la legislación penitenciaria*. 2.ª ed., Civitas, 1982 (reimpresión 1995), Madrid, p. 18; el mismo: *Teoría de la Pena*. Tecnos, Madrid, 1987, pp. 89 y 90; MAPELLI CAFFARENA, B., «La autonomía del Derecho penitenciario», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 11, Monográfico en homenaje al Prof. Luis Jiménez de Asúa, junio 1986, p. 453; más recientemente, MATA y MARTÍN R. M., *Fundamentos del sistema penitenciario*. Tecnos, Madrid, 2016, p. 105; si bien algún autor como Cano Mata, ha situado dicha reivindicación de tal carácter autónomo, en «los escritos de diversos autores de la segunda mitad del siglo XIX, cual lo demuestra el ataque de la Unión Internacional de Derecho Penal criticando a los segregacionistas que pretendían separar lo penitenciario de lo penal». *Cfr.* CANO MATA, A., «Derecho penitenciario administrativo: protección al recluso», en *Revista de Administración Pública*, n.º 76, 1975, p. 34.

(11) *Vid.* D'ANIELLO, M., *Appunti di Diritto Penitenziario*, La Toga, Napoli, 1934.

(12) *Vid.* SIRACUSA, F., *Istituzioni di Diritto Penitenziario*, Ulrico Hoepli, Milano, 1935, *passim*.

cación del régimen tutelar (13) correccional, surgido de su iniciativa. Con mayor detalle, tras dos años de estabilización normativa desde la instauración del sistema progresivo de cumplimiento de condenas en el año 1901, se promulgaban, de su mano, decretos trascendentes en la primera mitad del año 1903, introduciéndose primeramente su modelo en la penitenciaría para jóvenes de Alcalá de Henares (14); y así, con base en experiencias legislativas extranjeras y con referencia a tal modelo educativo y tutelar, Rafael Salillas vino a referirse al remanente administrativo que quedaría tras la evolución del Derecho penal hacia un Derecho nuevo, como sigue:

«En lo concerniente a la juventud el Derecho penal ya no existe, ni la prisión tampoco existe. La ha substituido un nuevo derecho y nuevas maneras de proceder. La tendencia significada de este modo hará definitivamente su camino y entonces el magistrado perderá muchos atributos que se integrarán más apropiadamente en el nuevo funcionario de Prisiones, transformándose el Derecho penal en lo que provisionalmente se podría llamar Derecho penitenciario. Si miráramos estas cosas en el sentido de la sentencia indeterminada, encontraríamos ya el vislumbre de la solución» (15).

El propio Salillas tomaba por entonces como base justificativa para su modelo, la citada realidad del establecimiento de Alcalá, denominada por entonces Escuela de reforma, si bien no respecto del régimen establecido desde el 17 de junio de 1901 (16), sino conforme a su regulación posterior, que ya llevaba su impronta, de 8 de agosto

---

(13) Terminología que coincidiría con la utilizada en esos años por Pedro Dorado, y que dejaba plasmada en DORADO MONTERO, P., *Bases para un nuevo Derecho Penal*. Barcelona, 1902, ed. 1923, p. 13, por la que se cita.

(14) A partir del Decreto firmado por el ministro Francisco de los Santos Guzmán, dado en San Sebastián a 8 de agosto de 1903, «disponiendo que el establecimiento reformativo de jóvenes delincuentes instituido en Alcalá de Henares, sea considerado como único para el cumplimiento de toda clase de condenas» —*Gaceta* de 11 de agosto—.

(15) Cfr. SALILLAS Y PANZANO, R., «El año penitenciario 1907», en *Revista penitenciaria*, Año V, tomo V, 1908, p. 45.

(16) A diferencia de lo que ha planteado RAMOS VÁZQUEZ, I., «El sistema de reformativo (*reformatory system*). Antecedentes, influencias y primeras experiencias en España», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXVIII, 2015, p. 176, quien hace referencia al Real Decreto de 17 de junio de 1901, al que conecta sin tino con la sentencia indeterminada, por cuanto, al margen de la confusión terminológica que mostraba la norma (pues en puridad, lo que establecía el artículo 21 de dicha normativa era una modalidad de régimen abierto y no una libertad condicional como hoy es entendida), en ningún caso ello era conforme a la sentencia indeterminada, pues se establecía (*ex art. 4.º*) el sistema irlandés o de Crofton, y puesto que esa transformación habría de llegar más tarde, ya en 1903, bajo el influjo del decreto salillista de 18 de mayo aquel año.

de 1903, que además de convertirlo –al menos nominativamente– en Reformatorio, se acercaba en su funcionamiento a los postulados del engranaje vertebral de su sistema: la clasificación indeterminada intramuros, mediante la aplicación del sistema tutelar correccional. Así, el artículo 4.º de dicha normativa de Alcalá señalaba: «El establecimiento reformativo se organizará conforme al régimen de tutela y tratamiento correccional establecido por Real Decreto de 18 de mayo último». Y, como segunda manifestación normativa, el mismo modelo tutelar correccional sería también implantado, esta vez para presos adultos, por Real Decreto de 18 de octubre de 1906, que suprimía el establecimiento penal de Tarragona, llevándose su población penal al castillo de San Fernando de Figueras, y cuyo nuevo artículo 4.º dispuso: «que se establezcan separaciones conforme al precepto de clasificación indeterminada preceptuado en el art. 6.º del Real decreto de 18 de mayo de 1903». La dinámica progresiva no se soslayaba *per se*, y el siguiente artículo 5.º de la misma normativa, aceptaba una suerte de progresividad y con ello antecedía a la mención a la división en grados del sistema del presente artículo 72 LOGP, al decirse en 1906: «El orden clasificativo preceptuado en el artículo anterior, se acomodará a una pauta progresiva...» La nueva tendencia legislativa no encontraría mayores asientos. Necesitada de asimilación y de la indispensable formación para su necesaria aplicación por el personal penitenciario, vería frenada su inercia y otras urgencias direccionaron la iniciativa administrativa. La traslación de los presidios norteafricanos (17) se convertiría, para entonces, en la prioridad.

En la clasificación indeterminada se advierte en cualquier caso un primer antecedente. Si el análisis individualizado del delincuente le servía a Salillas como medio necesario para la acción tutelar, la dinámica de la indeterminación, de la condena y de la clasificación, dependientes de dicho proceso de individualización, se había convertido en elemento clave y esencial de su modelo (18), que reivindicaba todavía en 1908, esto es, la adecuación de la fase de cumplimiento a las circunstancias del penado, sin necesidad del paso obligado de éste por cada etapa, cual era característica esencial del régimen progresivo. Aquella semilla dará sus frutos en el futuro, pues como se ha señalado mucho después con acierto, «el sistema de individualización científica sostiene que la premisa fundamental debe de centrarse en el penado y

---

(17) *Vid.*, por todos, SALILLAS, R., *La Traslación de los presidios de África y la reforma penitenciaria (historia palpitante)*. Imp. Bernardo Rodríguez, Madrid, 1906, *passim*.

(18) *Vid.* SANZ DELGADO, E., «Rafael Salillas y Panzano penitenciario...», *ob. cit.*, p. 162.



no en la duración de su condena» (19), y es que, como hemos afirmado en otra parte, «cuando hoy se revitaliza la vertiente clínica de la ciencia criminológica y se reafirma la idea tratamental (Cullen y Gilbert, Cullen y Jonson, Herrero Herrero), tras lustros de críticas, los postulados de Salillas resurgen y desvelan su prioridad científica» (20). El impulso, a primeros del siglo xx, de lo que podríamos denominar criterios de prevención especial positiva, elástica y flexible (21), con base en fundamentos científico-criminológicos.

Todo venía de un nuevo pensamiento social y penal, al que atendía y que interiorizaba Salillas. En aquellos últimos años del siglo xix y primeros del xx, se hizo presente un movimiento intelectual proveniente del positivismo criminológico, con alguna influencia francesa determinante (22), si bien con raíces propias, asimiladas de las doctri-

(19) *Cfr.* SERRANO PATIÑO, J.V., *El Derecho Penitenciario militar español*. Edisofer, Madrid, 2016, p. 133; característica también señalada por Mata y Martín al decir: «las condiciones y duración del internamiento no es una tasa previamente fijada, sino que dependerá de la evolución del penado». *Cfr.* MATA Y MARTÍN R.M., «Los orígenes de la formación criminológica en España: La escuela de criminología», en VV.AA., *Criminología Integrativa: contributos para una comunidade criminológica de lingua portuguesa* (Cândido DA AGRA/Marcus Alan de Melo GOMES, Orgs). Editora D'Plácido, 2018, p. 501.

(20) *Cfr.* SANZ DELGADO, E., «Rafael Salillas y Panzano...», *ob. cit.*, p. 157. Al respecto, entre otros, *vid.* CULLEN, F.T./GENDREAU, P., «The Effectiveness of Correctional Rehabilitation. Reconsidering the «Nothing Works» Debate», en VV.AA. (Goodstein, et Al, eds.): *The American Prison*. Plenum Press, New York, 1989, pp. 23 y ss.; otorgando validez a los procedimientos meta-analíticos, GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A., *Tratado de Criminología* (Introducción. Modelos teóricos explicativos de la criminalidad. Prevención del delito. Sistemas de respuesta al crimen). 2.ª ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 985-987; CULLEN, F.T./JONSON, C.L., *Correctional Theory. Context and Consequences*. London, 2012; CULLEN, F.T./GILBERT, K.E., *Reaffirming Rehabilitation*. 2.ª ed. Ámsterdam, 2013; HERRERO HERRERO, C., *Tratado de Criminología Clínica*. Dykinson, Madrid, 2013, pp. 550 y ss.

(21) *Vid.* SANZ DELGADO, E., «Rafael Salillas y Panzano...», *ob. cit.*, p. 162.

(22) *Vid.* SALEILLES, R., *L'individualisation de la peine*. Félix Alcan, Paris, 1898 (2.ª ed. Traducción española, por Juan de Hinojosa, Madrid, 1914, por la que se cita). El propio Raymond Saleilles resaltaba la necesidad de sus criterios al hablar de la escuela clásica y su falta de individualización. *Vid.*, *ob. cit.*, pp. 91 y ss. Y expresa la exigencia de la que denomina «individualización administrativa», para seguir exponiendo lo referente a la duración de las condenas en estos expresivos términos, introductores de la sentencia indeterminada y del tratamiento individualizador: «la individualización administrativa comprende las dos cuestiones, la relativa al régimen y la relativa a su duración; pero veremos que de hecho sólo constituyen una. Es evidente que no se puede armonizar la regeneración moral con la certeza de una liberación a día fijo. Si la pena es, ante todo, una medida de reforma, un tratamiento moral, es imposible fijar su duración de antemano. No se puede prever el tiempo que exija rehacer una educación, y es tan absurdo limitar su duración a tantos meses o a tantos años, como absurdo sería que el médico, al declararse una enfermedad grave, preve-

nas correccionalistas de la segunda mitad decimonónica, y asentadas por entonces en el influyente entorno de la Institución libre de enseñanza (23); ideario que encontraba un apoyo en el pensamiento y en la obra de Pedro Dorado Montero (24), un pilar teórico al que se aferraría en sus manifestaciones Rafael Salillas (25). A partir de las ideas de

---

yese su curación a plazo fijo (...). Trátase de un estado casi siempre crónico, constitutivo de la psicología interna del individuo (...). No puede haber indeterminación respecto de la duración más que si hay adaptación apropiada e individualizada en cuanto al régimen. No se puede pretender mantener a nadie en la cárcel, o en otro establecimiento análogo, por una duración indeterminada, más que comprometiéndose a hacer el régimen a que se les somete un instrumento de reforma moral apropiada a su naturaleza (...). Cfr., ob. cit., pp. 347-351.

(23) Aunque un elemento característico de tal institución que preconizaba la libertad de pensamiento, que se alejaba de la doctrina católica educativa, hasta entonces imperante, no pareciera haber influido en el pensamiento técnico-penitenciario de Salillas, quien conocedor de la realidad antecedente en la historia penitenciaria, mantuvo en su sistema tutelar del Decreto de 1903 la conveniencia de la actuación del capellán en prisión. Algo similar tenía lugar en Elmira, modelo especialmente valorado entonces, donde se respetaba la creencia religiosa, habiendo en todo caso capellanes. Vid., al respecto, CADALSO, F., *Instituciones penitenciarias de los Estados Unidos*, Biblioteca Hispania. Madrid, 1913, p. 81; acerca de la labor de auxilio moral o espiritual de los capellanes en la historia penitenciaria española, Vid., por todos, SANZ DELGADO, E., «La asistencia religiosa en la ejecución penal hasta el siglo XX», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. XXV, 2009 pp. 215-238.

(24) Al respecto, el ilustre profesor de Salamanca sentaba las bases que validaban un mejor sistema penal en estos términos, tan similares a los aparecidos en la Exposición motivadora de la norma de mayo de 1903: «Individualizar la pena, el tratamiento penal, significa apartarse del proceder corriente en la administración de justicia criminal, donde lo que se hace es castigar, con arreglo a la ley, o lo que viene a ser lo mismo, con arreglo a una fórmula o receta general y abstracta (...). Individualizar el tratamiento penal significa hacer una determinación, lo más exacta posible, del que conviene al delincuente concreto Fulano, a diferencia de todos los demás delinquentes, para mejorarlo y adaptarlo a la vida ordenada y pacífica dentro del medio social en que se halla. Determinación que no puede hacerse, sino mediante un examen concienzudo del estado particular del paciente y del conjunto de las condiciones de que él mismo es un resultado. El conocimiento de las disciplinas (antropología general, psicología, sociología, antropología criminal, psicología criminal, sociología criminal) prestará a los futuros médicos sociales la indispensable capacidad para proceder al examen de referencia con el mayor acierto posible». Cfr. DORADO MONTERO, P., *Bases para un nuevo Derecho Penal...*, ob. cit., pp. 89 y 90.

(25) La influencia de Dorado Montero y el prestigio que tuviera en la órbita de la Institución Libre de Enseñanza, se dejó así sentir en autores como Salillas; y su doctrina penal, protectora, por ende, en los fundamentos teóricos que informarían la Escuela de Criminología. Manifestando tal vinculación, y haciendo referencia «al deseo de Giner de los Ríos y su grupo de vincular a Dorado Montero al cuerpo de profesores de la Escuela de Criminología», vid. CARRERAS PANCHÓN, A., «Rafael Salillas y Pedro Dorado Montero. Introducción a un epistolario», en VV.AA. (ALBARRACÍN TEULÓN, A./LÓPEZ PIÑERO, J.M./GRANJEL, L.S. Eds.): *Medicina e Historia*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1980, pp. 125-135; asimismo, GRAN-

Francisco Giner de los Ríos se había delineado, en palabras de Jiménez de Asúa, una nueva Penología (26). Cuarto de siglo más tarde, en la cátedra de aquél se creaba el que fuera llamado Laboratorio de Criminología (1899-1900), a cuyo frente encargado estuvo un dedicado Rafael Salillas, a quien Asúa ha considerado discípulo de Giner (27). Un pensamiento con eco trasatlántico, pues paralelo en el tiempo a dicha corriente española, se advertirá un movimiento similar en Argentina, de la mano de Antonio Ballvé (28) y José Ingenieros, autor de

---

JEL, L.S./SÁNCHEZ-GRANJEL SANTANDER, G., *Cartas a Dorado Montero*. Europa, Salamanca, 1985, pp. 11 y ss. Como señalan los últimos citados, el propio Dorado emitió a Salillas un esquema o proyecto «y que este coincidía, en sus líneas maestras, con el elaborado por Giner de los Ríos lo atestigua el contenido de la carta de Salillas de 14 de marzo de 1903 en la que con mal oculto alborozo le anuncia el efectivo reconocimiento legal de la Escuela». Cfr. GRANJEL, L.S./SÁNCHEZ-GRANJEL SANTANDER, G., *Cartas a Dorado...*, ob. cit., p. 18.

(26) Cfr. JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *El Criminalista*, 2.<sup>a</sup> serie, tomo VII, 1966, p. 14.

(27) Vid. JIMÉNEZ DE ASÚA, L., Últ. ob. cit., p. 251.

(28) Entre 1904 y 1909, Antonio Ballvé, en su condición de Director de la Penitenciaría Nacional de Buenos Aires, desde el 22 de octubre de 1904, encomendó a José Ingenieros un estudio sobre el régimen penitenciario que le serviría para impulsar y dirigir desde 1907 –por Decreto de 6 de junio de 1907– el Instituto de Criminología, como instituto independiente del cuerpo médico de la penitenciaría, y localizado (al igual que sucediera con la Escuela de Criminología en la Prisión celular de Madrid), en la Penitenciaría Nacional de Buenos Aires. En la revista oficial del Instituto de Criminología, las publicaciones *Archivos y Revista de Criminología, psiquiatría y medicina legal*. Año XIV, 1927, p. 366, se recogía la iniciativa de Ballvé, presentando al poder ejecutivo la necesidad de crear una oficina técnica, donde se estudiase a los penados desde un punto de vista científico; asimismo, vid. DEL PONT, M., *Penología y sistemas carcelarios*. De Palma. Buenos Aires, 1982, p. 175; más recientemente, rescataba la relevante labor censal de Ballvé y las posiciones positivistas del momento, DOVIO, M., «Representaciones sobre la criminalidad en el primer censo carcelario argentino de 1906 a través de publicaciones editadas en la Penitenciaría Nacional», en *Revista Aequitas*. Vol. 3, 2013, pp. 89-117; asimismo, se ha venido a señalar que «Ballvé aseveraba que la pena debía ser un tratamiento individual, que reuniera una rehabilitación en el orden médico, social y psicológico del delincuente». Cfr. CALANDRIA, S./GONZÁLEZ, E., «Antonio Ballvé (1867-1909), una aproximación biográfica», en (Cesano, J.D./Núñez, J. A. Dirs.): *La penitenciaría Nacional de Buenos Aires/Antonio Ballvé*. Buena Vista. Córdoba, 2017, p. 28. En palabras de Ingenieros, «esta nueva institución científica es una brillante conquista de las tendencias médicas que han renovado los fundamentos mismos del derecho penal, coronando la obra iniciada por los alienistas y criminólogos de todos los países (...). El Instituto de Criminología no tiene funciones jurídicas, sino puramente científicas (...). Los trabajos del Instituto se han iniciado dentro de un programa amplio, abarcando en el estudio del delito todo lo que se refiere a la sociología, meteorología, antropología, psicología, estadística, sistemas penales y régimen penitenciario». Vid., al respecto, INGENIEROS, J., *Instituto de Criminología. Fundado en 1907*. Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional. Buenos Aires, 1911, p. 6. Se advierte así, en

raíces italianas, considerado el padre de la Criminología clínica en el país austral (29), quien, en un paralelismo con Salillas respecto de la Escuela de Criminología, se hiciera cargo del Instituto de Criminología instalado en la Penitenciaría Nacional de Buenos Aires desde 1907.

Son los años finales del XIX y la sentencia indeterminada, trascendida por Zebulón Brockway desde la dirección del por entonces renombrado Reformatorio de Elmira, en Nueva York, y quizá inexactamente así llamada (30), pues más adecuado sería pena o condena indeterminada o indefinida (31), y que se daba probablemente a conocer en España, según Asúa, por Jerónimo Vida y Vilches (quien trocaba su cátedra de derecho penal de Salamanca con Pedro Dorado, para asentarse en Granada), y se convertía en el modelo que pudo mejor relacionarse con la idea tutelar correccional que impulsarían y defendieron, desde diferentes esferas, pero sustancialmente de acuerdo, Pedro Dorado Montero y Rafael Salillas (32). Dicho modelo, e incluso su

---

aquel momento, al igual que en España, la visión de la criminología como disciplina científica enfocada al entorno penitenciario. El pensamiento de José Ingenieros, tanto en lo relativo al sistema penitenciario como a la criminología aplicada a ese campo, puede verse en: INGENIEROS, J., *Sistema penitenciario*. Talleres gráficos de la penitenciaría nacional. Buenos Aires, 1911; y refiriéndose en un capítulo específico a la «reforma y reeducación de los delincuentes» y atendiendo a los Congresos internacionales, así como a la pena indeterminada, *Vid.*, el mismo (ya sin la G central italiana en su apellido): *Criminología*. Daniel Jorro Ed., Madrid, 1913, pp. 251 y ss., y 258 y ss.

(29) Citando la prioridad de Ingenieros, incluso señalada, en entrevista personal, por el propio Jean Pinatel, *Vid.* DEL PONT, M., *Penología y sistemas carcelarios...*, ob. cit., p. 175,

(30) *Vid.* ANTÓN ONECA, J., *Derecho Penal*. Madrid, 1949 (2.ª ed. anotada y puesta al día por Hernández Guijarro, J.J., y Beneytez Merino, L. Akal, Madrid, 1986, p. 587.

(31) Así lo creían Barnes y Teeters, y en España Cuello Calón. *Vid.* BARNES, H.E./TEETERS, N.K., *New Horizons in Criminology*. 3.ª ed. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, New Jersey, 1959, p. 428; CUELLO CALÓN, E., *La moderna penología...*, ob. cit., p. 52; sobre la sentencia indeterminada, su trayectoria y sus primeras modalidades americanas, *vid.* LINDSEY, E., «Historical Sketch of the Indeterminate Sentence and Parole System», en *Journal of the American Institute of Criminal Law and Criminology*, Vol. 16, n.º 1, mayo 1925, pp. 9-69; institución así también denominada por Von Liszt. *Vid.* LISZT, F. Von: *Tratado de Derecho Penal*. Trad. de la 20.ª ed. alemana, por Luis Jiménez de Asúa y adicionado con el Derecho Penal español por Quintiliano Saldaña, tomo Segundo, 3.ª ed. Instituto Editorial Reus, Madrid, 1926-40, pp. 26 y 27.

(32) Medio siglo después, Jiménez de Asúa, si bien no profundizando en la norma penitenciaria, contemplaba esa corriente y concluía visualizando una esperanza futura al afirmar: «Dorado Montero, como Salillas (...), trabajaron afanosamente inmersos en la ciencia, con la mirada fija en el futuro. Esto fue el ayer. ¿Qué será el porvenir? (...). Estamos convencidos de que un buen día las ideas de Dorado Montero brillarán en el cielo de España (...). La teoría de Dorado Montero será un día el Código del porvenir...». *Cfr.* JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *El Criminalista*, 2.ª serie, Tomo II, 1958, pp. 43 y 44. El nivel de autoexigencia, y de exigencia a los demás,

puesta en práctica en la ejecución como condena indeterminada (33) que, en palabras de Asúa, hace terminar la pena, por innecesaria, cuando la enmienda civil es un hecho probado» (34), se había fortalecido internacionalmente en la década que sería después llamada la edad de oro de la penología (35), planteándose como solución penal (36), o como una

---

característico de Dorado, fue señalado por Antón Oneca, una actitud similar a la de un incansable Salillas, quien hubo de afrontar diversas críticas (provenientes de Fernando Cadalso y su entorno de la Revista de Prisiones) por el nivel curricular que requería a los candidatos para matricularse como alumnos en la Escuela de Criminología. Vid. ANTÓN ONECA, J., «Apostillas a un libro sobre Dorado Montero», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, n.º 19, Homenaje a Dorado Montero, octubre-diciembre de 1971, p. 1671.

(33) El propio Salillas, todavía en 1918, en su obra evolutiva, expresaba cómo «la condena indeterminada, la mayor novedad penal, no significa la condena perpetua, ni siquiera la condena larga, sino la fijación del tiempo en virtud del sometimiento a régimen penitenciario, pudiendo resultar condenas brevísimas y condenas sin agotamiento: naturalmente que, en un régimen humano de sanatorio, no en el de reclusión más o menos aflictiva». Cfr. SALILLAS, R., *Evolución penitenciaria en España*. Tomos I y II, Imprenta clásica española, Madrid, 1918, pp. 79 y 88, respectivamente.

(34) Cfr. JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *El Criminalista*, 2.ª serie, tomo VI, 1961, p. 73.

(35) En palabras de Howard Wines, recordando a Enoch C. Wines, es a partir del Congreso de Cincinnati cuando la era de la reforma penitenciaria en América puede ser justamente datada. Cfr. WINES, F.H., *Punishment and Reformation. A Study of the Penitentiary System. New Edition Revised and Enlarged by Winthrop D. Lane*. Thomas Y. Crowell Company. New York, 1919, p. 200; en términos más recientes de David Rothman, «una nueva penología», cuya idea clave era que «el destino de los presos debería situarse, en cierta medida, en sus propias manos». Cfr. ROTHMAN, D., «Correctional Theory in Crisis. America's Changing Context», en VV.AA. (CULLEN, F.T./JONSON, C.L. Dirs.): *Correctional Theory. Context and Consequences*. Sage Publications, London, 2012, p. 29.

(36) Dando Salillas noticia de los modelos penales que incorporaban dicha modalidad de cumplimiento de la pena y de las posibilidades que abría dicha solución penológica, que le servía para explicar su diseño normativo. Así, un año después de los renovadores decretos por él impulsados, en 1904, lo recoge en la *Revista penitenciaria*. Año I, tomo I, julio, 1904, en el apartado «Leyes penales», haciendo referencia al Código penal noruego de 1903, o en lo relativo al sistema de Elmira insertado en la prisión de Connecticut, pp. 50 y 163, respectivamente; o recordando a Manuel Montesinos, al que denomina un buen juez, en sus términos: «no está mal el llamar a un director de una penitenciaría un segundo juez. Si se estableciese la condena indeterminada, sería verdaderamente un segundo juez; pero lo es, en efecto si desempeña con elevación sus altas funciones». Cfr. SALILLAS, R., *Revista Penitenciaria*. Año II, tomo II, 1905, p. 685; o en el apartado a la Información extranjera, bajo el título «Lo bueno y lo malo en las prisiones de los Estados Unidos de Norteamérica», al referirse a la obra de Edward Grubb y a la pena indeterminada, como «la gran novedad implantada en estos Reformatorios». Cfr. Últ. ob. cit., p. 730; en referencia al plan de reformas de Javier Ugarte, que se quedaron en proyectos tras dejar el Ministerio de Gracia y Justicia, y que rescata Salillas transcribiendo expresamente el deseo de «una política preventiva, y a esta política se ha de atener, en su particular modalidad, la organización penal y el régimen penitenciario. De aquí la aspiración a que los tribunales se limiten a ser meros defi-

nidores del hecho y a que la organización penitenciaria se encargue de continuar el proceso del delincuente en el estudio de sus caracteres, condiciones y posibilidades de educación. Si la sociedad estuviese preparada convenientemente, la simplificación de los Códigos sería tan grande, que la pena habría de ser siempre indeterminada, reservándose las determinaciones posteriores a la aplicación de los métodos penitenciarios». Cfr: SALILLAS, R., «Trabajos Españoles. El Libro de D. Javier Ugarte», en *Revista Penitenciaria*, tomo III, año III, 1906, p. 137, o en relación al Real Decreto que suprimía el penal de Tarragona, creando una penitenciaría en el castillo de San Fernando de Figueras, citando expresamente las palabras del ministro de Gracia y Justicia, Álvaro de Figueroa, en su Proyecto de Decreto, que sería firmado el 18 de octubre de 1906, al decir: «lo más importante de todo es que se presta a introducir nuevas normas en nuestro régimen penitenciario. Por de pronto es factible el sistema de clasificación indeterminada preceptuado por el art. 6.º del real Decreto de 18 de mayo de 1903». Cfr: Últ. ob. cit., p. 706; o en la Crónica de asuntos científicos del número de 1907, SALILLAS, R., «La crisis del sistema celular», en *Revista penitenciaria*, tomo IV, Año IV, 1907, p. 222, donde señala: «Tal vez el mejor justificante de la pena indeterminada a que por algunos se aspira, esté en la consideración de que los reclusos, como los hombres en general, hayan de quedar estacionados en su propia manera de ser, o por su especial naturaleza hayan de salir más o menos pronto de un estado que para ellos es circunstancial». De igual modo, referenciando el comienzo de las clases de la Escuela de Criminología que dirigía, en su segundo año, Salillas hace una síntesis didáctica de altura, como sigue: «Si se consiguiera de pronto una transformación penitenciaria tal y como se anhela por todos, no por los significados en determinadas tendencias, el Código penal se rectificaría inmediatamente en sus aplicaciones penales. Ya está modificado en este sentido en nuestra misma legislación penitenciaria y baste citar el Real decreto de 18 de mayo de 1903, sobre régimen de tutela y tratamiento correccional. En él y preceptivamente, hay un cuerpo de doctrina de ciencia penitenciaria. El régimen penal que se puntualiza es el de clasificación indeterminada, y para determinar esta clasificación se requiere el estudio particular de cada penado en virtud de un expediente correccional. El Director, el Inspector, el Médico, el Profesor de instrucción primaria y el Capellán, actúan penitenciarmente investigando al sujeto, cada uno desde un punto de vista. De este estudio armónico nacen todas las determinantes orgánicas y por él se definen los procederes penitenciarios». Cfr: Últ. ob. cit., p. 683. En el último número del principal órgano de difusión de sus ideas, publicaba también Salillas su extenso artículo «El año penitenciario de 1907», en el que afirmaba: «La tendencia significada de este modo hará definitivamente su camino y entonces el magistrado perderá muchos atributos que se integrarán más apropiadamente en el nuevo funcionario de Prisiones, transformándose el Derecho penal en lo que provisionalmente se podría llamar derecho penitenciario. Si miráramos estas cosas en el sentido de la sentencia indeterminada, encontraríamos ya el vislumbre de la solución. El Derecho penal, para congraciarse y mantenerse en equilibrio con las nuevas tendencias, desenvuelve su táctica conservadora en el sentido de volver al antiguo terreno del arbitrio judicial; pero, seguramente, no será el arbitrio en la sentencia lo que predomine, sino la indeterminación, porque el proceso no se puede ventilar en el que la ley de Enjuiciamiento llama drama de estrados, en esa lucha de acusan y de defensa, sino en el propio laboratorio de estudio y conocimiento de los delincuentes». Cfr: SALILLAS, R., «El año penitenciario de 1907», en *Revista Penitenciaria*, tomo V, Año V, p. 45. Recientemente, Mata y Martín ha señalado esa visión, como sigue: «Será en el contexto de la labor profesional de los funcionarios de prisiones que ya indicaba que con su especialización podrán ir asumiendo tareas propias de los jueces, dando lugar al sistema propio de la sentencia indeterminada, de acuerdo al cual las condiciones y duración del internamiento no es una tasa previamente fijada, sino que dependerá de la evolución del penado». Cfr: MATA Y MARTÍN R. M., «Los orígenes de la formación criminológica...», ob. cit., p. 501.

suerte de herramienta (37) para el propósito correccional en el ámbito penitenciario, ya desde 1870 en el trascendente Congreso penitenciario de Cincinnati, así como en el de Estocolmo en 1878 (38), aunque en el más reciente de Bruselas de 1900, no tuviera la misma acogida (39), así como en el entorno de la antropología criminal en el Congreso de Roma de 1885 y, desde el Derecho penal, en los Congresos de Unión Internacional de Derecho penal de Bruselas de 1881, Cristianía de 1891, París de 1893 y Amberes de 1894 (40), para venir finalmente a convertirse en el norte del modelo individualizador de Salillas (41), acercando así a nuestra realidad la resonancia internacional del modelo reformativo (42), entendido como un notable perfeccionamiento del sistema progresivo, constituyendo el mayor progreso alcanzado hasta entonces en la ciencia penitenciaria (43).

La realidad del reformativo de Elmira (44) y su presentación y explicación en España, esencialmente por parte de Pedro Dorado

(37) Cfr. WINES, F. H., *Punishment and Reformation...*, ob. cit., p. 216.

(38) En las deliberaciones del citado Congreso de Estocolmo, se pidió que la pena sólo se fijase en sus grandes líneas, y que respecto de los detalles la Administración tuviese una gran libertad, una amplia iniciativa para fijar la adaptación individual. Así, vid. LASTRES Y JUIZ, F., *Estudios penitenciarios. Establecimiento Tipográfico de Pedro Núñez, Madrid, 1887*, pp. 47 y ss. Con anterioridad, en el relevante Congreso penitenciario de Cincinnati (pues la huella de sus indicaciones, casi sin enmiendas llegaría hasta el Congreso penitenciario de 1933), entre los principios sugeridos para ser sometidos a consideración ya se apuntaba, en noveno lugar, que las sentencias indeterminadas deberían sustituir a las fijas, y se hacía un paralelismo de la reforma de los delincuentes con la curación de los dementes. Vid. WINES, E.C. (Ed.): *Transactions of the National Congress on Penitentiary and Reformatory Discipline, held at Cincinnati, Ohio, October 12-18, 1870*, Albany, 1871, p. 551; en el mismo sentido, haciéndose eco de tales resoluciones, CADALSO Y MANZANO, F., *Estudios penitenciarios. Presidios españoles, escuela clásica y positiva y colonias penales*. F. Góngora, Madrid, 1893, pp. 222 y ss.; el mismo: *Instituciones penitenciarias en los Estados Unidos...*, ob. cit., pp. 53 y ss.

(39) Vid. CUELLO CALÓN, E., *La moderna penología...*, ob. cit., p. 57.

(40) Vid. CUELLO CALÓN, E., *Penología. Las penas y las medidas de seguridad. Su ejecución*. Reus, Madrid, 1920, p. 217.

(41) Vid. SANZ DELGADO, E., «Rafael Salillas y Panzano penitenciarista...», ob. cit., p. 162.

(42) Y es que, como señalaran, Snell y Gladys Putney, «los dos más significativos eventos en la historia temprana del modelo reformativo en Estados Unidos fueron el Congreso penitenciario de 1870 de Cincinnati, y la creación del Reformativo de Elmira en Nueva York». Cfr. PUTNEY, S./PUTNEY, G.J., «Origins of the Reformatory», en *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 53, Winter 1962, p. 441.

(43) Cfr. ANTÓN ONECA, J., *Derecho Penal*. 1.ª ed. Reus, Madrid, 1930, p. 117.

(44) Vid., al respecto, por todos, BROCKWAY, Z.R., «The Reformatory System», en VV.AA., BARROWS, S.J., *The Reformatory System in the United States (56th Congress 1st Session. House of Representatives. Document n.º 459) Reports prepared for the International Prison Commission*. Government Printing Office, Washington, 1910, pp. 17 y ss.; el mismo: «The American Reformatory Prison System», en *American Journal of Sociology*. Vol. 15, n.º 4, enero 1910, pp. 454-477.

Montero (45), serían desde entonces factores determinantes por su influencia en el pensamiento penitenciario. Dicho modelo neoyorkino se convertirá así en la guía a reivindicar en España por doctrinas y opciones contrapuestas (46). Y, sin embargo, como señalaron Barnes y Teeters (47), y en nuestra bibliografía Cuello Calón (48), se trataría finalmente en los Estados Unidos de un modelo relativamente fallido, o no tan comprendido como lo sería el de libertad condicional (Parole) (49), entendiéndose hacia el año de 1910 que el modelo había fracasado en la práctica y destinándose, a partir del Congreso de Washington, al tratamiento de «personas mentalmente anormales» en un sistema para jóvenes (50). No fue sino hasta 1930 en los EE.UU. de América que la idea reformadora sería revivida como resultado

---

(45) Vid. DORADO MONTERO, P., *El Reformatorio de Elmira (Estudio de Derecho penal preventivo)*. La España Moderna. Madrid, s/f (1898?), *passim*; y después así lo ha reconocido, entre otros, JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *La sentencia indeterminada*. Reus, Madrid, 1913, pp. 254 y ss.; también se recogen páginas de interés, dando noticia del modelo en CADALSO Y MANZANO, F., *Instituciones penitenciarias en los Estados Unidos...*, ob. cit., pp. 50, 53, 63 y 64 (quien curiosamente y sin embargo no había recogido en su tesis doctoral de Derecho, leída el 20 de abril de 1887, bajo el título «Sistemas penitenciarios», el modelo reformatorio).

(46) Por ello parece muy aventurado afirmar, como lo hace Ramos Vázquez, reivindicando el trabajo transmisor de Cadalso de 1913, que «en este momento, los modelos europeos eran el principal foco de interés. Ningún español había vuelto a poner su mirada en los modelos estadounidenses desde Ramón de la Sagra». Cfr. RAMOS VÁZQUEZ, I., «Un siglo de estudios de Derecho penitenciario comparado en España (ss. XIX y XX)», en *Glossae. European Journal of Legal History*, n.º 12, 2015, p. 714.

(47) Vid. BARNES, H. E./TEETERS, N.K., *New Horizons in Criminology...*, ob. cit., pp. 428 y ss.

(48) Vid. CUELLO CALÓN, E., *La moderna penología...*, ob. cit., pp. 326 y 327.

(49) Vid. ABBOT, E.M., «Indeterminate Sentence and Release on Parole», en *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 3, 1913, p. 543.

(50) Algunas críticas a la idea de la sentencia indeterminada, tal y como se llevaba a cabo en Elmira, se advirtieron, no obstante, desde el otro lado del Atlántico en especialistas como William Tallack, quien entendía que tal modelo debería también incluir una posibilidad más importante (a la manera de la antigua cláusula de retención española), esto es, la posibilidad de prolongar indefinidamente la custodia de los no reformados. Vid. TALLACK, W., *Penological and Preventive Principles*. Wertheimer, Lea & Co. London, 1889, p. 102. Acerca de la cláusula de retención en España, vid. CASTEJÓN, F., *Legislación penitenciaria española*. Reus, Madrid, 1914, pp. 420 y ss.; poniéndolo en relación con la Pragmática de 1771, ANTÓN ONECA, J., *Derecho Penal*. Madrid, 1949..., ob. cit., p. 587; y, más recientemente, SANZ DELGADO, E., *El humanitarismo penitenciario español...*, ob. cit., pp. 121 y ss.; ORTEGO GIL, P., «La indeterminación de las sentencias castellanas en el siglo XVIII: la cláusula de retención en presidio», en *Perspectivas Jurídicas del Estado de México*. Revista del Tribunal Supremo de Justicia del Estado de México, n.º 1-4, enero-junio 2003, pp. 103-123.



directo de la renovación del programa educativo del Reformatorio de Elmira. La inaplicación del sistema a los adultos, el patrón disciplinario represivo en exceso, la inadecuación del ambiente y del edificio, habrían sido lastres que impidieron el éxito continuado de tan renombrado modelo, que servía, no obstante, de inspiración a otros que buscaron un modelo científico tratamental (51).

Pero allí se anticipaba una solución penológica de altura, una nueva dinámica en la ejecución penal. La sentencia indeterminada, entendida por Salillas como fundamento para la clasificación indeterminada, que permitía no someterse a las etapas tasadas del progresivo, integrada en el citado artículo 6.º de la normativa de 18 de mayo de 1903, serviría como método y procedimiento para la consecución de los fines perseguidos por la ejecución penal (52).

---

(51) Llegando a interpretarse por Alexander Pisciotta, si bien desde una perspectiva revisionista o foucaultiana, como ejemplo de reforma científica. Así, vid. PISCIOTTA, A.W., «Scientific Reform: “The New Penology” at Elmira, 1876-1900», en *Crime and Delinquency*. Vol. 29, octubre 1983, pp. 613-630.

(52) *Vid.*, en la doctrina española, saludando y después recordando esa iniciativa, SILVELA, L., *El Derecho penal estudiado en principios y en la legislación vigente en España*. Fortanet, tomo I, Madrid, 1874, pp. 449 y ss.; DORADO MONTERO, P., *Problemas de Derecho penal*. Imprenta de la Revista de Legislación. Madrid, 1895, pp. 43 y ss.; el mismo: *El Reformatorio de Elmira...*, ob. cit., pp. 5-17 y 119 y ss.; el mismo: *Estudios de Derecho Penal preventivo*. Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1901, pp. 107 y ss.; el mismo: *Bases para un nuevo Derecho penal*. Manuel Soler. Barcelona, 1902, pp. 90 y ss.; el mismo: *Nuevos derroteros penales*. Heinrich y cía. Barcelona, 1905, pp. 148 y ss.; el mismo: *El Derecho protector de los criminales*. Librería General de Victoriano Suárez, tomo II, Madrid, 1915, pp. 19 y ss.; VALDÉS RUBIO, J.M., *Programa razonado de un curso de Derecho penal*, tomo I, 2.ª ed. imprenta de la Viuda e hija de Gómez Fuentenebro. Madrid, 1892, pp. 416 y ss.; ARAMBURU y ZULOAGA, F., *La actual orientación del Derecho penal y de la lucha contra el delito*. Fortanet. Madrid, 1910, pp. 58 y ss.; JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *La sentencia indeterminada...*, ob. cit., *passim*; atendiendo a un posible origen de la sentencia indeterminada, CASTELLANOS, P., «La sentencia indeterminada tuvo su origen en España», en *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, n.º 13, abril 1946, pp. 74-78; GUERRERO LÓPEZ, M., «La sentencia indeterminada», en *Revista de la Escuela Estudios Penitenciarios*, n.º 16, julio 1946, pp. 93-98; LASALA NAVARRO, G., «La sentencia indeterminada en España», en *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, n.º 17, agosto 1946, pp. 44-49; A.S., «Recuerdos de un curso en la Escuela de Criminología», n.º 39, junio 1948, pp. 90 y 91; ANTÓN ONECA, J., *Derecho Penal...*, 1949, ob. cit., pp. 586 y ss., por la que se cita; COVA GARCÍA, L., «Del estado peligroso del crimen y de la sentencia indeterminada», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, n.º 83, febrero 1952, pp. 99-101; realizando la vertiente restrictiva de la cláusula de retención, CASTEJÓN, F., «Introducción en el Derecho español de la sentencia indeterminada», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, n.º 100, julio 1953, pp. 29-33; CUELLO CALÓN, E., *La moderna penología...*, ob. cit., p. 52 y ss.; cuestionando la sentencia indeterminada, VON HENTIG, H.: *La Pena II. Las modernas formas de aparición*. Espasa Calpe. Madrid, 1968, p. 187; SANZ DELGADO, E., *El humanita-*

No obstante, si bien el modelo reformativo era por entonces ensalzado, la aplicación de la sentencia o condena indeterminada, y del concepto de maleabilidad penitenciaria que implicaba para la vida penitenciaria del recluso, no fue así entendido por todos los especialistas. En este sentido, Fernando Cadalso y Manzano, conocedor de la experiencia extranjera y firme impulsor del modelo reformativo desde los parámetros de un estricto y cuasimilitar funcionamiento, aprovecharía la revista bajo su dirección para dar noticia de la obra de Dorado acerca del sistema de Elmira, sin reparar en la trascendencia de la indeterminación de la condena, señalando en todo caso que en dicho modelo los reclusos se dividían en tres grados, y dos subgrados, siguiéndose «por tanto, en el reformativo, el sistema progresivo» (53). Todavía en 1903, ya publicados los dos principales y rupturistas decretos salillistas, se reivindicaba desde la *Revista de las Prisiones*, que el sistema establecido en 1901 era, en realidad, el más parecido al reformativo (54).

Y sin embargo el cambio de paradigma era categórico, y tamaña ruptura le llevó a Salillas varios años de explicaciones e incompreensión, de cierta soledad a la hora de defender y difundir su modelo desde el primer número de la Revista penitenciaria en 1904, hasta ver perdida definitivamente su influencia y trayectoria institucional con la promulgación del integral Decreto de 5 de mayo de 1913 (55), que por

---

*rismo penitenciario...*, ob. cit., pp. 275 y 276; más recientemente, Daniel Fernández, ha señalado la visión de Salillas refiriéndose a «condenas sin tiempo», vid. FERNÁNDEZ BERMEJO, D., *Individualización científica y tratamiento en prisión*. Premios Victoria Kent 2013. 2.ª Accésit, Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica. Madrid, 2014, pp. 133 y 170 y ss.; también acerca del modelo reformativo y la introducción de la sentencia indeterminada, RAMOS VÁZQUEZ, I., «Un siglo de estudios de Derecho penitenciario comparado...», ob. cit., pp. 714-717; la misma: «El sistema de reformativo (*reformatory system*) ...», ob. cit., pp. 165, 167, y 176.

(53) Cfr. CADALSO Y MANZANO, F., «El reformativo de Elmira», en *Revista de las Prisiones y de Policía*, año VI, n.º 48, 24 de diciembre de 1898, p. 461 (las anteriores líneas en relación al modelo habían sido publicadas en los anteriores números de 8 y 16 del mismo mes); más recientemente, ha señalado tal asimilación, TÉLLEZ AGUILERA, A., *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones*. Edisofer, Madrid, 1998, p. 88.

(54) Sobre el sistema o modelo reformativo y su plasmación para jóvenes en España, vid., por todos, los soberbios trabajos de CÁMARA ARROYO, S., *Internamiento de menores y sistema penitenciario*. Premio Nacional Victoria Kent, año 2010, Secretaría General Técnica. Ministerio del interior. Madrid, 2011, pp. 262 y ss., y 274 y ss.; el mismo: «Antecedentes históricos del tratamiento penal y penitenciario de la delincuencia juvenil en España», en *Revista de Historia de las Prisiones*. n.º 2 (enero-junio 2016), pp. 55 y ss.

(55) Vid., entre otros, al respecto de dicha normativa, CASTEJÓN, F., *La legislación penitenciaria española. Ensayo de sistematización comprende desde el Fuero*

su completa sistemática sería llamado «código penitenciario» (56), volviendo con él la dinámica cadalsiana (57), desapareciendo la flexibilidad posible en la indeterminación de la clasificación de los internos en un retorno al progresivo, advertido en su artículo 236, que a la sazón dispuso: «El régimen de las Prisiones destinadas al cumplimiento de condenas, se sujetará al sistema progresivo (irlandés o de Crofton), siempre que sea posible y lo permitan las condiciones de los edificios [en su defecto, el sistema de clasificación], el cual se dividirá en los cuatro períodos que siguen: 1.º Período celular ó de preparación; 2.º Período industrial o educativo. 3.º Período intermediario. 4.º Período de gracias y recompensas». Desde entonces, poco habría de cambiar en cuanto a la clasificación hasta la reforma de 1968 y, definitivamente, hasta la vigente Ley penitenciaria.

El sistema progresivo, tras largos años de espera en comparación con otros ordenamientos, había llegado con el nuevo siglo tarde y mal (por no contemplarse aún la libertad condicional en el sistema), pero lo había hecho para quedarse, como la polémica naciente entre las posiciones de Cadalso y Salillas que ofrecían dos modelos penitencia-

---

*Juzgo hasta hoy.* Hijos de Reus, Madrid, 1914, *passim*, y esp. pp. 451 y ss.; GARRIDO GUZMÁN, L., *Manual de Ciencia Penitenciaria*. Edersa, Madrid, 1983, pp. 172 y 173; GARCÍA VALDÉS, C., *Del presidio a la prisión modular...*, ob. cit., p. 42; o SANZ DELGADO, E., *El humanitarismo penitenciario...*, ob. cit., pp. 293 y ss.

(56) Cfr. BERNALDO DE QUIRÓS, C., «Derecho penal», en VV.AA. (POSADA, A./CLEMENTE DE DIEGO, F./SELA, A./BERNALDO DE QUIRÓS, C./SANGRO, P.): *Derecho usual*, Madrid, s/f (1914?), p. 459; CUELLO CALÓN, E., *Penología...*, ob. cit., p. 148; QUINTANO RIPOLLÉS, A., *Comentarios al Código penal*. 2.ª ed. (puesta al día por E. Gimbernat Ordeig). Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1966, p. 400; GARCÍA VALDÉS, C., *Régimen penitenciario de España. Investigación histórica y sistemática*. Instituto de Criminología, Madrid, 1975, p. 34; el mismo: «Las casas de corrección de mujeres: un apunte histórico», en VV.AA., *El nuevo Código Penal: presupuestos y fundamentos*. Libro Homenaje al Profesor Doctor Don Ángel Torío López. Granada, 1999, p. 592; el mismo: «La Codificación penal y las primeras recopilaciones legislativas complementarias», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, n.º 82, 2012, p. 41; HERRERO HERRERO, C., *España penal y penitenciaria (historia y actualidad)*, Dirección General de la Policía, Madrid, 1985, p. 345; SANZ DELGADO, E., *El humanitarismo...*, ob. cit., pp. 293 ss.; el mismo: «Las viejas cárceles: Evolución de las garantías regimentales», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LVI, 2003, p. 256; FERNÁNDEZ BERMEJO, D., «Del sistema progresivo a la individualización científica. La elaboración de la Ley General Penitenciaria y la relevancia del bienio 1978-1979 en el Derecho penitenciario», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXII, 2019, p. 500.

(57) Y ello, aunque se haya afirmado la *deslocalización* del inspirador, como sigue: «Otra de las leyes que para algunos autores se inspiró en el pensamiento cadalsiano, a pesar de que cuando se promulgó él estaba en los Estados Unidos». Cfr. RAMOS VÁZQUEZ, I., «Un siglo de estudios de Derecho penitenciario comparado...», ob. cit., p. 719 (la cursiva es nuestra).

rios divergentes; habiéndose reconocido hasta entonces normativamente dicha progresividad de periodos de cumplimiento tan solo en la disposición de 23 de diciembre de 1889, perfilada sin muchos saberlo por Salillas, que vino a regularizar la vida penitenciaria en el presidio mayor de Ceuta (58). Se presentaba entonces el progresivo como una conquista del siglo xx, introduciéndose, en Consejo de ministros de 22 de mayo de 1901, por el entonces ministro de Gracia y Justicia, D. Julián García San Miguel y Zaldúa, Marqués de Teverga, varios proyectos de decreto: 1.º Reorganizando el personal de funcionarios de la administración penitenciaria; 2.º Estableciendo los sistemas penitenciarios irlandés, progresivo o de Crofton y el de clasificación; y 3.º Creando en Alcalá de Henares una Escuela de corrección de jóvenes delincuentes, que fueran absueltos por haber obrado sin discernimiento, y para corrección paterna (59).

Tales iniciativas legislativas fueron inmediata y duramente criticadas, especialmente la primera relativa al personal penitenciario y a la creación del cargo de Inspector General, desde el inicialmente monárquico y conservador diario *La Época*, que otorgaba su apoyo por lo usual a Francisco Silvela, a Antonio Maura, o después a Eduardo Dato. Así por ejemplo, al respecto de tales reformas, el día 29 de mayo de 1901, en dicho rotativo se señalaba: «En cuanto a la forma de sacar a oposición la plaza de Inspector General que es la clave de la reforma, y que todo el mundo dice está ya adjudicada –se entiende que a Fernando Cadalso–, encontramos censurable que, por virtud de las limitaciones que se ponen, no pueda concurrir a esa oposición una notabilidad en materias penales y penitenciarias, como D. Rafael Salillas, autor de obras celebradas dentro y fuera de España. Sin necesidad de oposiciones, que ya sabemos lo que son en España. La plaza de Inspector general (en el caso de ser necesaria, y no lo es) ha debido proveerle en persona de autoridad indiscutible. De preferirse las oposiciones, si éstas no con una hoja de parra, convenía dar mayor amplitud a los requisitos para concurrir a ellas, pues la competencia en asuntos penitenciarios no está en haber sido Jefe de Administración de tercera clase con dos años de anticipación. Muy mal aconsejado ha estado el Sr. Marqués de Teverga en este asunto. Le deseamos mayor fortuna en los otros Decretos que se anuncian» (60). La respuesta a

(58) *Vid.*, al respecto, SANZ DELGADO, E., *El humanitarismo penitenciario...*, ob. cit., pp. 264 y ss.

(59) *Vid.*, la noticia en *La Época*, LII, n.º 18301, jueves 23 de mayo de 1901, p. 2.

(60) *Cfr.* *La Época*: de 29 de mayo de 1901, p. 3 (Recogido en «La reorganización del personal de prisiones. Juicios de la Prensa», en *Revista de las Prisiones*, Año

dicha crítica periodística, llegaba desde la *Revista de las Prisiones* que controlaba Fernando Cadalso, como sigue: «En lo que a la plaza de Inspector general concierne, creemos haber dicho lo bastante. Y como esto solo constituye un punto de la reforma y no la clave, como se asevera, parécenos que se halla suficientemente tratado, añadiendo que reconocemos los méritos del Sr. Salillas y que la Revista ha tenido ocasión de hacer de ellos justos y merecidos elogios. Pero si en las oposiciones para pasar a Ayudantes sólo toman parte los Vigilantes, en las de Administradores, los Ayudantes, y en las de Directores los Administradores, consideramos que hay lógica consecuencia en el Decreto al establecer que en la oposición para Inspector general tomen parte los Inspectores de primera, segunda y tercera, que son los Jefes de Administración civil de la Dirección y del Cuerpo» (61).

La segunda iniciativa legislativa citada sí tenía mayor trascendencia. El Real Decreto de 3 de junio de 1901, que incorporaba definitivamente a la norma penitenciaria el régimen progresivo, impulsado por un perseverante Fernando Cadalso (62) y refrendado por el Marqués de Teverga, había traído al fin la confluencia con otros modelos comparados y cierta visión de futuro y estabilidad al régimen penitenciario español. Sin embargo, tal estabilidad no parecía alcanzar al ámbito profesional, pues recién promulgada la norma e implantado el progresivo, la preocupación del Cuerpo de prisiones se basaba en su presente laboral y en sus necesidades diarias en viejos e inadecuados establecimientos. Se acababa de impulsar la fusión del cuerpo de Dirección de Establecimientos Penales con el Cuerpo de Penales. La *Revista de las Prisiones* en su número de 8 de junio de 1901 venía por entonces a avalar la reforma, contestando a las críticas vertidas desde publicaciones como el diario republicano *El País* (de fecha de 1 de junio anterior) (63), o el citado conservador *La Época* (desde el 23 de mayo

---

IX, n.º 9.º, 8 de junio de 1901, p. 102).

(61) Cfr. *Revista de las Prisiones*: «La reorganización del personal de prisiones...», ob. cit., p. 103.

(62) Así, tal autoría científica se manifestaba, ya por entonces, en el diario *La Época*, en fecha de 23 de mayo de 1901, señalando: «En el Consejo de Ministros de ayer, dio cuenta el señor Marqués de Teverga de sus proyectos de reformas penitenciarias, proyectos cuya paternidad se atribuye al Director de la Cárcel Modelo, Sr. Cadalso». Cfr. *La Época*, LII, n.º 18.301, del día 23 de mayo de 1901 (argumento que sería recogido y transcrito, para ser sometido a crítica, en *La Revista de las Prisiones*, en su edición de 8 de junio de 1901, Año, IX, n.º 9.º, p. 97).

(63) Cfr. *El País*: «El decreto sobre reforma penitenciaria», año XV, n.º 5.053, sábado 1 de junio de 1901, p. 3, que afirmaba con referencia a la persona de Fernando Cadalso: «parece que vamos a asistir a una verdadera transformación de nuestras cárceles y presidios, y no al desencanto de una fusión del personal central con el del ramo de penales y a los beneficios que se prepara con ello una determinada persona».

de 1901 dando noticia del Consejo de ministros anterior). Entre dichas críticas, se cuestionaba la necesidad de unificar los cuerpos y, sobre todo, la innecesaria creación del cargo de Inspector General que, en su criterio, parecía estar diseñado ex profeso para Fernando Cadalso. Así, se decía al día siguiente en el diario *La Época*: «En el Consejo de ministros de ayer dio cuenta el señor marqués de Teverga de sus proyectos de reformas penitenciarias, proyectos cuya paternidad se atribuye al director de la Cárcel-Modelo, Sr. Cadalso, y entre las cuales figura la creación de una plaza de inspector, con sueldo de 10.000 pesetas, plaza cuya necesidad no está demostrada y que vendrá a aumentar el presupuesto o exigirá la supresión de otras inferiores más útiles, aunque menos decorativas y jugosas. En el personal de la Dirección de Penales reina gran disgusto por la proyectada refundición de dicho personal con el Cuerpo de Establecimientos penales. La opinión de las personas competentes es que esta reforma durará muy poco y que contribuirá a aumentar los vicios o inmoralidades de nuestro sistema penitenciario. Los cargos de empleados en las cárceles y presidios, especialmente los de categoría inferior, están muy expuestos a todo género de tentaciones, y es temerario suprimir el freno que supone la inspección ejercida por un personal diferente del Cuerpo, como lo ha venido siendo hasta ahora el de la Dirección, y que no tiene intereses comunes con aquél» (64). En cualquier caso, el recorrido inmediato en la aplicación de la norma tardaría en llegar. Las urgentes necesidades en materia de establecimientos y las dificultades para poner en práctica el nuevo sistema progresivo, permitieron vislumbrar otras opciones, con el apoyo ministerial apropiado.

En aquel ambiente social y penitenciario, posterior a la implantación del progresivo para todo el país, la transformación del mismo tan

---

lidad, que ha tiempo ha venido persiguiendo este ideal de sus aspiraciones. Es decir que lo más saliente del anunciado decreto es la creación de los inspectores, entre ellos uno general con sueldo de 10.000 pesetas, y los artículos 5.º y 18.º, (...). Es claro, la antigüedad en la provisión de esta plaza no se decreta, desde luego, sino para después de provista por oposición, porque por este último medio podrá obtenerla el que no está hoy en la clase inferior inmediata. Después que esto suceda, vendrá aquello de “caballeros no empujar”. Y para ello se refunde el personal central con el de penales, quitando al primero la independencia que debe tener, con relación al segundo, como principal garantía contra los abusos, vicios, deficiencia é indisciplina sobre que ha de velar la administración central, para cuya misión será obstáculo invencible la solidaridad de intereses y el espíritu de corporación que se crean por el decreto. Ampliaremos, si fuese necesario, estas ideas y otras que esa disposición nos sugiere. Entre tanto, sólo añadiremos: si Vadillo dejó fama de hacer decretos para uso y provecho de caballeros particulares, tendremos que decir lo mismo del liberal Teverga».

(64) *Cfr. La Época*: «Reformas en penales», LII, n.º 18301, día 23 de mayo de 1901, p. 3.

solo dos años más tarde hacia la solución tutelar correccional, con aportes científico-criminológicos que determinarían una clasificación específica de los penados que impulsó administrativamente Salillas, significó el gran punto de inflexión y un nuevo horizonte al que dirigirse, como antecedente de nuestra normativa vigente, y ello tendría lugar a partir de los decretos de los meses de marzo y mayo de 1903.

En primer lugar, especialmente relevante es la creación de la Escuela Especial de Criminología (65), por Real Decreto de 12 de

---

(65) *Vid.*, como muestra, al respecto, el Real decreto de 12 de marzo de 1903, que en su Exposición de motivos señalaba: «(...) hoy en día, conociéndose mucho más hondamente la naturaleza del delito en sus conexiones con la naturaleza humana y los modos de constitución social, y substituida la noción expiatoria de la pena por la de profilaxia y tratamiento de un mal de distintos orígenes y de dolorosos y trastornadores resultados, no se puede admitir que la función penitenciaria la ejerza quien no esté educado en el conocimiento del hombre con la iniciación indispensable en este género de estudios». Al respecto de la Escuela, *vid.*, las diversas noticias y trabajos del Consejo Penitenciario en la *Revista penitenciaria* y las palabras de Salillas en el *Expediente general para preparar la reforma penitenciaria*. Hijos de J.A. García, Madrid, 1904, pp. 153 y 154; posteriormente, han tratado la trayectoria de la Escuela: CADALSO, F., «Educación del personal penitenciario». Cuestión presentada al Congreso por Fernando Cadalso. Primer Congreso penitenciario Nacional de Valencia, Sección Segunda, Imprenta de J. Góngora Álvarez, Madrid, 1909, pp. 6-10, con duras críticas al nuevo centro; el mismo: La actuación del directorio militar en el ramo de prisiones. Imprenta Escuela Industrial de Jóvenes, Alcalá de Henares, 1924, pp. 35-38; AEPC (Asociación Española para el Progreso de las Ciencias): Reseña de los principales establecimientos científicos y laboratorios de investigación de Madrid. IV Congreso de la asociación española para el progreso de las ciencias (15-20 de junio de 1913). Imprenta E. Arias, Madrid, 1913; CASTEJÓN, F., La legislación penitenciaria..., *ob. cit.*, pp. 78-85; JIMÉNEZ DE ASÚA, L., Al servicio del Derecho penal. Javier Morata, Madrid, 1930, pp. 139-141; y después, siguiendo a Cadalso, SELLIN, T., «Historical Glimpses of Training for Prison Service», en *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 25, noviembre - diciembre, 1934, p. 599; sumamente crítico, con criterios del nuevo régimen franquista, GUALLART Y LÓPEZ DE GOICOECHEA, J., «La Escuela de criminología», en VV.AA., *Una poderosa fuerza secreta: La Institución Libre de Enseñanza*, Editorial Española, San Sebastián, 1940, pp. 203-211; VÁZQUEZ LEÓN, M., «Recuerdos de la escuela de Criminología», en *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, n.º 4, 1945, pp. 25 y 26; RICO DE ESTASEN, J., «Los cráneos del museo de la desaparecida Escuela de Criminología», en *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, n.º 1 abril 1945, pp. 72-76; del mismo autor: «Breve historia de la Escuela de Estudios Penitenciarios», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, n.º 154, septiembre-octubre 1958, pp. 3261-3265; S/N: «Evocaciones y recuerdos. La escuela de Criminología», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, n.º 108, marzo 1954, pp. 44-50; GALERA GÓMEZ, A., «La antropología criminal en España: Su proceso de asimilación y evolución», en *Asclepio* XXXIX, 1, 1987, pp. 273-289; y, entre otros, SÁNCHEZ GÓMEZ, L.A./ORTIZ GARCÍA, C., *Diccionario histórico de la Antropología española*. CSIC, Madrid, 1994, pp. 260 y 270; así, de un hito para la Antropología Forense habla REVERTE COMA, J.M., Antropología forense. Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 1999, p. 28; VARONA

marzo, para formar al personal penitenciario según su modelo, inspirado en múltiples anhelos presentados y publicados años atrás, como el del Presidio-Escuela del comandante jubilado de establecimientos

---

MARTÍNEZ, G., «Spain is Different»: Beyond an Invisible Criminal Policy?», en VV. AA. (Green, P./Rutherford, A. Eds.): *Criminal Policy in Transition*, Hart Publishing, Oxford/Portland, 2000, p. 223; SANZ DELGADO, E., *El humanitarismo penitenciario...*, ob. cit., p. 274; el mismo: «Rafael Salillas y Panzano penitenciarista...», ob. cit., pp. 166, 167-170; STANGELAND, P., «Spanish Criminology: Past, Present and Future», en *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 11/4, 2003, p. 377; SERRANO GÓMEZ, A./SERRANO MAÍLLO, A., «Centenario de la Escuela de Criminología», en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, UNED, 2.<sup>a</sup> época, n.º 14, 2004, pp. 281-289; TÉLLEZ AGUILERA, A., *Criminología*. Edisofer, Madrid, 2009, pp. 217-219; el mismo: «La Central Penitenciaria de Observación. Medio siglo de «historia palpitante»», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXII, 2019, p. 409; GARCÍA VALDÉS, C., «La Codificación penal y las primeras recopilaciones legislativas complementarias», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo LXXXII, 2012, p. 63, quien señalaba el trabajo de Salillas impulsando la «Escuela de Criminología e ideando la ideología tutelar individualizadora en los inicios del moderno tratamiento»; el mismo: «Que cuarenta años no es nada: Derecho penitenciario español, antecedentes y Ley General Penitenciaria», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXII, 2019, p. 17; RAMOS VÁZQUEZ, I., «La Administración Civil Penitenciaria: militarismo y administrativismo en los orígenes del estado de Derecho», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo LXXXII, 2012, pp. 500 y ss.; FIGUEROA NAVARRO, M.C., «Del soldado al empleado de establecimientos penales y al funcionario: historia del personal penitenciario», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXII, 2019, pp. 299-303; CEREZO DOMÍNGUEZ, A., «Criminology in Spain», en *Criminology in Europe*, 2012/2, Vol. 11, p. 14; FERNÁNDEZ BERMEJO, D., *Individualización científica y tratamiento en prisión...*, ob. cit., pp. 223 y ss.; el mismo: «El fin constitucional de la reeducación y reinserción social ¿un derecho fundamental o una orientación política hacia el legislador español?», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXVII, 2014, p. 366; el mismo: «Del sistema progresivo a la individualización científica...», ob. cit., p. 498; VELÁZQUEZ MARTÍN, S., «Historia del Derecho penitenciario español», en *Anuario de Derecho penal y Ciencias Penales*, Vol. LXX, 2017, p. 441; SERRANO GÓMEZ, A./SERRANO MAÍLLO, A., «La antropología criminal en la historia de la Criminología española», en VV.AA. (Pérez Álvarez, F. Ed.): *Universitas Vitae. Homenaje a Ruperto Núñez Barbero*. Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2014, p. 764; SERRANO MAÍLLO, A., *Un estudio sobre la formación de la criminología española (1903-1978)*. Desarrollo, hostigamiento y dimensión simbólica. Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur menor, 2018, pp. 17, 80-82; MATA y MARTÍN, R.M., «Los orígenes de la formación criminológica en España...», ob. cit., pp. 491-518; MILLA VÁSQUEZ, D.G., *Beneficios penitenciarios y otras instituciones penitenciarias. Historia, teorías y resolución de casos*. Instituto Pacífico. Lima, 2019, pp. 126 y 127; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, A., «Origen y evolución de la Escuela de Criminología, el Instituto de Estudios Penales y la Escuela de Estudios Penitenciarios», *Dossier II, en Cuadernos de Criminología: Revista de Criminología y Ciencias Forenses*, n.º 46, 2019, pp. 28-32.



penales José María Canalejas (66), o la voluntad de Romero y Girón expresada en la obra de Roeder (67), o lo reflejado en los anteriores Congresos penitenciarios de Londres de 1872, en el Congreso penitenciario internacional de Estocolmo de 1878, en el de San Petersburgo de 1900 (68). Explicado por el propio Salillas desde su negociado de Sanidad penitenciaria en el oficial Expediente para la reforma de 1904, en estos términos: «si la organización penitenciaria plantea constantemente difíciles problemas, que los hombres de experiencia y sabiduría se afanan por resolver congregándose para este solo fin en los Congresos penitenciarios internacionales que periódicamente se celebran, ¿cómo no ver en este solo hecho la necesidad de una educación científica especial, y de una organización penitenciaria que obedezca a preceptos científicos?» (69). Se trataba, por ello, de una iniciativa docente e investigadora adelantada al

---

(66) *Vid.*, al respecto, CANALEJAS, J.M., Presidio-Escuela. Imprenta de Juan Tarrés, Barcelona, 1860, quien afirmaba, en la página 26: «Formar los empleados de los establecimientos penales con las condiciones de probidad, educación e inteligencia particular que requiere la índole de ellos, es pues el punto sobresaliente del Presidio-escuela que propongo» (hay reproducción del texto por la *Revista de Estudios penitenciarios*, n.º 180-181, enero-junio de 1968, pp. 243 y ss.). El reconocimiento de la prioridad y actualidad del pensamiento e iniciativa de Canalejas, lo llevó a cabo Salillas desde el Expediente para preparar la reforma de 1904, al indicar: «El Comandante Canalejas, hace cuarenta y tres años, señalaba como de necesidad la enseñanza de la psicología, refiriéndose sin duda alguna a autores como Ferrus, Lucas y otros que cita, y que figuran en el grupo de los psicólogos y psiquiatras que estudiaron el delito de esa manera. También habla de enseñanza pedagógica, y en Inglaterra cada vez se exige más este conocimiento a los funcionarios de prisiones. En la Escuela de funcionarios de prisiones de Tokio, entre otras enseñanzas figuran: la Ciencia penitenciaria, la Psicología penal, la Antropometría, los sistemas de patronato, los principios de educación correccional y la estadística. La citamos la última, para manifestar el descuido en que las tenemos nosotros». *Cfr.* SALILLAS, R., «Informe del Negociado de Sanidad Penitenciaria», en Expediente General para preparar la reforma..., ob. cit., pp. 152 y 153. Y, especialmente, citando la obra Presidio-Escuela y su significado futuro (Últ. ob. cit., pp. 129 y ss.).

(67) *Vid.* ROMERO Y GIRÓN, V., Introducción a ROEDER, C.D.A., Estudios sobre Derecho penal y sistemas penitenciarios (Fundamento jurídico de la pena correccional. Mejora del sistema de prisiones por medio del aislamiento. El ramo de prisiones a la luz de nuestra época). Fortanet, Madrid, 1875, pp. 125 y 126.

(68) *Vid.*, recientemente, al respecto de la relevancia y aportaciones de tales Congresos, FERNÁNDEZ BERMEJO, D., *Individualización científica y tratamiento en prisión...*, ob. cit., pp. 141-163; MILLA VÁSQUEZ, D.G., *Beneficios penitenciarios y otras instituciones...*, ob. cit., pp. 182-220.

(69) *Cfr.* SALILLAS, R., «Informe del Negociado de Sanidad Penitenciaria», en *Expediente General para preparar la reforma penitenciaria*. Dirección General de Prisiones, Imprenta Hijos de J.A. García, Madrid, 1904, p. 154.

tiempo (70) que, junto con el revolucionario (71) decreto de tutela correccional de 18 de mayo de 1903, al que atendemos *infra*, se nos muestran como pilares de un sistema de ejecución penal innovador, que enarbolaba la científicidad como método y herramienta de trabajo intramuros, incorporándose el estudio multidisciplinar del delincuente, por vez primera, en la labor penitenciaria (72).

Pero la idea de destinar un centro a la formación para los empleados de prisiones no solo provenía del proyecto de Presidio-Escuela del año 1860, sino que propiamente se había relacionado desde algunos años antes con Salillas. Y es que el encuentro en el año 1889 del entonces ministro de Gracia y Justicia José Canalejas con Rafael Salillas había dejado frutos normativos trascendentes. Así fue cuando un Salillas en ascenso y reconocimiento (tras la amplia difusión de su obra *La vida penal en España*, un año anterior), recibía de su mano la responsabilidad de redactar, prácticamente en solitario, el Anuario Penitenciario y Estadístico en 1889, así como de encargarse de la preparación del contenido del Decreto de 23 de diciembre de aquel año, que convertía finalmente Ceuta en Colonia penitenciaria, introduciendo, por vez primera, un régimen progresivo normativizado, regulador de la singular situación existente en aquel histórico enclave presidial norteafricano (73). El propio decreto asimismo conllevaba la creación de una escuela para funcionarios de las prisiones. Lo recordará el por entonces presidente del Congreso, José Canalejas, en mayo de 1906: «Así pensaba yo al preceptuar en 1889 el establecimiento de una Escuela normal para la educación del personal penitenciario» (74).

---

(70) En generosas palabras de Asúa, relativas al adelanto que supuso este centro: «Medio siglo antes de que se hable en Alemania y Suiza de Pedagogía correccional (es ahora cuando la nueva Penología adopta este nombre, don Manuel Bartolomé Cossío (...), explicó esta materia, con ese título y con un contenido tan moderno que se anticipó cincuenta años...». Cfr. JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *El Criminalista...*, ob. cit., p. 251.

(71) Cfr. SOLAR CALVO, P., *El sistema penitenciario español en la encrucijada: una lectura penitenciaria de las últimas reformas penales*. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 2019, p. 54.

(72) Vid. TÉLLEZ AGUILERA, A., «La Central Penitenciaria de Observación...», ob. cit., p. 409.

(73) Como así señaló y queda recogido en las Actas, en la sesión del 21 de junio de 1904 del Consejo penitenciario el propio Rafael Salillas, quien recordaba que él fue el encargado de practicar los estudios para la transformación en colonia penitenciaria del presidio de Ceuta, y que como consecuencia de la Memoria que escribió fue el Real Decreto de 23 de diciembre de 1889, que dio eficacia legal a la organización tradicional de aquel presidio. Vid. *Revista Penitenciaria*. Órgano oficial del Consejo Penitenciario, Año I, tomo I, julio, 1904, p. 268.

(74) Cfr. CANALEJAS Y MÉNDEZ, J., «La renovación penitenciaria» (Sección Doctrinal), en *Revista Penitenciaria*, tomo III, 1907, p. 274.

De la Escuela especial, diría también: «He aquí el porqué de mis entusiasmos ante la constitución de la Escuela de Criminología. Veo en ella la representación de la ciencia actual, no de la ciencia estadiza de hace años. Veo en la asociación de elementos científicos concurrentes la manera de que las ideas penitenciarias dominantes puedan tener asociación discursiva y evolutiva. Veo que la finalidad consiste en lo que debe consistir, en que los funcionarios de nuestros establecimientos penales aprendan a conocer al hombre y a tratarlo. Veo que ha de lograrse ese modo la transformación renovadora del antiguo carcelero que sólo sabía guardar rastrillos y muros para que no se quebrantase el encierro, y del simplemente burócrata cuidadoso con las formalidades de expediente y de registro, en un hombre equilibrado con las ideas de humanidad, penetrador de las intenciones, conocedor de los resortes del carácter, de las influencias causantes de los trastornos, y de los medios para que la maldad –de que no siempre es el hombre agente responsable, habiendo, como Doña Concepción Arenal decía, tantas complicidades ignotas– se conmute en bien del hombre mismo y sobre todo de la sociedad a la que ha de volver» (75).

El apoyo ministerial a aquellas novedosas iniciativas, que procuraba un incansable Salillas, se plasmaría, de su mano, como secretario en el Consejo penitenciario, constituido «como instituto para el estudio de las cuestiones científicas relacionadas con el tratamiento de los delincuentes y la organización y desenvolvimiento de las instituciones de carácter tutelar, encaminadas a la mejora correccional del delincuente y a la prevención del delito» (76). Y su plataforma de difusión sería la *Revista Penitenciaria* (77). Sin embargo, el arranque de la ins-

---

(75) Cfr. CANALEJAS Y MÉNDEZ, J., «La renovación penitenciaria...», ob. cit., p. 277.

(76) Cfr. Real Decreto de 5 de abril de 1904, de creación del Consejo Penitenciario, reproducido en *Revista Penitenciaria*, Año I, tomo I, 1904, p. 16. Sobre las labores del mismo, la *Revista penitenciaria*, en manos de Salillas, secretario del Consejo, se encargaría de difundir cada una de sus actas, reuniones y decisiones. *Vid.*, entre otros, acerca del Consejo, FERNÁNDEZ BERMEJO, D., *Individualización científica y tratamiento...*, ob. cit., pp. 237-240; y acerca de la iniciativa de abolir las cuestionadas Juntas de Prisiones, *vid.* TÉLLEZ AGUILERA, A., «El crimen de la calle Fuencarral y la reforma penitenciaria», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, n.º 261, 2018, p. 39.

(77) La aparición de la *Revista penitenciaria* fue por entonces saludada en *Diarrios* del momento como *La Época* en crónicas como la que sigue: «Continuando la labor iniciada por el Sr. Dato para impulsar la reforma penitenciaria, el actual ministro de Gracia y Justicia, Sr. Sánchez de Toca, viene consagrando atención preferente a este orden de cuestiones. Obra suya es la creación del Consejo penitenciario, entre cuyos primeros acuerdos figuró el de la publicación de una *Revista* que le sirviese de órgano y medio de comunicación con el público en general y los estudiosos. Se ha publicado ya el primer número de esta *Revista Penitenciaria* en la cual se advierte la

titución se atasca hasta 1906, y su trayectoria se socavará progresivamente por aquellos que nunca la apoyaron, con Fernando Cadalso a la cabeza (78), con críticas constantes, como se verá *infra*, desde antes de iniciarse su andadura (79). Así lo hizo expresamente notar Luis Jiménez de Asúa en carta de 11 de diciembre de 1926 al ministro de Gracia y Justicia, en estos términos: «La Escuela de Criminología, en la que con ejemplar desinterés desempeñábamos cargos algunos profesores universitarios, expira con el año, por supresión del modestísimo presupuesto que la sustentaba. Todo el camino penosamente recorrido se pierde, y otra vez el cabo de vara mandará en nuestros presidios» (80). El camino y sentido originario de la Escuela llegaría hasta la muerte de su creador y director en 1923, para pasar a ser dirigida por su principal enemigo prácticamente hasta 1927, quien facilitó su desaparición ya en la Dictadura de Primo de Rivera, llevándose a cabo por Decreto de 17 de diciembre de 1926 firmado por el Ministro de Justicia Galo Ponte y Escartín, por lo que el espíritu del centro habrá de esperar para reconvertirse posteriormente, ya con el régimen republicano bajo la presidencia de Alcalá Zamora, en el Instituto de Estudios Penales por Decreto de 29 de marzo de 1932. Si bien mientras tuvo vida la Escuela, como señalara el que fuera nombrado en dicho decreto profesor y asumiera después la primera cátedra de la Universidad de Madrid, Salillas procuró «en obras y discursos, hacer prosélitos de la investigación» (81). Había de apuntalar tan audaces

---

mano inteligente de D. Rafael Salillas a quien tanto debe el progreso de las ciencias penales en España». Cfr. S/N: «La nueva revista penitenciaria» en *La Época. Últimos telegramas y noticias de la tarde*, Año LVI, n.º 19.451, viernes 15 de julio de 1904 (cursiva en el original).

(78) Quien, sin embargo, se incorporaba, por oposición, al profesorado de la Escuela en 1917, pero que incluso un año antes de ser su Director, en 1922 desplegaba en su obra cumbre duras críticas a la institución en la que impartía sus clases. Vid. CADALSO, F., *Instituciones penitenciarias y similares en España*. José Góngora, Madrid, 1922, pp. 451 y 452.

(79) En términos de Téllez Aguilera, «Son conocidos los avatares que la pobre Escuela de Criminología tuvo que soportar desde sus primeros pasos, procedentes desde la más rencorosa envidia, algo por desgracia, tan frecuente en nuestro país. Cfr. TÉLLEZ AGUILERA, A., «La Central Penitenciaria de Observación...», ob. cit., p. 409.

(80) Texto completo de la carta de Jiménez de Asúa, criticando el nuevo Código penal reproducido en COBO DEL ROSAL, G., «El proceso de elaboración del Código penal de 1928», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo LXXXII, 2012, pp. 579 y 580.

(81) Cfr. JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *Tratado de Derecho Penal*, tomo I, 3.ª Ed., Actualizada, Ed. Losada, Buenos Aires, 1964, p. 871.

decisiones administrativas y fortalecer sus iniciativas dotándolas de normatividad y de apoyos científicos y sobre todo políticos (82).

Ello tomaba primera forma en tiempos de un gobierno conservador, a partir de la confianza desplegada por el ministro Eduardo Dato e Iradier hacia un especialista como Salillas, con cierto bagaje y reconocimiento desde la publicación de su *Vida Penal*, su redacción del Anuario Penitenciario correspondiente al año 1888, o su inmediata elaboración normativa para Ceuta por petición del ministro Canalejas (83). Y tras la constitución del Consejo Penitenciario, el día 8 de mayo de 1903, encontrará su punto de inflexión, tan solo diez días después, siendo por entonces director de los penales el Conde de San Simón, en el citado Real Decreto de 18 de mayo, que venía a modificar las esencias del régimen progresivo, anhelado e impulsado por Cadalso y confirmado tan solo dos años antes, lo que llevaría al determinante y posible segundo *casus belli* entre ambos (84). Los deberes parecían estar hechos de antemano. No se elabora un decreto así en diez días. La iniciativa de Salillas debía fortalecerse no obstante desde el citado Consejo. En la sesión de 24 de mayo de 1904 se elegían ponencias para tratar de la Escuela de Criminología, con la designación de Canalejas, Dato, y Labra (85). Será también en sesión del Consejo Penitenciario de 5 de julio de 1904 cuando se aprueba el dictamen favorable a la instalación de la citada Escuela. Se recogía así por Salillas una idea manifestada años atrás, cumpliendo finalmente con el deseo expresado por Vicente Romero y Girón, de formar al personal penitenciario «con estudios adecuados en la proporción conveniente, según las respectivas categorías» (86), deseo manifestado en obra bien conocida por Salillas, publicada en 1875 en España, complementaria de los principios penales del autor alemán recogidos en

(82) Vid. SANZ DELGADO, E., «Rafael Salillas y Panzano penitenciario...», ob. cit., p. 161.

(83) Vid., sobre todas estas responsabilidades, en el ámbito penitenciario, SANZ DELGADO, E., «Rafael Salillas y Panzano penitenciario...», ob. cit., *passim*; el mismo: «Dos modelos penitenciarios paralelos y divergentes...», ob. cit., *passim*.

(84) Considerando que ya hubo en 1901 su primer encontronazo con relación a la plaza de Inspector General. Ese año, el Diario La Época había señalado que los proyectos de reforma del Marqués de Teverga, eran en realidad de la autoría de Fernando Cadalso, lo que sería contestado, negándose tal paternidad del Decreto de 1901 desde la *Revista de las Prisiones* en el número 9, año IX, de 8 de junio de 1901, p. 95. Vid., también, al respecto, NÚÑEZ, J.A., *Fernando Cadalso y la reforma penitenciaria...*, ob. cit., p. 145.

(85) Puede verse en los Acuerdos del Consejo, en *Revista Penitenciaria*, Año I, tomo I, entrega 1, Madrid, 1904, p. 74.

(86) Cfr. ROMERO Y GIRÓN, V., Introducción a ROEDER, C.D.A., *Estudios sobre Derecho penal...*, ob. cit., pp. 125 y 126.

«Las doctrinas fundamentales reinantes sobre el delito y la pena», y traducida por Francisco Giner de los Ríos (87).

Lo sonado del cambio que prometían los decretos impulsados por Rafael Salillas, y ante las diatribas que recibía, desde el primer momento, provenientes de la órbita cadalsiana (88), apremiaron a aquél a la búsqueda de crédito y réditos científicos. La difusión y el amparo argumental y doctrinal que dispensaba Dorado Montero a la obra salillista, teórica y práctica, le serviría para reivindicar aquellas iniciativas legislativas, como se ha indicado, desde la Revista Penitenciaria que dirigía. Ya en 1905, en su obra *Nuevos derroteros penales*, Dorado se refería a los procesos individualizadores, a cómo el «diagnóstico diferencial, verdadera individualización de cada delincuente, es a lo que se encamina la verdadera clasificación de los criminales» (89), sin otro remedio que «consagrarse con el mayor ahínco posible a conocer al sujeto en cuestión, escudriñando todos los rincones de su vida, de su ser, de su voluntad y su conciencia, aún los más ocultos, y poniéndolos al descubierto, para de esta manera poder habérselas con el enemigo a quien hay que combatir» (90). Y también, en 1906, el mismo profesor de Salamanca, se referiría a la introducción de la ciencia criminológica en las prisiones. Al respecto, incluso emitía un compromiso personalizado, cuando señalaba su desacuerdo con el hecho de no haberse nombrado Inspector General de Prisiones a Rafael Salillas (habida cuenta de haber sido en cambio nombrado para el cargo Fernando Cadalso), como sigue: «¿Cuánto no hubiera adelantado en España el estudio de nuestra criminalidad y sus causas (de lo que estamos bien necesitados como antes se ha visto), si en vez de impedir que el Sr. Salillas, quizá nuestro único criminólogo, llegara

(87) Referente del Correccionalismo patrio del último tercio del s. XIX, en los términos del penalista alemán: «La teoría correccional ve en la pena puramente el medio racional y necesario para ayudar a la voluntad injustamente determinada, de un miembro del Estado, a ordenarse por sí misma, porque y en cuanto la desarmonía que nace de su desorden perturba la armonía de todo el organismo de aquél. Según ella, en esto radica el fundamento y fin de la pena, y el criterio para establecer su género y grado». Cfr. ROEDER, C.D.A., *Las doctrinas fundamentales reinantes sobre el delito y la pena*. Trad. Francisco Giner, 3.<sup>a</sup> ed. Librería Victoriano Suárez, Madrid, 1876, p. 235.

(88) La desafección de Cadalso con aquella iniciativa la reconocería sin ambages en el Congreso de Valencia de 1909, como sigue: «mi criterio es conocido y completamente contrario a la existencia de la referida Escuela; criterio que, si no con autoridad, sí con buen propósito manifesté al crearse, he sostenido durante su funcionamiento y no puedo menor de sustentar aquí». Cfr. CADALSO, F., «Educación del personal penitenciario...», ob. cit., p. 7.

(89) Cfr. DORADO MONTERO, P., *Nuevos derroteros penales...*, ob. cit., p. 145.

(90) Cfr. DORADO MONTERO, P., *Nuevos derroteros...*, ob. y loc. cit.

a ponerse al frente de la Inspección General de Prisiones, creada por el Sr. Teverga, o al frente de la prisión celular de Madrid, se le hubiese, por el contrario, allanado el camino para ello. Esto hubiera sido hacer alguna cosa bien, ya que tantas malas hacemos» (91).

En aquellos términos que rescataría Salillas del profesor salmantino, se advertían elementos esenciales para el refuerzo de los procedimientos de individualización y clasificación formulados en el artículo 6.º del Real Decreto de 18 de mayo de 1903 como veremos *infra*. Así, Dorado Montero impulsaba, con similar redacción, el mismo sistema, como sigue: «La primera, y no sé también si diga que la más importante y esencial operación que requiere una administración de justicia penal con el nuevo indicado sentido de patronato y educación, es una operación de clasificación, o, mejor dicho, de individualización y diagnóstico. Hay que saber de quién se trata; hay que cuidar mucho de individualizar al patronado, no confundiendo las especies; hay que saber bien de qué pie cojea, para no exponernos a colocarle el aparato ortopédico donde no lo necesite, o donde le dañe más que le aproveche» (92). La nota al pie de Dorado, que terminaba dicho párrafo, venía a declarar su muy positiva opinión respecto del Decreto de tutela correccional de 18 de mayo de 1903, que por su especial contenido reproducimos como sigue: «No ha faltado en España algún gobernante progresivo que lo haya entendido así. Refiérome al Sr. Dato, que fue quien refrendó, siendo ministro de Gracia y Justicia, una porción de disposiciones acertadísimas sobre materias penitenciarias; disposiciones tan bien orientadas que, de haberse cumplido, estaría ya iniciada y hasta adelantada la reforma en este orden, en el que, como en varios otros, constituimos una vergonzosa excepción europea. Pero por ser acertadas esas disposiciones, ni se han puesto en práctica, ni hay miedo de que lo sean por ahora. Son muchos los estorbos que lo impiden. A la serie de aquéllas pertenece el muy notable real decreto de fecha 18 de mayo de 1903, sobre Régimen de tutela y tratamiento correccional de los penados, en el que se propone como «único» fin de la privación de libertad el tratamiento reformador de los delincuentes con caracteres de acción tutelar constante, ejercida individualmente en vista de los antecedentes y estado actual del penado, y se manda al efecto que se forme al efecto un expediente correccional donde debe constar, juntamente con otras cosas, el informe acerca de su estado físico y mental, informe redactado por el

---

(91) Cfr. DORADO MONTERO, P., De Criminología y Penología. Viuda de Rodríguez Serra, Madrid, 1906, pp. 178 y 179 (nota)

(92) Cfr. DORADO MONTERO, P., Los peritos médicos y la justicia criminal. Hijos de Reus, Madrid, 1906, p. 217.

médico del establecimiento, para lo que examinará el desarrollo físico y las anomalías de conformación, el estado fisiológico, el estado psicofisiológico, el mental y los antecedentes patológicos y el estado de sanidad general de cada sujeto» (93).

Tal opinión de Dorado sería entonces puesta de manifiesto por el mayor interesado en ella, haciendo uso de tales comentarios para reivindicar el cumplimiento de aquellos audaces preceptos que no veían una puesta en práctica definitiva. Así, Salillas destacaba tal opinión del catedrático salmantino afirmando: «Las reformas más trascendentales que han alcanzado la sanción oficial, también han encontrado cerrada la puerta con la antigua fórmula de «se obedece, pero no se cumple»». También señalaba la postura aludida del «mayor y más prestigioso de nuestros criminalistas», para continuar citándole en estos términos: «Uno de los decretos que más elogia el prestigioso profesor, también está incumplido «a la serie de aquellas (reformas) –dice– pertenece el muy notable Real decreto de fecha 18 de mayo de 1903, sobre Régimen de tutela y tratamiento correccional de los penados, en el que se propone como «único» fin de la privación de libertad el tratamiento reformador de los delinquentes con caracteres de acción tutelar constante, ejercida individualmente en vista de los antecedentes y estado actual del penado» ¡Régimen de tutela y tratamiento correccional en las prisiones españolas! Eso es todavía un sueño generoso» (94).

En otras palabras del Salillas de 1908, se rescataba la idea fundacional de la escuela y el modelo tutelar como sigue: «a esto obedece la Escuela de Criminología: a educar al personal en las nuevas normas científicas, capacitándolo para la acción penitenciaria que se ha de desenvolver. El preámbulo de Real decreto de 12 de marzo de 1903 lo expresa en conceptos concordantes en esencia con las conclusiones a que reiteradamente nos referimos (...). El Real Decreto de 18 de mayo de 1903 sobre régimen de tutela y tratamiento correccional, que el profesor Dorado lo reputa muy notable, concediéndole virtualidad para desenvolver todo un sistema, precisa normas y proceder enteramente análogos de las conclusiones que hemos venido analizando. Y no obstante toda la bondad de lo legislado, el quinquenio transcurrido desde que apareció en la *Gaceta* esa luminosa orientación penitenciaria, demuestra que vivimos todavía en las obscuridades del calabozo y la mazmorra, donde por los impedimentos de la tosquedad y la incul-

(93) Cfr. DORADO MONTERO, P., *Los peritos médicos y la justicia criminal...*, ob. cit., p. 218 (nota al pie).

(94) Cfr. SALILLAS, R., *La Traslación de los presidios de África...*, ob. cit., pp. 54 y 55.



tura, no puede penetrar la luz por muy alto que esté el astro de donde irradiane, y que, mientras no nos relacionemos directamente con la luz de la moderna criminología, nada importará que se enciendan los focos más potentes» (95). Se trataba, en sus muy animosas palabras que terminaban su intervención en la Sección de Ciencias Sociales de la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias, de «significar los principios culminantes que evidencian, en este orden, la total derogación de los principios y fundamentos penales y penitenciarios, para ser substituidos por principios radicalmente diferentes» (96).

## II. EL DECRETO DE 18 DE MAYO DE 1903

El trascendente Real Decreto de 18 de mayo de 1903 (97) abrió entonces una puerta al futuro y a la individualización científica, al estudio individualizado del penado en un entorno de relativa indeterminación temporal, y una ventana hacia una futura criminología clínica con ámbito de actuación en el medio penitenciario, aún por llegar. Señalaba entonces un todavía prudente o precavido Salillas, conocedor del posible impacto de la norma en la profesión, a modo de justificación: «Su fin no es otro que preceptuar el estudio del hombre en todo el transcurso de la vida penal, por el Director, el Médico, el Maestro, el sacerdote y el Inspector» (98). Como ha señalado García

---

(95) Cfr. SALILLAS, R., «Sentido y tendencia de las últimas reformas en Criminología», en *Revista penitenciaria*, tomo V, 1908, pp. 593-595, por la que se cita (y en Asociación Española Para el Progreso de las Ciencias. Congreso de Zaragoza. Cuarta Sección. Ciencias Sociales. Imprenta de Eduardo Arias, Madrid, 1908, pp. 5-44).

(96) Cfr. SALILLAS, R., «Sentido y tendencia...», ob. cit., p. 595.

(97) Día en el que se inauguraba el primer Parlamento del reinado del rey Alfonso XIII, quien en su discurso daba noticia de las iniciativas del Ministerio de Gracia y Justicia y en sus términos: «de las modificaciones importantes en el sistema penitenciario». Vid. *La Época*: «El Mensaje Regio». Año LIV, n.º 19.014, lunes 18 de mayo de 1903, p. 1; y fecha en la que todavía ejercía el cargo de Director de la Prisión Celular de Madrid, D. José Millán Astray, quien el mismo día conferenciaba bajo el título «La criminalidad en Madrid», en el Círculo Instructivo del Obrero, expresando que la primera causa de la excesiva criminalidad es la falta de cultura, para lo cual se sirvió de varias estadísticas que lo confirmarían. Vid., al respecto, *La Época*, «Academias, ateneos y sociedades», Año LIV, n.º 19.015, martes 19 de mayo de 1903, p. 3. Día en el que, asimismo, como noticia penitenciaria, se resolvía el motín capitaneado por el bandido Casanova en el penal de La Coruña y que como consecuencia supuso el traslado del Director de la prisión, y la sanción de empleo y sueldo para el funcionario responsable.

(98) Cfr. SALILLAS Y PANZANO, R., «Informe del Negociado de Sanidad Penitenciaria», en *Expediente General para preparar...*, ob. cit., p. 151.

Valdés, «basado en la ideología tutelar, el Real Decreto de 1903 introduce una primera individualización tratamental» (99). El punto de inflexión, el *instante supremo* (100) lo sitúa sin embargo el mismo autor en el previo Real Decreto de 22 de abril de 1903, regulador y organizador de la sección directiva del Cuerpo de Prisiones, normativa en la que, en sus términos, por vez primera «se inculca la eficaz y viva transición de la corrección al tratamiento» (101), incluyéndose en los artículos 12 y 13 el término *tratamiento correccional*, que deben procurar tanto el Director como el Inspector. Un año Posterior, el Real Decreto de 5 de abril de 1904, vendría a apuntalar dicha visión tutelar impulsada por Salillas con la creación del Consejo Penitenciario. En términos del propio Decreto, que recogía el proyecto del ministro de Gracia y Justicia del Gobierno de Antonio Maura, Joaquín Sánchez de Toca: «El Consejo Penitenciario, como instituto para el estudio de las cuestiones científicas». Más tarde, por Real Orden de 24 de mayo de 1904, el mismo responsable ministerial había autorizado al Consejo Penitenciario la edición de la Revista Penitenciaria otorgándole el carácter de órgano oficial («un órgano de publicidad de carácter científico») (102). Como publicación periódica que había de servir para «difundir en las corporaciones y organismos oficiales, y en la opinión en general, las ideas, conocimientos, informaciones, etc., que contribuyan a fomentar y mantener el espíritu favorable al desarrollo de la reforma».

Habida cuenta de los principios aludidos, la transformación se mostraba estructural y visionaria, pues, como expresara García Valdés, «los nuevos procedimientos que preconizaba el texto legal de 1903 rompían con el carácter laboral, pedagógico y moral que inspiró todos los movimientos de la reforma penitenciaria en el siglo XIX, apostando claramente por una línea de tratamiento individualizado que pretendía operar en la constitución del hombre y en los influjos

---

(99) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C., «Que cuarenta años no es nada: Derecho Penitenciario español, antecedentes y Ley General Penitenciaria», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, tomo LXXII, 40 Años de la Ley Orgánica General Penitenciaria, 2019, p. 17.

(100) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C., *La Codificación penal y las primeras recopilaciones legislativas complementarias*, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo LXXXII, Madrid, 2012, p. 63.

(101) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C., *La ideología correccional de la reforma penitenciaria española del siglo XIX*. Edisofer, Madrid, 2006, p. 119; con iguales términos, LÓPEZ MELERO, M., «Evolución de los sistemas penitenciarios y de la ejecución penal», en *Anuario de la Facultad de Derecho*. Universidad de Alcalá, Vol. V, 2012, p. 435.

(102) Cfr. SALILLAS Y PANZANO, R., «A los lectores», en *Revista Penitenciaria*, Año I, tomo I, Entrega 1.ª Imprenta a cargo de Eduardo Arias, Madrid, 1904, p. 7.

perturbadores de la naturaleza humana, tratando de incidir en sus determinaciones futuras» (103). Si la actual orientación es reeducadora y reinsertadora, el antecedente puede atisbarse en el tratamiento reformador y la tutela correccional.

De su disección articular se desprende así un texto de principios básicos, conformado por 47 preceptos. El artículo 1.º describe y establece el sentido de la nueva función penitenciaria, que había de implantarse en las prisiones del Estado, y más tarde en las cárceles correccionales, en estos términos:

*«La privación de libertad, definidora del estado penal, será entendida como sometimiento forzoso del penado a un régimen de tutela, con el único fin de evitar el delito aplicando a los delincuentes un tratamiento reformador».*

En desarrollo de este principio inspirador, notas fundamentales del articulado venían a ser, *la acción tutelar individualizada* sobre cada penado, aplicada conforme a un procedimiento gradual; el control de la actividad penitenciaria mediante el impulso a la coordinación de la dirección, inspección y vigilancia de las prisiones criticando el «aparente formalismo»; la adaptación a cada establecimiento del nuevo sistema para salvar la impropiedad arquitectónica de la mayoría de los establecimientos y la promoción de la Junta correccional para éste y otros cometidos; el destierro de la organización y actitudes militares en la práctica penitenciaria procedentes de la Ordenanza de 1834; y la progresiva instauración del sistema de clasificación indeterminada, en virtud del estudio individual de cada penado.

Los siguientes preceptos se recogen como sigue:

*«Artículo 2.º: Para hacer efectivo el cumplimiento de esta función social, se imponen las siguientes reglas: 1.ª Que la acción tutelar sea constante. 2.ª Que sea ejercida individualmente en cada penado. 3.ª Que obedezca a las indicaciones derivadas del conocimiento de los antecedentes y estado actual del penado, y que se encamine a reintegrarlo socialmente. 4.ª Que se aplique conforme a un procedimiento gradual, en orden restrictivo y expansivo; Artículo 3.º: De conformidad con lo dispuesto en la regla 1.ª del artículo anterior, se preceptúa que en ningún momento queden desatendidas en las prisiones la dirección, inspección y vigilancia, que serán ejercidas, no de modo difuso y con aparente formalismo, sino con escrupulosa atención y obedeciendo a un plan coordinado; Artículo 4.º: En consideración a la impropiedad arquitectónica de la mayoría de las prisiones, y también con el fin de que los Directores de las mismas*

---

(103) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C., *Los presos jóvenes...*, ob. cit., p. 110.

*demuestren su aptitud y celo para organizarlas, se deja a su arbitrio, con la asesoría de la Junta correccional, el modo de adaptación a cada establecimiento del sistema que en este Real decreto se previene; Artículo 5.º: Queda terminantemente proscrito el sistema de organización militar prevenido en la Ordenanza de 1834, y que se practica todavía, desapareciendo, por lo tanto, la organización en brigadas y los toques de corneta para transmitir órdenes generales; Artículo 6.º: El sistema a que se refiere el artículo anterior será paulatinamente substituido por el de clasificación indeterminada, entendiéndose con esto que no se ha de obedecer, en general, a preceptivas generales, como la del delito, por ejemplo, sino a la agrupación por condiciones, en virtud del estudio individual de cada penado».*

La indeterminación en la clasificación, insertada en el citado artículo 6.º, y el impulso del estudio individual no tan solo suponían una quiebra y un choque frontal con relación al rígido sistema progresivo de tiempos tasados, implantado tan solo dos años antes, sino un procedimiento intramuros que ofrecía dinámicas de actuación científicas, tan solo advertidas decenios más tarde (104), pero aquel rotundo cambio no podía ser pacífico.

### III. EL AMBIENTE PROFESIONAL Y LA RECEPCIÓN DE LA NOVEDAD

Si bien cierta relevancia fue otorgada a la nueva norma desde Prisiones por el responsable del negociado de Régimen, Sr. Alderete, quien en su *Informe al Expediente para preparar la reforma penitenciaria* de 1904, señalaba que «merece especial mención el Real Decreto relativo al tratamiento correccional de los penados por el sistema de individualización de la pena, que permite someter al recluso al régimen de tutela tan recomendado por todos los criminalistas, y cuyo planteamiento se ha intentado con éxito en los establecimientos penales» (105), la aparición e integración normativa de las ideas de Salillas por medio de los decretos promulgados por Eduardo Dato en 1903, movilizó una resistencia activa, una enemiga y una reacción

(104) En opinión de Cámara Arroyo, el modelo de clasificación indeterminada del Decreto de 1903, tras analizar el artículo 6 del mismo, supone un «claro antecedente de nuestro modelo penitenciario de clasificación e individualización científica». Cfr: CÁMARA ARROYO, S., *Internamiento de menores y sistema penitenciario...*, ob. cit., p. 240.

(105) Cfr: ALDERETE Y ANSÓTEGUI, S., «Informe del Negociado de Régimen», en VV.AA., *Expediente General para preparar la reforma penitenciaria*. Dirección General de Prisiones, Imprenta Hijos de J.A. García, Madrid, 1904, p. 267.

casi inmediata, desde una parte del ámbito profesional de Prisiones (106), por entonces más enfocado a la exigencia de mejoras salariales (107), organizativas, funcionales y de las infraestructuras (108), y que veía aquellas iniciativas alejadas de su realidad intramuros. Tal animadversión contra el citado ministro, tan solo parece apagarse cuando éste vino a rubricar, en el Real Decreto de 30 de octubre de 1914, la creación del Reformatorio de Adultos de Ocaña, ya bajo clara influencia cadalsiana (109).

Se ha escrito suficientemente acerca de la controversia profesional, doctrinal y legislativa surgida, sobre todo a partir de ese momento, entre Fernando Cadalso y Rafael Salillas (110). Las diferencias en

---

(106) En palabras de José Rico de Estasen, «encontró en el propio Cuerpo de Prisiones los más encarnizados enemigos de su obra reformadora». Cfr. RICO DE ESTASEN, J., «Breve historia de la Escuela...», ob. cit., p. 3263.

(107) Así, por ejemplo, desde la revista *Museo Criminal*, quincenal y surgida en 1904, se explicitaba la esperanza a partir de la segunda sesión del Consejo penitenciario, y específicamente un ruego, solicitando la dignificación de los salarios del personal penitenciario. Vid. S/N: «Al Consejo Penitenciario», en *Museo Criminal. Revista Ilustrada*, Año 1, n.º 11, 1 de junio de 1904, p. 98.

(108) Así se manifestaba el por entonces Inspector de Prisiones, José Millán Astray, quien había impugnado la candidatura de Rafael Salillas a Director de la Modelo de Madrid, apoyado por Fernando Cadalso en aquella iniciativa (vid., al respecto, TÉLLEZ AGUILERA, A., «El crimen de la calle Fuencarral y la reforma...», ob. cit., p. 30). Y lo hacía Millán Astray, exigiendo nuevos establecimientos y mejores salarios para el personal penitenciario, señalando en diciembre de 1904: «En los últimos veinticinco años un ministro de Gobernación y algunos de Gracia y Justicia han realizado laudables esfuerzos, ya organizando el Cuerpo de Penales, ya dictando diferentes decretos, relacionados unos con el personal y los otros encaminados a implantar clasificaciones y crear servicios que las unas y los otros resultan imposibles de realizar en el terreno de la práctica (...) el buen deseo de todos se estrella fatalmente contra la carencia de edificios en donde se tienen que ensayar y practicar las apetecidas reformas». Cfr. MILLÁN ASTRAY, J., «Las prisiones», en *Museo Criminal. Revista Ilustrada*, Año 1, n.º 1, 1 de enero de 1904, p. 2.

(109) El propio texto expositivo de la norma de 1914 (Gaceta de Madrid, n.º 305), recoge la clara influencia de la pluma de Cadalso, que pasmosamente firma el propio ministro Dato con frases aludiendo a los errores de años atrás al introducir los sistemas penitenciarios que utilizaban las naciones más avanzadas. Así, por ejemplo, se decía: «Hubiera sido más que desacertado, quimérico, el intento de introducir (en nuestros edificios penitenciarios), los modernos sistemas...». Vid., asimismo, al respecto, la paternidad del texto que reconduce a Cadalso, NÚÑEZ, J.A., *Fernando Cadalso y la reforma penitenciaria...*, ob. cit., p. 287, citando las publicaciones del momento haciéndose eco de la norma.

(110) Vid., entre otros, ROLDÁN BARBERO, H., *Historia de la prisión en España*. PPU, Barcelona, 1988, pp. 117 y ss.; GARCÍA VALDÉS, C., *Los presos jóvenes...*, ob. cit., pp. 108 y 110; el mismo: *Del presidio a la prisión modular...*, ob. cit., pp. 30, 31, 43 y 44; FIGUEROA NAVARRO, M.C., *Los orígenes del penitenciarismo español*. Edisofer, Madrid, 2000, pp. 81 y 82; SANZ DELGADO, E., *El humanitarismo penitenciario español...*, ob. cit., pp. 281 y ss.; el mismo: «Dos modelos penitenciarios paralelos

tantos temas, surgían entonces y se acrecentarían con el tiempo, aunque compartieran ambas actividades administrativas ineludibles, como fue la cuestión relativa al traslado de los presidios norteafricanos. El primero tuvo entonces, y aprovechó sin duda, ya desde aquel año de 1903, la oportunidad de desmerecer el diseño tutelar de Salillas, y lo haría, como se ha señalado entre otros cauces, por medio de la plataforma que suponía la influyente *Revista de las Prisiones* que había engendrado. Las primeras reticencias llegaron así desde la redacción de la publicación, esto es, se entiende que refrendadas por Cadalso, quien ya había utilizado dicho foro profesional previamente para la difusión de sus iniciativas y críticas (111), e influirá en una editorial que destilaría ásperas diatribas contra la Escuela de Criminología y las demás reformas añadidas al modelo tutelar; invectivas también vertidas después por Cadalso (112) y desde otras publicaciones en apoyo de sus tesis (113).

---

y divergentes...», ob. cit., pp. 191-224; el mismo: «Rafael Salillas y Panzano penitenciarista...», ob. cit., pp. 158, 162-164; FERNÁNDEZ BERMEJO, D., *Individualización científica y tratamiento en prisión...*, ob. cit., pp. 102, 193, 209 y 216; NÚÑEZ, J.A., *Fernando Cadalso y la reforma penitenciaria...*, ob. cit., pp. 78 y 79; MILLA VÁSQUEZ, D.G., *Beneficios penitenciarios y otras instituciones...*, ob. cit., pp. 125 y 173; SOLAR CALVO, P., *El sistema penitenciario español en la encrucijada...*, ob. cit., p. 54.

(111) Así, a modo de ejemplo, entre otras cuestiones en las que pudo influir, en 1895 Cadalso había maniobrado desde la *Revista de las Prisiones* para evitar el cierre del presidio vallisoletano, que había dirigido, por la Dirección General de Prisiones. Vid., al respecto, NÚÑEZ, J.A., «La importancia de los estudios biográficos para la historiografía penitenciaria. Notas sobre la labor de Fernando Cadalso y Manzano en el presidio de Valladolid (1887-1890)», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXVI, 2013, p. 420.

(112) El propio Fernando Cadalso encontró ocasión de criticar la Escuela de Criminología y la iniciativa de Salillas aquél mismo año mientras, por ejemplo, se refería en la *Revista de las Prisiones* a las reformas necesarias para la Policía. Vid. CADALSO, F., «La reforma de la Policía», en *Revista de las Prisiones*. Año XI, n.º 36, p. 393. En sus términos: «Las enseñanzas de esta Escuela, que acaso tuvieran conveniente encaje en un centro docente de estudios superiores, resultan en su mayoría, harto teóricas, algunas no poco abstrusas para las prácticas funciones y los funcionarios de la policía, como resultarán igualmente para los de Prisiones, si la proyectada institución se implanta».

(113) En la *Revista Museo Criminal* se dedica la portada de su número 12, a la reforma penitenciaria, exigiendo al Consejo Penitenciario un actuar menos teórico con estos términos: «En España hay ilustres criminalistas o criminólogos que siempre, en su cátedra y en su gabinete, desconocen la vida práctica de los establecimientos penitenciarios no empolvan sus levitas en esos edificios que encierran muy provechosas enseñanzas; leen mucho, estudian, y fuera de los patrios lares, admiran en el extranjero la fecunda labor de envidiables sistemas penitenciarios ¡Éstos, esto sí, exclaman! y los traducen en sus obras; ebrios de entusiasmo y pletóricos de ciencia, no comprenden que los norteamericanos, los ingleses y franceses no son españoles;

Así, desde finales del mismo mes de mayo de 1903 se cuestionaban las reformas emprendidas por Eduardo Dato. Sin haberse puesto todavía en marcha la *Revista Penitenciaria* como órgano difusor de las iniciativas del Consejo Penitenciario (su primer número es de 1904), el foro profesional encontró en la *Revista de las Prisiones* el modo de difundir el descontento hacia tales señaladas iniciativas. Se trataba entonces de reivindicar las propuestas de Cadalso insertadas en el decreto de 1901, y una visión más conservadora de la actuación penitenciaria, reivindicando el régimen progresivo del «Penal de Elmiras».

Tal visión descreída, cuando no renuente o reactiva, se apreció en la editorial de la *Revista de prisiones* y en los artículos de los funcionarios que se expresaban por aquel medio de difusión profesional, restando credibilidad a las reformas y otorgando mayor prioridad a otras cuestiones como los establecimientos y/o lo relativo a los salarios de los funcionarios (114). Se vertían entonces censuras aglomeradas, sustrayendo relevancia a ciencias como la antropología (115); o críticas veladas, apoyando el impulso administrativo hacia la formación profesional y en algún caso a la Escuela de Criminología, pero con prevenciones (116).

La escasa vigencia desde la promulgación de la norma tutelar correccional de 18 de mayo de 1903 no impedía la crítica antes incluso

---

que legislar para ellos no es legislar para nosotros; que el sajón no es el ibero, y que las aptitudes de las naciones son distintas (...). Lea el Consejo Penitenciario el hermoso artículo que publicó el Director de la Celular de Madrid y merítísimo funcionario del Cuerpo de Prisiones D. José Millán Astray... Sin que en nada desmerezca la mucha valía de quienes, como D Fernando Cadalso, tan bien la tiene acreditada; de un Silvela y de un Lastres, de todos ellos, el Cuerpo de Prisiones debe ser oído en cuantos estudios se hagan en el Consejo; que sus empleados viven con el recluso y le conocen perfectísimamente». Cfr: F.P., «Reforma penitenciaria», en *Museo Criminal. Revista Ilustrada*, Año 1, n.º 12, 15 de junio de 1904, p. 102.

(114) Vid. DOMÍNGUEZ, A., «Lo útil con lo justo», en *Revista de las Prisiones*, año XI, n.º 20, 24 de mayo de 1903, pp. 217 y 218

(115) Vid. ALIJO, J., «Estudios antropológicos (continuación)», continuando lo escrito en el número 18 de la *Revista*, en *Revista de las Prisiones*, año XI, n.º 22, 8 de junio de 1903, pp. 241 y ss.

(116) Cfr: YAGÜE, G., «La Escuela de Criminología», en *Revista de las Prisiones*, Año XI, n.º 24, de 24 de junio de 1903, pp. 271-273, quien ya expresaba: «las ventajas que ha de reportar la creación de esta Escuela, las cuales serán justamente apreciadas en lo futuro (...) El beneficio mayor, tal vez, que ha de producir la Escuela, en un porvenir más o menos remoto, es la sustitución de los empleados meramente burócratas del Centro Directivo, por funcionarios dotados de suficiencia científica y de algún conocimiento práctico de las prisiones» (p. 271) «Ciertas ciencias cuya posesión es altamente conveniente, no tendrán aplicación en nuestros vetustos edificios penitenciarios, en tanto que las virtudes profesionales del empleado de Prisiones serán siempre de imprescindible necesidad» (p. 272).

de su puesta en marcha, sin periodo alguno de cortesía, como se hizo desde la *Revista de las Prisiones* reivindicando los decretos de Julián García San Miguel de 1901 y cuestionando las últimas reformas, como sigue: «Por espacio de mucho tiempo, un espiritualismo exagerado ha considerado al hombre como demasiado independiente del medio en que vive; hoy, por una reacción aún más sistemática, el positivismo le hace depender demasiado del medio e influjos exteriores y de los elementos atávicos o hereditarios. Las últimas reformas son prueba inequívoca de esta última tendencia (...). Puede decirse que los citados decretos se inspiran en la tendencia positivista exclusivamente». O, también: «Todo lo contrario a esta tendencia significaban las reformas del ilustre Marqués de Teverga, que a más de ser prácticas y viables y atemperarse a la realidad, consideran y estudian en el delincuente al hombre moral (...). Gradúa su prisión en períodos, y le promete su libertad anticipada, si cumple con las prescripciones del derecho (...). Ahora se comienza, a mi juicio, por donde debiera acabarse. Se empieza creando la Escuela de Criminología, para que el funcionario conozca a quien ha de dirigir; y siendo el preso, según la Escuela, un enfermo, debe curarle el pedagogo, el Médico y la Ley» (117).

La ácida crítica se traslucía de nuevo desde la Editorial, «la ilustrada Redacción» en términos del por entonces Director de la *Revista de las Prisiones*, Ramiro Alonso de Villapadierna, en el cargo desde septiembre de 1903, quien asimismo otorgaba reconocimientos y lealtades al señalar: «cuento con el concurso del Sr. Cadalso, de todos conocido por su talento y especial competencia en la materia y que, como es sabido, constituye el alma de la Revista, que él creó, ayudado por los Sres. Ródenas y Soler, y alimentó con su inteligencia» (118), para, aprovechando el cambio ministerial y la salida del ministro Eduardo Dato de Gracia y Justicia, censurar mucho de lo realizado durante su mandato.

Con una mirada retrospectiva, la crítica a la visión ilusionada y utopista que veían algunos profesionales en la iniciativa de Salillas pareciera, desde entonces también anticiparse a la que se expresó, tres cuartos de siglo más tarde con la entrada en vigor de la Ley General Penitenciaria, en un país empobrecido y deficitario en tantos ámbitos. Así se decía desde el mismo año de 1903: «Siempre es lento y penoso

(117) Cfr. ALFONSO CORDERO, C., «La escuela espiritualista y la escuela antropológica», en *Revista de las Prisiones*, año XI, n.º 25, 1 de julio de 1903, pp. 292 y 293.

(118) Cfr. ALONSO DE VILLAPADIERNA, R., «A los lectores de la Revista», en *Revista de las Prisiones*, año XI, n.º 33, 1 de septiembre de 1903, p. 354.



el desenvolvimiento de las instituciones sociales, a cuya ley biológica no pueden exentarse las penitenciarías, como tampoco pueden susstraerse a la acción de las costumbres, carácter, temperamento, tendencias y estado económico de cada pueblo. Querer, dado el atraso de España en tales problemas, importar y aplicar súbitamente los progresos y perfecciones de Bélgica, Francia, Estados Unidos, que más que por propia y detenida observación se conocen por lecturas, resultará tan reñido con la realidad, tan verdaderamente quimérico, como resultaría aspirar a competir con Inglaterra en escuadras, con la misma Bélgica y con Suiza en cultura, con Rusia en extensión territorial» (119); o, también criticando los nueve decretos firmados por el ministro saliente, en «El Señor Dato», donde se dice: «no todo lo que es bueno en sí resulta hacedero y de práctica utilidad», aprovechando así la ocasión para denostar, al albur de tales críticas y sin ambages, otra norma de impulso salillista como lo fue el Decreto de 23 de diciembre de 1889, de creación de la colonia penitenciaria de Ceuta (120).

Las inectivas contra el sistema salillista serían desde entonces continuas, cuestionando expresamente la oportunidad de la Escuela de Criminología y censurando a los destinatarios de tales enseñanzas y el carácter de las mismas (121); u otorgando prelación a otras necesidades (122). Así, por ejemplo, desde la redacción de la Revista se valoraba y publicaba un artículo de Canuto Alfonso Cordero, aparecido como carta al Director en el diario El País, sirviendo, así, de vocero de la iniciativa cadalsiana. En el mismo, se decía: «Si los adelantos progresivos todos estamos obligados a elogiarlos, no cabe duda que el real Decreto de 3 de junio de 1901, relativo a los sistemas penitenciarios, promulgado por el ilustre Marqués de Teverga, es el que tiene analogía con el de Elmira (...). En la novísima legislación de Prisiones, refrendada por el Marqués de Teverga, está la fuente del progreso de nuestro sistema penitenciario, y nos extraña mucho que el Sr. Dato haya tratado, con sus múltiples y rarísimos decretos de cegarla» (123). Lamentaba, el por entonces funcionario Ayudante de la prisión de Burgos, que el sistema del Decreto de 1901 no estuviera aún implan-

---

(119) Cfr. *Editorial*: «El nuevo ministro», en *Revista de las Prisiones*, n.º 28, 24 de julio de 1903, p. 314.

(120) Cfr. *Últ. ob. cit.*, pp. 314 y 315.

(121) Así, en el artículo del Doctor Trapero (médico de la prisión celular): «La Escuela de Criminología», en *Revista de las Prisiones*, año XI, n.º 23, 16 de junio de 1903, pp. 264 y 265.

(122) *Vid.* YAGÜE, G., «En cuatro palabras», en *Revista de las Prisiones*, año XI, n.º 30, 8 de agosto de 1903, pp. 329-331.

(123) Cfr. ALFONSO CORDERO, C., «Sistemas penitenciarios», en *Revista de las Prisiones*, año XI, n.º 34, 8 de septiembre de 1903, pp. 371-373.

tado y animaba al ministro y al Director General de Prisiones a «poner en vigor todo lo bueno que promulgó el Marqués de Teverga», de quien afirmaba que «hizo de los funcionarios del Cuerpo directivo, un cuerpo de médicos penitenciarios, y el Sr. Dato ha puesto aquel departamento en condiciones de que gobiernen las Prisiones de España quien desconozca la vida interior de ellas» (124). También sería criticada la iniciativa de la Escuela de Criminología por Antonio Moreno, como sigue: «Corregir y regenerar al delincuente hasta donde sea posible, creemos que este resultado no se conseguirá con la creación de la Escuela de Criminología, ni con estudiar en ella psicología normal y normal del delincuente, antropología, etc., que tanto se presta al error y la controversia; sino con reformas sociales en el orden preventivo, y en el represivo en el de tener Establecimientos que permitan variar de sistema para que desaparezca el de aglomeración, único que puede establecerse en la actualidad» (125). Asimismo, en el número de 16 de octubre de 1903 se advierte, criticando en este caso el plan de enseñanzas de la Escuela: «Parécenos que la orientación que se señala conducirá derechamente a tener por locos a los malhechores, a aplicar tratamientos materiales a los infractores de las leyes y a convertir las cárceles en manicomios» (126).

En el muy crítico número de la citada Revista de la semana anterior, de 8 de octubre de 1903, se habían aprovechado específicamente tres artículos para censurar las iniciativas y personalmente a Salillas, no sin antes señalar: «pronto hará un año que comenzaron a publicarse Decretos relativos al ramo de Prisiones, y han sido en número tan considerable, que, en ningún periodo de ardor reformista, salieron tantos en tan pocos meses. Tampoco conocemos reformas que hayan despertado menos fe en el personal encargado de cumplirlas ni producido más general desánimo cuando no profunda contrariedad en el Cuerpo» (127). Y en esta misma línea persistirán las posteriores censuras contra las reformas aludidas y especialmente contra la Escuela de Criminología (128), en sus siguientes números, todos de aquel mismo año de 1903.

(124) Cfr. ALFONSO CORDERO, C., «Sistemas penitenciarios...», ob. cit., p. 372.

(125) Cfr. MORENO, A., «La Escuela de Criminología y el cuerpo de prisiones», en *Revista de las Prisiones*, Año XI, n.º 37, 1 de octubre de 1903, p. 416.

(126) Cfr. Editorial: «Las reformas de prisiones. Escuela de Criminología», en *Revista de las Prisiones*, Año XI, n.º 39, 16 de octubre de 1903, p. 438

(127) Cfr. Editorial: «Merece la pena», en *Revista de las Prisiones*, Año XI, n.º 38, 8 de octubre de 1903, p. 421.

(128) Vid., acerca de tales críticas, entre otros, CADALSO Y MANZANO, F., *Diccionario de la Legislación penal y de prisiones*, tomo II, Apéndice, Góngora y Álvarez

Este era el ambiente profesional –inducido por quien podía y se opuso siempre–, en el que se insertaban tan renovadores decretos, por lo que la Escuela de Criminología tardaría en ponerse en marcha, y el modelo tutelar encontraría constantes dificultades administrativas para dar sus frutos. No por ello Salillas dejaría de impulsar y reivindicar la valía de su modelo tratamental correccional. Así se apoyaba, de nuevo con audacia en sus planteamientos, en la visión que rescataba desde el VI Congreso Internacional de Antropología Criminal, celebrado en Turín desde el 28 de abril al 3 de mayo de 1906 y en la legislación holandesa del año 1905. Especialmente señalaba, como limitada pero correcta la conclusión 5.<sup>a</sup>, de las aprobadas en dicho Congreso, según la cual: «tanto desde el punto de vista teórico como desde el práctico, el tratamiento de los jóvenes delincuentes podrá y deberá ser el prototipo para el tratamiento de los adultos» (129). El enlace del modelo tutelar de jóvenes con las categorías criminológicas, con el uso de la psicología en prisión, así como la experiencia de Elmira siguiendo el modelo de sentencia indeterminada, le servía para reforzar lo dicho y plantear lo que entendía habrían de ser las modernas tendencias a seguirse en el terreno penal y penitenciario. En opinión del Salillas de 1908, ello «equivale a tanto como a romper los moldes legales que han regido tradicionalmente y que se han sistematizado en los Códigos penales que en su mayoría aún subsisten. Y todo esto es debido no a las investigaciones de la Criminología referentes a los delincuentes adultos, sino a la mayor benevolencia de criterio penal tratándose de delincuentes jóvenes (...). El Reformatorio con extensión a los adultos, se manifiesta como primer ensayo en el de Elmira, que se encarga de los varones mayores de 16 años y menores de 30 (...). El Reformatorio de Elmira lo debemos reputar como un gran laboratorio de donde han salido y de donde saldrán las normas esenciales de la moderna penología (...). El reformatorio moderno, el de Elmira, por ejemplo, no se hubiera podido constituir sin los rumbos científicos iniciados y avivados por la escuela positiva de Derecho penal. En este reformatorio se ensaya un principio, el de la condena indeterminada, que nace con la moderna criminología» (130).

---

Ed., Madrid, 1896-1908, pp. 433 y ss.; y dando noticia recientemente, SERRANO GÓMEZ, A./SERRANO MAÍLLO, A., «Centenario de la escuela de Criminología», ob. cit., pp. 283, 284-286.

(129) *Vid.* SALILLAS, R., «Sentido y tendencia...», ob. cit., p. 578.

(130) *Cfr.* SALILLAS, R., «Sentido y tendencia...», ob. cit., pp. 585-587 y 602. El propio Director del reformatorio de Elmira, Zebulon R. Brockway, había señalado la relevancia en su sistema de la sentencia indeterminada como sigue: «El sistema penitenciario reformatorio estadounidense se basa en el principio de protección en lugar de castigo; en el principio de la sentencia indeterminada en lugar de la sentencia

Si la crítica al sentido y modelo de la Escuela de Criminología fue inmediata por parte de Cadalso, la miopía o su primer desinterés expresado respecto a la aportación del Decreto de 18 de mayo se advertía igualmente desde el inicio, en sus palabras publicadas en el apartado de su negociado en el Expediente del año de 1904 para la reforma, cuando afirma que el régimen de tutela y tratamiento correccional, «es, a mi entender, el mismo de 3 de junio de 1901. Emplea el nuevo distintos términos de expresión, y cambia determinados nombres, llamando Junta correccional a lo que allí se designa con el de Tribunal de disciplina; que los penados se dividirán en secciones, en vez de periodos; que los vigilantes llevarán cuadernos, en vez de notas de conducta, etc.; pero en lo esencial, y hasta en su desarrollo, no se diferencian. En el Decreto de 1901 se establece el sistema progresivo, con su período de tratamiento individual, y para las Prisiones en que por su estructura no fuera aplicable la reclusión en celda, el de clasificación, que es lo mismo que en el de 1903 se hace. En este se consiguan algunas prohibiciones que no podrán practicarse, como por ejemplo que no se mezclen, ni aun en los patios, los reclusos de distintas secciones. En Santoña, verbigracia, que no hay más que un patio; en el Milagro y Pedrera, de Tarragona, que ocurre lo mismo; en algunos departamentos de Ceuta, como el Principal, Jadú, Enfermería, que se hallan en igual caso, y en el Acho, Barcas y Militares, que no le tienen (el patio), difícilmente podrá cumplirse la prescripción. También creo que quede sin cumplir lo relativo a la gimnasia que han de hacer los penados y enseñar los vigilantes en todos y en cada uno de los establecimientos» (131). Y, desde entonces, la crítica de Cadalso

---

de tiempo habitual; y con el propósito de rehabilitación de delincuentes en lugar de su moderación por intimidación. Esta teoría funciona un cambio de actitud por parte del estado, un cambio de la relación con los delincuentes, e implica un procedimiento de prisión diferente». Cfr. BROCKWAY, Z.R., «The American Reformatory Prison System, en *American Journal of Sociology*. Vol. 15, n.º 4 enero 1910, p. 454.

(131) Cfr. CADALSO, F., «Informe del negociado de inspección...», en Dirección General de Prisiones: Expediente general para preparar la reforma penitenciaria». Dirección General de Prisiones, Imprenta Hijos de J.A. García, Madrid, 1904, p. 47. Manifestaciones inesperadas de una autoridad en la materia como Fernando Cadalso, ciertamente similares a las que se publicaban, muchos años después tras la promulgación de Ley General Penitenciaria de 1979, por otro penalista de renombre, que asimismo pareciera no advertir o no aceptar el cambio que por fin llegaba. Así, Rodríguez Devesa, se expresaba como sigue: «El afán por el cambio o fraude de las etiquetas ha llevado a la LOGP 1979, art. 72.1, a apartarse de la nomenclatura del artículo 84 del C.P., sustituyendo el *sistema progresivo* por el sistema de individualización científica, separado en grados». Vid. RODRÍGUEZ DEVESA, J. M./SERRANO GÓMEZ, A., *Derecho penal español. Parte General*. 18.ª ed., Dykinson, Madrid, 1995, p. 964.

no cesa. Todavía veinte años más tarde, empedernido concluía en sus *Instituciones penitenciarias y similares*: «En 18 de mayo de 1903, se promulgó un nuevo Real decreto tan sobrado de palabras como carente de ideas, aparte la capital, que en realidad fue la única, de combatir el anterior. Consta de 47 artículos y no tuvo ninguna eficacia. Se le llamó de tutela y de reforma, y ni tuteló ni reformó», afirmando asimismo que la norma de 1903 «omite la división de la pena en períodos que Crofton estableció al implantarla en Irlanda»; o que «detuvo la acción de la anterior con daño de la reforma, pero en vano se pretendió anularla» (132). Y en su obra última, acerca del Directorio militar volverá a su visión y a vilipendiar la Escuela de Criminología.

Como se ha señalado, aquellas iniciativas legislativas salillistas tendrían no obstante un escaso recorrido normativo, un futuro limitado al desaparecer cualquier modalidad de clasificación indeterminada y al establecerse de nuevo el régimen progresivo en el integral Decreto de 5 de mayo de 1913. Por lo que el siguiente rastro y antecedente de la intención científica en el examen del recluso se advierte, como felizmente ha rescatado Téllez Aguilera (133), en la actuación del Instituto de Estudios Penales desde el decreto republicano (del bienio progresista) de 23 de febrero de 1933, que creaba un servicio de Biología Criminal en el anexo psiquiátrico dependiente de dicho instituto (134), con el objeto de impulsar el estudio científico sistemático de los delincuentes recluidos en las prisiones de Madrid, para que dichos resultados, comunicados a los Establecimientos donde el recluso se hallare, pudieran tenerse en cuenta en el tratamiento penal del mismo. Desaparece así la idea de la clasificación indeterminada, pero se impulsa la científicidad en la ejecución. Y si ello resulta un antecedente de la idea tratamental actual, el propio Instituto de Estudios Penales, con tales cometidos, habría de serlo respecto de la Central Penitenciaria de Observación,

---

(132) Cfr. CADALSO, F., *Instituciones penitenciarias y similares...*, ob. cit., pp. 451 y 452.

(133) Vid. TÉLLEZ AGUILERA, A., «La Central de Observación...», ob. cit., pp. 411 y ss.

(134) Anexo sumamente criticado ya en pleno franquismo, por autores como José Guallart, quien al respecto afirmaba: «Así, la historia del nuevo Instituto encarna en alegrías presupuestarias, signo de Frentes Populares. Y en la frondosidad en crear nuevos órganos –Anexo Psiquiátrico, Servicio de Biología Criminal– con sendas dotaciones y escasos rendimientos. Y en el afán de invadir la vida académica –táctica institucionista, igualmente–, excediendo la modesta y peculiar misión de una Escuela formadora del personal penitenciario, para llegar a querer ser más que la Universidad misma». Vid. GUALLART Y LÓPEZ DE GOICOECHEA, J., «La Escuela de criminología», en VV.AA., *Una poderosa fuerza secreta...*, ob. cit., p. 207.

como institución determinante para la continuación de tales fundamentos científicos en el ámbito de Prisiones.

Las prescripciones del Código penal de 1928, o del de 1944, así como por los Reglamentos de 1928, 1930 (que tuvo a bien reestablecer la Escuela de Criminología) (135), no incidieron más en ello hasta recogerse en el Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1948, en su preámbulo, la intención de otorgar «un rigor científico al régimen penitenciario español, con arreglo a las más avanzadas doctrinas que miran al delincuente como persona humana», y en el establecimiento posterior de la Prisión Central de Observación, y aunque con preceptos más livianos, por influjo de la normativa de Ginebra de 1955, en el Reglamento de 2 de febrero de 1956, se venía no obstante a apuntalar el régimen progresivo de cumplimiento de condenas finalmente fortalecido y estrechado en el régimen autoritario imperante, olvidadas ya cualesquiera ideas relativas a la indeterminación. Y ello hasta 1968.

Sirva pues en todo caso, para sintetizar la trascendencia del progresivo y la posterior historia penitenciaria española del siglo xx, la división ofrecida por Bueno Arús, que, aun sin advertir la norma de 1903, la dividía en cuatro etapas, como sigue: «1.<sup>a</sup>, de 1881 a 1901, búsqueda de un modelo penitenciario; 2.<sup>a</sup>, de 1901 a 1936, adaptación del sistema progresivo; 3.<sup>a</sup>, de 1937 a 1968, consolidación del sistema progresivo; y 4.<sup>a</sup>, de 1968 hasta nuestros días, transformación del sistema progresivo por la adopción de métodos científicos y reconocimiento expreso de los derechos humanos del recluso» (136). Y si la posible ruptura del automatismo y la progresividad se aprecia como principal esencia del sistema de individualización científica, para el rescate de los antecedentes habremos de fijar nuestra atención en el cuarto de tales citados periodos, cuando en España comienza a agrie-

---

(135) Vid. *Gaceta de Madrid*, n.º 325, de 21 de noviembre de 1930, pp. 1030 y ss. Específicamente en el inicio del amplio artículo 42 se disponía: «Con arreglo a lo determinado en el artículo 171 del Código penal, el cumplimiento de las penas de reclusión y prisión en todas las Prisiones nacionales, cualquiera que sea la índole de su especialidad, se ajustará al sistema penitenciario progresivo». La Escuela de Criminología se restablecía en el Capítulo IV del Reglamento, por virtud de los artículos 398 y 399, señalando el primero: «Se restablece la suprimida Escuela de Criminología, la cual volverá a funcionar cuando las necesidades del servicio lo aconsejen, a juicio de la Dirección General del Ramo, para la preparación técnica del personal de Prisiones». No obstante, habrá de esperarse al Decreto de 29 de marzo de 1932 para la reconversión de la Escuela en el Instituto de Estudios Penales, y al Decreto de 26 de febrero de 1935 para restablecerse de nuevo la Escuela hasta su supresión por decreto de 7 de marzo de 1936, volviendo a restablecer el Instituto de Estudios Penales.

(136) Vid. BUENO ARÚS, F., «Cien años de legislación penitenciaria (1881-1981)», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, n.º 232-235, enero-diciembre 1981, p. 67.

tarse el modelo progresivo puro y surgen las primeras influencias que derivan en la introducción de reformas legislativas, con fines tratamientos hacia la concepción actual de la prevención especial positiva en prisiones.

Pero las pesquisas y el seguimiento de la expresión protagonista, nos pueden llevar cronológicamente antes a atender a la experiencia externa, a latitudes que fueron modélicas en su momento, y que ofrecían de nuevo, casi en el ecuador del siglo XX, ideas con futuro, durante los años de plomo y de retraso dictatorial en España. Así se advierte en los Estados Unidos de América la terminología objeto de estudio y un modelo de interés, por cuanto el término *individualización científica* asociado al tratamiento, en el marco de la sentencia indeterminada, se contempla en dicho entorno comparado, así expresado en el año 1943, en los términos de James V. Bennett, Director de la Oficina Federal de Prisiones con la presentación de la Federal Corrections Act, con terminología que rememora, seguramente sin conexión voluntaria, el lenguaje y las ideas, cuatro décadas anteriores, de Salillas, reivindicando aquel «el *tratamiento individualizado* y un sistema de libertad condicional inteligente», así como dando noticia de la norma que «logra el fin buscado por todos los estudiantes de criminología. Una estrecha coordinación e integración de las funciones de sentencia y tratamiento. En dicho sistema, los presos aprenderán a comprender que su propio comportamiento y no el tipo de delito es el factor principal para determinar la disposición de sus casos y dentro de amplios límites la duración de su estadía en la institución». Dichos procedimientos se explicaban, como sigue: «Lo que se necesita es un plan que haga posible la reforma del preso dentro del plazo especificado por el tribunal, que no debe ser ni demasiado corto ni demasiado largo. La idea es que el propósito fundamental de la sentencia es proteger al público reformando o incapacitando al delincuente individual y disuadiendo a otros de cometer delitos similares (...). Se debe encontrar un método por medio del cual se proporcionará tiempo para estudiar al infractor individual, evaluar e interpretar el juego de factores físicos, psicológicos y sociológicos, y estos deben entenderse antes del tiempo necesario para lograr un cambio en el delincuente (...). Un principio fundamental del procedimiento propuesto se basa en el principio de que la experiencia clínica es necesaria para determinar la duración de la sentencia de un delincuente».

Las tareas de clasificación penitenciaria se explicaban entonces por el Director Bennett, como sigue: «existe en el sistema penitenciario federal una unidad de clasificación con instalaciones y personal médico psiquiátrico y de servicios sociales esenciales y personal en

cada institución penal o correccional federal. Estas unidades hacen hoy estudios cuidadosos de los antecedentes penales y de la salud física y mental y las capacidades de la familia, personal, educativa, profesional, recreativa y otra información sobre cada preso sometido a los tribunales federales, y que actúa a través de un comité de especialistas que evalúa los numerosos elementos en cada caso y llega a un diagnóstico y programa de tratamiento para cada prisionero individual. El proyecto de ley propone que estas unidades de clasificación emprendan este procedimiento antes de la sentencia en lugar de después y presenten los resultados a un miembro de la junta ampliada de libertad condicional para su consideración y presentación ante el juez de primera instancia dentro de los 6 meses posteriores a la condena». En concreto, en relación con dicho sistema se afirmaba: «La *individualización científica del tratamiento* del delincuente es ciertamente difícil de lograr. Ningún estudioso del problema de la conducta criminal ha declarado que puede entenderse claramente o la actitud o la conducta de un delincuente, redirigida por métodos bien reconocidos. Sin embargo, todos aquellos que favorecen dicho sistema sostienen que existe un conjunto de datos y experiencia clínica que puede ponerse en juego para reducir los trágicos errores involucrados en el método actual de eliminación de los presos» (137).

#### IV. LA REFORMA ESPAÑOLA DE 1968 Y EL TRATAMIENTO PENITENCIARIO. UNA BREVE APROXIMACIÓN HACIA EL PRESENTE.

El clásico sistema progresivo de criterios rígidos, con exigencia de transcurso automático de tiempos mínimos de condena e inexcusable acceso de unos grados a otros hasta obtener la libertad, atravesando por diversos períodos y con traslados de establecimientos, había comenzado a quedar superado ya desde la reforma de 1968 al artículo 48 del derogado Reglamento de los Servicios de Prisiones, «colocando como eje del aún denominado sistema progresivo la noción de tratamiento» (138), y pudiendo así hablarse de un nuevo y peculiar sistema.

---

(137) *Vid.* United States. Congress. House. Committee on the Judiciary: Federal Corrections Act and Improvement in Parole: Hearings Before Subcommittee n.º 3 of the Committee on the Judiciary. House of Representatives. US Government Printing Office, Washington D.C., December 31, 1943, p. 134 (la cursiva es nuestra).

(138) *Cfr.* MANZANARES SAMANIEGO, J.L., *El sistema de individualización científica y libertad condicional*. Centro de publicaciones del Ministerio de Justicia,



El antecedente directo y relevante (139) que marcará el sentido de la norma legal de 1979 es, no obstante, el Decreto 162/1968 de 25 de enero, sobre modificación de determinados artículos del reglamento de los servicios de prisiones de 2 de febrero de 1956, que se dictaba, según su Exposición de motivos, tras comprobar «*la necesidad de mejorarlo en su aspecto técnico*», de modo que recogiera «*las nuevas soluciones que la ciencia penitenciaria ofrece, aplicando métodos nuevos a los complejos problemas de reeducación y reinserción y readaptación social de los delincuentes*». La Criminología Clínica asumiría, desde entonces, un papel determinante en el nuevo enfoque del cumplimiento de la pena privativa de la libertad. Se trataba de formular un diagnóstico, un pronóstico y un tratamiento individualizado, y como expresa Téllez Aguilera, «es por ello que la Criminología Clínica encontró su natural campo de desarrollo en el ámbito penitenciario» (140). La obra y doctrina determinante es, por entonces, la de Jean Pinatel (141), pero el impulso en España provendrá propiamente de la persona y especialidad del psicólogo Jesús Alarcón Bravo (142), quien desempeñará, entre otros, los cargos de director de la Escuela de Estudios Penitenciarios y de Inspector General, una dimensión que llegaría hasta la redacción del Título III del Tratamiento penitenciario en la LOGP, desde el artículo 59 hasta el 71, reservándose García Valdés el artículo 72 (143).

Madrid, 1984, p. 13.

(139) En atinados términos de Fernández Bermejo, «la norma de 1968 hizo resurgir la ideología y pensamiento de Salillas. Fue el segundo antecedente del sistema de individualización científica contemplado en la vigente LOGP». Cfr. FERNÁNDEZ BERMEJO, D., «Del sistema progresivo a la individualización...», ob. cit., p. 503.

(140) Cfr. TÉLLEZ AGUILERA, A., *Criminología...*, ob. cit., p. 375.

(141) Vid. PINATEL, J., *Criminología*, en BOUZAT, P./PINATEL, J., , tomo III, 2.<sup>a</sup> ed. Caracas, 1974, pp. 556 y ss.; al respecto, vid. HERRERO HERRERO, C., *Tratado de Criminología Clínica...*, ob. cit., pp. 56 y 57.

(142) Vid., al respecto, ALARCÓN BRAVO, J., «Tratamiento penitenciario», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, no. 182, julio-septiembre, 1968; más adelante, recapitulando, el mismo: El tratamiento penitenciario: regulación jurídica y práctica actual en España, en: VV.AA., *Psicología social y sistema penal*, compilación de Florencio Jiménez Burillo y Miguel Clemente, Alianza Editorial, Madrid, 1986; del mismo autor: «La clasificación penitenciaria de los internos», en *Revista del Poder Judicial*, n.º especial III: Vigilancia penitenciaria, 1988; del mismo: «El tratamiento penitenciario en el primer decenio de la LOGP», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. extra, 1, 1989, *passim*.

(143) Vid. GARCÍA VALDÉS, C., «Sobre la transición política vivida (los orígenes de la reforma penitenciaria)», en *Revista de Estudios Penitenciarios*. Extra 2013, *In memoriam* del Profesor Francisco Bueno Arús. Madrid, 2013, p. 67; el mismo: «Recuerdos de memoria: cómo se elaboró la Ley Orgánica General Penitenciaria...», ob. cit., p. 34.

Se ha dicho que el tratamiento (144) en el Reglamento de 1968 responde a ideas correccionalistas y giraba en torno a la educación, el trabajo y la religión, concretándose las clasificaciones con base en las decisiones del Subdirector, del médico, del maestro y del capellán en reuniones semanales (145), algo muy similar a lo expresado por Sallillas en normativa señera, reproducido *supra*. Y, sin embargo, en la Exposición motivadora de 1968, se vino a afirmar: «*El tratamiento se basa fundamentalmente en el estudio científico de la personalidad del sujeto, y la progresión en el mismo se hace depender de la conducta activa del interno, entrañando un acrecentamiento en el grado de confianza en el depositado y la atribución de responsabilidades cada vez más importantes que habrán de comportar una mayor libertad*».

El psicólogo Jesús Alarcón resumía la trayectoria normativa como sigue: «nos acercamos más al concepto de tratamiento si no lo separamos de la trilogía observación-clasificación-tratamiento. Entre nosotros, en España, el concepto de tratamiento, así como la postura doctrinal y la serie de aplicaciones y consecuencias que hay tras él, responden a una preocupación, a una necesidad y a una aspiración sentida en los años 60 por los penitenciarios –un grupo importante de ellos–, partidarios de un cambio profundo en este sector de la Administración Pública: empezó a acogerse en la Reforma del Reglamento penitenciario de 1968 (Decreto 162/1968, de 25 de enero; véase, en especial, entre otros los artículos 48, 49 y 50), se confirmó en la Ley 39/1970 de reestructuración de los Cuerpos Penitenciarios, se ha mantenido y continuado en la reforma del Reglamento de 1977 (Real Decreto 2273/1977 de 29 de julio) y en la Ley 36/1977, de Ordenación de los Cuerpos Especiales y creación del Cuerpo de Ayudantes, y alcanza su máximo desarrollo en el Título III del Proyecto de Ley General Penitenciaria (junio de 1978)» (146).

La modificación del artículo 48 del anterior Reglamento de 1956 iba a ser entonces determinante para el cambio y la transformación del sistema. Si bien no se utiliza propiamente el término «individualización científica», algunos de los caracteres ya se advierten con similares términos a los actuales. En términos de aquella normativa: «Las penas de reclusión, presidio o prisión se cumplirán conforme deter-

(144) *Vid.*, al respecto, el número monográfico sobre el Tratamiento Penitenciario de la *Revista de Estudios Penitenciarios* n.º 182, de 1968.

(145) *Vid.* CORROCHANO HERNANDO, G., «Los comienzos del Tratamiento en los establecimientos penitenciarios», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, Extra año 2019, 40 años de Ley General Penitenciaria, 2019, p. 118.

(146) *Cfr.* ALARCÓN BRAVO, J., «El tratamiento penitenciario», en *Estudios Penales y Criminológicos*, n.º2, 1977-1978, pp. 17 y 18.

mina el artículo ochenta y cuatro del Código penal, según el sistema progresivo, que comprenderá los siguientes grados: Primero: De reeducación del interno. Segundo: De readaptación social, con tratamiento dirigido en un clima de confianza. Tercero: De prelibertad. Cuarto: De libertad condicional. Los tres primeros grados se corresponden, respectivamente, con los establecimientos de régimen cerrado, intermedio y abierto». Lo siguiente del precepto ha permanecido dotando de relevancia a dicha reforma, al señalar: «Siempre que el sujeto demuestre estar en condiciones para ello, podrá ser situado inicialmente en grado superior, salvo el de libertad condicional, sin tener que pasar necesariamente por los que le precedan».

El artículo 49, daba origen a una redacción muy similar a la del actual art. 62. Según el mismo: «El tratamiento se inspirará en los siguientes principios: a) será de carácter continuo y dinámico, dependiente en extremo de las incidencias en evolución de la personalidad del interno durante el cumplimiento de la condena; b) Estará basado en el estudio científico de la constitución, temperamento, carácter, aptitudes y condicionamiento social del sujeto a tratar, con la variable utilización de métodos psiquiátricos, psicológicos, pedagógicos y sociales, según la consideración de la personalidad individual de cada interno en la aplicación de los correspondientes.; c) Consecuente con los distintos grados previstos, el tratamiento tendrá finalidades concretas...»

La cientificidad en la labor penitenciaria alcanzaba un mayor soporte normativo y organizativo con la Ley 39/1970, de 22 de diciembre (147), de reestructuración de cuerpos penitenciarios que crea el Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias, como un cuerpo de especialistas, psicólogos, juristas-criminólogos, pedagogos y sociólogos, quienes impulsarán la aplicación científica del tratamiento penitenciario. El artículo primero ya pareciera denotar, incluso en su redacción, cierta prevalencia al citarse el tratamiento antes del régimen, como sigue: «Corresponde a los funcionarios dependientes de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias el desempeño de los cometidos propios de las actividades de tal naturaleza en el tratamiento y régimen».

Se dictaría posteriormente la última reforma del Reglamento del Servicio de Prisiones anterior a la Ley, por Real Decreto 2273/1977, del Ministerio de Justicia, de 29 de julio, que recogía diáfana la influencia pinateliiana y del concepto de Jesús Alarcón Bravo en su articulado, y en todo caso continuista en lo esencial del anterior

---

(147) *BOE* de 31 de diciembre de 1970.

de 1968, manteniendo el elemento tratamental, e impulsando los conceptos y procedimientos de la Criminología clínica, por lo que se advierte el gradual abandono (148) de las categorías del sistema progresivo, para adoptar el de individualización científica.

## V. LA INTEGRACIÓN DE LA HERENCIA SALILLISTA EN LA LEY Y EN EL REGLAMENTO PENITENCIARIO

El Proyecto de Ley General Penitenciaria (*Boletín Oficial de las Cortes*, n.º 148, del día 15 de septiembre de 1978), que se presentaba como ley ordinaria, por no haberse aprobado aún la Constitución, establecía en lo relativo a su artículo 72: «Las penas privativas de libertad se ejecutarán según el sistema progresivo, que comprenderá cuatro grados, el último de los cuales será el de libertad condicional, conforme determina el Código Penal» (149). Adelantando ya la prelación tratamental frente a los criterios regimentales, el apartado tercero del precepto en el Proyecto no presentó modificación alguna manteniéndose en la redacción vigente. Dicho precepto del proyecto sería únicamente cuestionado por el Grupo Socialistes de Catalunya, quienes mediante la enmienda n.º 51 presentada el 3 de octubre de 1978 al proyecto de ley, proponían hacer desaparecer la referencia al sistema progresivo, quedando el texto de su propuesta redactado de la siguiente forma: «Las penas privativas de libertad comprenderán cuatro grados, el último de los cuales será el de libertad condicional, conforme determina el Código Penal». Su motivación aludía a que «no es preciso hacer alusión al sistema en que se inspira el legislador...». Se presentaba después en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, en el Congreso de los Diputados, del día 18 de julio de 1979, el Dictamen de la Comisión de Justicia sobre el Proyecto de Ley General Penitenciaria, que incluía ya un artículo 72 reformado en su primer párrafo, como sigue: «Las penas privativas de libertad se ejecutarán según el sistema de individualización científica, separado en grados, el último de los cuales será el de libertad condicional, conforme determina el Código

---

(148) Vid. ARANDA CARBONELL, M. J., *Reeducación y reinserción social. Tratamiento penitenciario. Análisis teórico y aproximación práctica*. Premios Victoria Kent. Accesit Año 2006, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 2007, 49.

(149) Vid. *Boletín Oficial de las Cortes*, n.º 148, del día 15 de septiembre de 1978, recogido también en Cortes Generales: Ley Orgánica General Penitenciaria. Trabajos parlamentarios. (Ed. preparada por el letrado Fernando Sáinz Moreno). Servicio de Estudios y Publicaciones. Madrid, 1980, p. 20. La cursiva es nuestra.

Penal» (150). En ese plazo, hasta la presentación de dicho dictamen con la definitiva redacción, hubo ya alguna señal del resultado final. En los días 5 a 9 de marzo de 1979, en su ponencia presentada al Seminario Hispano-Germánico sobre la reforma del Derecho Penal, organizado por la Universidad Autónoma de Barcelona, García Valdés expresaba: «El sistema penitenciario progresivo, que en versión española al menos es un sistema flexible y que permite la colocación del penado en cualquier grado durante el cumplimiento de la condena, se acerca más al llamado «sistema de individualización científica», lo que hace que cada día se conceda más importancia a las prisiones abiertas» (151).

Si bien el artículo 72 del Proyecto de Ley «consagraba de nuevo el sistema penitenciario progresivo» (152), el reflejo del pensamiento hacia la flexibilidad penitenciaria promovida por Salillas puede advertirse en la orientación de los medios hacia un fin. La reforma penitenciaria impulsada junto a la Constitución española, encontraba un mismo espíritu rector que la impregnaba, erigiendo, «el tratamiento como el eje cardinal sobre el que gira la ejecución de la pena privativa de la libertad» (153). Se ha señalado y reiterado, desde entonces, que la Ley penitenciaria sigue, como primera norma orgánica que es (154), los principios orientadores del artículo 25.2 de nuestra Carta Magna, lo cual es cierto, aunque tales principios, fueran ya bien conocidos y aplicados en el ámbito penitenciario histórico.

La «novísima sistemática» resaltada por García Valdés, que la ley presentaba con dos títulos separados relativos al régimen y trata-

---

(150) En la explicación de dicha modificación en la redacción del artículo 72, causan extrañeza las palabras de Bueno Arús, quien pareciera restar trascendencia al cambio, cuando afirmaba: «sustituyó la mencionada expresión por la de sistema de individualización científica, *cuya trascendencia se reduce a rechazar un sistema progresivo de fases de duración calculada de antemano y de progresión automática (lo que ya había rechazado en la reforma de 1968)*». Cfr. BUENO ARÚS, F., Estudio preliminar, en GARCÍA VALDÉS, C., *La reforma penitenciaria española*. Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981, p. 37 (La cursiva es nuestra).

(151) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C., «Un año de reforma penitenciaria», conferencia recogida en *Estudios de Derecho Penitenciario*. Tecnos, Madrid, 1982, p. 137; con iguales términos, el mismo: *Teoría de la pena*. 3.ª ed. Tecnos, 1987, p. 110.

(152) Cfr. GARRIDO GUZMÁN, L., *Manual de Ciencia Penitenciaria*... , ob. cit., p. 289.

(153) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C., *Comentarios a la legislación penitenciaria*..., ob. cit., p. 224.

(154) Vid. GARCÍA VALDÉS, C., «La primera Ley Orgánica de desarrollo constitucional. La General Penitenciaria, antecedentes y aspectos esenciales», en VVAA. *Libro Homenaje a Luzón Peña*. Madrid, 2020 (en prensa), p. 1351.

miento, conllevaba una declaración de intereses (155), que verá su plasmación en el artículo 71 de la norma orgánica, considerándose que el régimen había de estar subordinado al tratamiento, estableciendo la relación de medio a fin entre las funciones regimentales y el tratamiento, y señalado por Bueno Arús como «uno de los principios más revolucionarios de la LOGP» (156). El citado precepto vino a recoger en sus dos números tal subordinación y la necesaria coordinación de las actividades integrantes de ambos. El primer apartado del art. 71 LOGP así, y desde entonces, dispone: «El fin primordial del régimen de los establecimientos de cumplimiento es lograr en los mismos el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento; en consecuencia, las funciones regimentales deben ser consideradas como medios y no como finalidades en sí mismas».

García Valdés aprovecharía sus conocimientos y la experiencia histórica, y se forjaba entonces, en sabios términos de Téllez Aguilera, «un modelo, un conjunto ordenado en el que régimen y tratamiento, los dos grandes orbes del mundo penitenciario, debidamente coordinados (artículo 71), se integran en el sistema de individualización científica separado en grados» (157). El término tratamiento intramuros evolucionaba con la ciencia a la que servía. Antes era propiamente un sinónimo de trato (158) y ello abarcaba lo referido desde las cárceles (159) y a los presidios como organizaciones militares (160). La

---

(155) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C., Últ. ob. y loc. cit.; el mismo: Derecho Penitenciario (Escritos, 1982-1989). Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, p. 276; declaración de intereses que resalta GARRIDO GUZMÁN, L., «Régimen penitenciario», en VV.AA., *Lecciones de Derecho Penitenciario*. Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, 1985, p. 62; asimismo, señalando la insuficiencia de tales previsiones legales y reglamentarias, y apoyando lo que denomina «un régimen penitenciario resocializador», DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L., «Reflexiones acerca de la relación entre régimen penitenciario y resocialización», en *Eguzkilore*, n.º Extraordinario 2, octubre 1989, pp. 60 y 61.

(156) Cfr. BUENO ARÚS, F., «¿Tratamiento?», en *Eguzkilore*, n.º Extraordinario 2, octubre 1989, p. 93.

(157) Cfr. TÉLLEZ AGUILERA, A., *Vidas paralelas en el penitenciarismo europeo...*, ob. cit., p. 83.

(158) Vid. SANZ DELGADO, E., «Del trato al tratamiento penitenciario militar. Algunas reflexiones», en VV.AA. (Sanz Delgado, E. Dir.): *Derecho Penal y penitenciarismo. Nuevos desafíos del sistema penal en el siglo XXI*. Libro Homenaje al Profesor Dr. D. Germán Small Arana. Ideas Solución. Lima, reimpresión 2016, p. 977.

(159) Todavía Fernando Cadalso, en su explicación histórico evolutiva de las cárceles como lugares de reclusión preventiva, presentaba en su obra de 1922, «Instituciones», el apartado «Régimen y tratamiento», refiriéndose más bien al trato. Vid. CADALSO, F., *Instituciones penitenciarias y similares...*, ob. cit., p. 145.

(160) Vid. GARCÍA VALDÉS, C., «El derecho penitenciario militar: sus orígenes», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LXV, MMXII, 2013, pp.

Exposición de motivos del Proyecto de Ley penitenciaria vino a delimitar el término: «La sanción de privación de libertad se concibe como tratamiento, esto es, como actividad directamente dirigida a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados, mediante la utilización de métodos científicos adecuados (...). En consecuencia, será programado, individualizado y voluntario, estimulándose la colaboración personal del interno, llamado a desempeñar un papel cada vez más intensamente protagonista en el marco de un sistema penitenciario progresivo, dotado de una flexibilidad que lo aleje de los precedentes clásicos aproximándolo a lo que podría denominarse un «sistema de individualización científica»». La definición que incorpora hasta hoy el párrafo primero del artículo 59 se referirá a un conjunto de actividades destinadas al citado fin. Y la voluntariedad del mismo es otra idea fuerza que tuvo sus debates y «cierta confrontación» (161) a partir del Decreto de 1977, y habida cuenta de la reforma reglamentaria del artículo 106, que establecía que el interno tenía el deber de «aceptar el tratamiento penitenciario, con arreglo a las técnicas y métodos que le sean prescritos en función del diagnóstico individualizado». Lo reforzaba el artículo 48.5, también reformado, que prescribía «la regresión de grado procederá cuando se aprecie en el interno oposición o resistencia al tratamiento o falta de colaboración». El hecho de haberse incorporado tal cualidad a la Exposición de motivos de la futura Ley, da una idea acerca de su relevancia en el sistema vigente.

La definición del sistema adoptado para la ejecución de las penas privativas de libertad se recoge en el artículo 72.1 de la LOGP. El precepto legal que finaliza el título III de la Ley sería así comentado igualmente a pocos años de su promulgación por su redactor, en un ejercicio de interpretación auténtica, señalando: «*La clásica denominación de sistema progresivo, que se decidió conservar en una pri-*

---

8 y 9; con anterioridad, por todos, señalando tales fundamentos y precedentes normativo-castrenses, el mismo, «Derecho penitenciario militar: Una aproximación histórica», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. XXXIX, fasc. III, septiembre-diciembre, 1986, pp. 773 y ss.; más recientemente, del mismo autor: *Apuntes históricos del derecho penitenciario español*, Edisofer, Madrid, 2014, p. 13; en el igual sentido, SERRANO PATIÑO, J.V., *El sistema penitenciario militar español*. Premio Nacional Victoria Kent 2012, 2.ª Accésit, Secretaría General Técnica. Ministerio del Interior, 2013, pp. 23 y ss.; más recientemente, del mismo autor: *El derecho penitenciario militar...*, ob. cit., p. 32, señalando que «lo militar en lo penitenciario lo impregna todo»; SANZ DELGADO, E., «Del trato al tratamiento penitenciario militar...», ob. cit., p. 971.

(161) Cfr. GÓMEZ PÉREZ, J., «La Ley Orgánica General Penitenciaria: una ley con antecedentes», en *Revista de Estudios Penitenciarios*. Extra 2019, 40 años de Ley Orgánica General Penitenciaria, 2019, p. 167.

*mera redacción, ha desaparecido del texto legal atendiendo, en comisión, una enmienda presentada por los Socialistas de Cataluña».* El apartado 1.º del artículo 72 indicaba que *las penas privativas de libertad se ejecutarán según el sistema de individualización científica, separado en grados, el último de los cuales será el de libertad condicional, conforme determina el Código penal.* En términos de García Valdés, «se ha adoptado el sistema de la individualización científica que es por el que el penitenciarismo más avanzado se inclina en la actualidad», pudiendo citarse, en este sentido, los artículos 4.º y 5.º de la Ley penitenciaria sueca, artículos 1.º y 13.º de la italiana y el artículo 25 de la Ley número 788, de 28 de julio de 1978, francesa. (...) El sistema de individualización científica parte del principio de que no hay diferencia de los métodos de tratamiento según los grados, pues aquéllos no están en función de éstos, sino de la personalidad de cada interno» (162). Se adoptaban de este modo, ya en una Ley democrática, los principios preventivo-especial-positivos que impulsaban a su vez los programáticos contenidos en las Reglas Mínimas de Ginebra para el tratamiento de los reclusos de 1955, la normativa hispana de la reforma de 1968, no sin dificultades (163), la de 1977, las Reglas para el tratamiento de los reclusos del Consejo de Europa de 1973, y las referencias de especialmente las leyes penitenciarias sueca, italiana y francesa.

Durante los primeros años a partir de ser promulgada la LOGP, el Código penal entonces vigente (CP de 1944, refundición de 1973), establecía en su artículo 84: «Las penas de reclusión mayor y menor, presidios y prisiones, se cumplirán según el sistema progresivo. El régimen, grados, ascensos, trabajos, enseñanza y visitas serán establecidos en la legislación penitenciaria». Esta redacción, que se interpretó como una ley penal en blanco (164), por su expresa remisión a la legislación penitenciaria (por entonces, y hasta la aparición del CP 1995), la LOGP y el RP de 1981, traía como consecuencia, sin

(162) Cfr. GARCÍA VALDÉS, C., *Comentarios a la legislación penitenciaria...*, ob. cit., pp. 224 y 225.

(163) El propio García Valdés hizo mención a «la resistencia de un sector predominante de funcionarios a la creación de los Equipos de Observación, los Educadores, la Central de Observación y a la diferenciación de regímenes...». Cfr. GARCÍA VALDÉS, C., «Un año de reforma penitenciaria», conferencia recogida en *Estudios de Derecho Penitenciario*. Tecnos, Madrid, 1982, p. 136.

(164) Vid. GARRIDO GUZMÁN, L., *Manual de Ciencia Penitenciaria...*, ob. cit., p. 287.



embargo, la pérdida de prevalencia del artículo 84 que ya no podía ser precepto rector en la materia (165).

Tal flexibilidad legal prevista en el artículo 72.3 LOGP venía a romper, con rango de Ley, con el «progresismo objetivista» (166), que señalara Téllez Aguilera, permitiendo la clasificación inicial del recluso en el tercer grado penitenciario. Si el contenido del citado precepto legal coincidía con el artículo 250 del Reglamento penitenciario de 1981, un primer cierto filtro de control ante las posibilidades de tan inmediata y dúctil clasificación (167) se advertía previsto en el artículo 251 del mismo cuerpo reglamentario, que dispuso: «en el caso de que se proponga para tercer grado a un interno que no tenga cumplida la cuarta parte de la totalidad de su condena o condenas, será necesario que concurren favorablemente calificadas las otras variantes intervinientes en el proceso de clasificación, valorándose especialmente la primariedad delictiva, la buena conducta y madurez o equilibrio personal. En estos supuestos, será necesario un tiempo mínimo de conocimiento del interno, previsión de conducta y consolidación de factores favorables, no inferior a dos meses de estancia real en el Centro que lo proponga». En el Reglamento de 1996 que, como ciertamente señalara Téllez Aguilera (168), vino a impulsar el principio de individualización científica (tanto en el artículo 20.2 relativo al programa individualizado de tratamiento, cuanto en el art. 100.2 y en el correspondiente artículo 104.3.º), se amplificaban algunos de los

---

(165) Así lo interpretó, auténticamente, GARCÍA VALDÉS, C., *Introducción a la Penología*, 2.<sup>a</sup> ed. Instituto de Criminología. Universidad Complutense, Madrid, 1982, p. 96. Cuestión criticada, desde una visión restrictiva, por RODRÍGUEZ DEVESA, quien, sin atender a los fundamentos constitucionales, se expresaba como sigue: «Los problemas creados por la ley se agravan, en primer término, por la funesta manía de prodigar las leyes “orgánicas”, que ha de dificultar en grado sumo restablecer la coherencia necesaria con el C.P. y las leyes procedimentales». Cfr. RODRÍGUEZ DEVESA, J. M./SERRANO GÓMEZ, A., *Derecho Penal Español. Parte General...*, ob. cit., p. 957.

(166) Cfr. TÉLLEZ AGUILERA, A., *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones...*, ob. cit., p. 88; el mismo: *Derecho penal. Parte General*. Edisofer, Madrid, 2015, p. 647.

(167) La profesora Cervelló Donderis se ha referido a ello como un modo de precaución, pretendiendo así impedir el reglamento la posibilidad de una inmediata clasificación inicial en tercer grado. Vid. CERVELLÓ DONDERIS, V., «La clasificación en tercer grado como instrumento de resocialización», en VV.AA., *El Juez de vigilancia y el tratamiento penitenciario. Estudios de Derecho Judicial*. CGPJ, n.º 84, Vol. 1/2006, p. 166; la misma: *Libertad condicional y sistema penitenciario...*, ob. cit., p. 28.

(168) Vid. TÉLLEZ AGUILERA, A., *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones...*, ob. cit., p. 89.

requisitos citados (169), se sustituía la expresión *primariedad delictiva* por *historial delictivo*, si bien había ya desaparecido el espacio temporal de los dos meses por Real Decreto 1767/1993, siempre que transcurriera el tiempo necesario para su observación y diagnóstico, cumpliendo los requisitos generales exigidos por el artículo 102.2 del propio Reglamento.

El verdadero impulso reglamentario hacia la flexibilidad, que hubiera sin duda interesado a Salillas desde su concepto elástico e individualizador, en desarrollo de lo dispuesto en la Ley, llegaría así definitivamente en el año 1996 con la introducción del artículo 100.2 RP, que señala al efecto: «Con el fin de hacer el sistema más flexible, el Equipo Técnico podrá proponer a la Junta de Tratamiento que, respecto de cada penado, se adopte un modelo de ejecución en el que puedan combinarse aspectos característicos de cada uno de los mencionados grados, siempre y cuando dicha medida se fundamente en un programa específico de tratamiento que de otra forma no pueda ser ejecutado. Esta medida excepcional necesitará de la ulterior aprobación del Juez de Vigilancia correspondiente, sin perjuicio de su inmediata ejecutividad».

El reconocimiento práctico actual, a la iniciativa de Rafael Salillas, a la recuperación y dignificación de su pensamiento por García Valdés, y al empuje tratamental que ampara el reglamentario de 1996, viene en ocasiones incluso a reconocer lo que aquel polifacético oscense denominaba la antinomia entre el código penal y la organización penitenciaria (170), que hubo de reaparecer en el siglo XXI, aportando plasticidad y soluciones por la vía reglamentaria, ante las medidas penales excesivas y de mayor rango del año 2003, recordadas en el inicio de estas páginas. Reformas penales y penitenciarias a todas luces contrarias al pensamiento individualizador penitenciario alentado cien años antes, y que recogía el artículo 72 LOGP. Otra cosa sería la indeterminación sin un filtro humanitarista, que ofreció resultados utilitarios como la antigua cláusula de retención, o simplemente retributivos, como la prisión permanente revisable se nos muestra hoy. La vida penitenciaria intramuros y la jurisdicción especializada lo ponen de manifiesto a diario, en los casos en los que, desde la Admi-

---

(169) *Vid.*, al respecto, GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A., *Tratado de Criminología...*, ob. cit., p. 983.

(170) *Vid.* SALILLAS, R., «Informe del Negociado de Sanidad Penitenciaria», en *Expediente General para preparar la reforma...*, ob. cit., p. 117; característica histórico-penitenciaria, tradicional en la historia penitenciaria española, recogida más recientemente en SANZ DELGADO, E., *El humanitarismo penitenciario...*, ob. cit., pp. 109 y 110.

nistración penitenciaria, se adoptan decisiones con base en el principio de flexibilidad, ya no tan excepcional, o incluso cuando es la propia autoridad judicial de vigilancia la que refrenda tal principio solicitado por el interno, como recientemente tenía lugar en el contenido del Auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Valladolid, de 5 de marzo de 2020 (171), en relación al mediático caso «Urdangarín», donde poniéndolo en relación con el artículo 72 citado, en la sexta página, se afirma: «El art. 100.2 del Reglamento Penitenciario es el párrafo normativo de mayor transcendencia y ductilidad en materia de clasificación, encaminado a la recuperación de la individualización científica, desnaturalizada tras las reformas de 2003, siendo el reflejo y síntesis cardinal de aquél».

---

(171) Revocado, no obstante, dicho Auto por la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, en cuanto a las salidas de fin de semana, a pedido de la fiscalía de vigilancia, por Auto de 1 de abril de 2020.