

Remedios Campoy Gómez

Abogado en ejercicio – Licenciado en Criminología. Socia FICP.

~ La seguridad exterior de los establecimientos penitenciarios en la legislación penitenciaria contemporánea: antesala de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de diciembre, General Penitenciaria ~

La seguridad exterior

(Del Real Decreto de 1901 hasta la aprobación de la LOGP de 1979)

La legislación penitenciaria del siglo XX fue más extensa a la hora de abordar la seguridad exterior, dedicando varios preceptos a su regulación.

Con el Real Decreto de 5 de mayo de 1913, sobre reorganización del Cuerpo de Prisiones y régimen y funcionamientos de éstas, se reguló, de manera expresa, la seguridad exterior; así pues, nada indicaban al respecto ni el Real Decreto de 3 de junio de 1901¹ ni el Real Decreto de 20 de noviembre de 1911, sobre trabajos de los penados en obras públicas, que tan sólo se limitó a indicar, respecto de las instalaciones o destacamentos provisionales, donde habían de alojarse los penados, que no debía exagerarse su seguridad, dado su ya avanzado período de condena (art. 8).

En efecto, el Real Decreto de 5 de mayo de 1913² dedicó un capítulo al “servicio de seguridad interior de las prisiones” (tít. II, cap. VII), encomendando esta seguridad principalmente a los Vigilantes, donde hacía referencia a la vigilancia del “rastrillo o puerta de entrada a la prisión” -expresión que nos lleva a pensar que esta puerta constituía la puerta principal- debiendo asumir este servicio, entre otras, las obligaciones de impedir la entrada y salida de personas ajenas a la prisión y toda comunicación de los reclusos con personas del exterior por muros, ventanas, etc.; entregar las llaves del rastrillo al Jefe de servicio que estuviere de guardia, así como la de “mantener constantemente despejado el lugar de su guardia sin consentir que se detenga en él ni en sus inmediaciones persona alguna” (art. 147). Durante la noche, la vigilancia estaba distribuida entre todos los vigilantes de servicio, “con excepción del de puerta exterior”, que permanecía en su puesto hasta el correspondiente

¹ Planteaba el sistema progresivo irlandés o de Crofton.

² Este Real Decreto llevó a cabo la reorganización del Cuerpo de Prisiones y régimen y funcionamiento de éstas; compilando las numerosas disposiciones vigentes sobre legislación penitenciaria é introduciendo, a la vez en ellas importantes modificaciones y variantes (...).

relevo, permitiendo a estos vigilantes del servicio interior turnarse entre ellos para poder descansar (art. 168). Este precepto se limitaba a recoger, como excepción, la vigilancia nocturna de la puerta exterior a la hora de establecer la distribución de los turnos y relevos, sin que indicara nada más. Dejaba patente que quien tuviera encomendada la vigilancia de la puerta exterior debía mantenerse inamovible durante toda la noche, sin posibilidad de descanso.

Sería sin embargo, en el capítulo II del tít. III, sobre “régimen interior de las prisiones”, donde, pese a su rúbrica, se establecía que “para la seguridad de las prisiones, que por su importancia la necesitaren, habría una guardia militar exterior, en tanto no fuera creada la penitenciaria, con fuerza proporcionada al número de reclusos, exclusivamente destinada a su custodia y a auxiliar al director cuando éste lo reclamara” (art. 206). Precepto muy similar al artículo 49 del Reglamento para las cárceles de las capitales de provincia de 1847 ³, redactado hacía ya más de medio siglo, lo que parece ser una muestra de que los esfuerzos del legislador se centraban más en la seguridad interior que en la exterior.

El Reglamento para la aplicación del Código Penal de 1928 en los Servicios de Prisiones no hizo mención alguna a la seguridad exterior. Sin embargo, el Reglamento Orgánico de los Servicios de Prisiones de 1930, aprobado por Real Decreto de 14 de noviembre del mismo año, pese a referirse a la vigilancia general de todos los locales interiores del establecimiento desde la puerta principal, añadía la expresión “y aun por el exterior”, la cual estaría “singular y directamente confiada a los Oficiales y Guardianes” en función de las condiciones arquitectónicas y las circunstancias o la necesaria seguridad de cada prisión (art. 30). El servicio de puerta principal tendría encomendada su vigilancia y también la de vigilar que en las proximidades de la prisión no se formaran grupos de personas que impidieran el normal acceso al interior (art. 31). Por tanto, la extensión de este servicio de vigilancia a las proximidades de la prisión iba dirigida a la seguridad exterior. El servicio de rastrillo, cuando coincidiera con el de puerta principal, debía asumir las funciones señaladas anteriormente para el servicio de puerta principal, al constituir ambos un solo servicio. Como encargado del rastrillo, le correspondía, entre otros, velar sobre el orden y disciplina además de mantener despejado el lugar de su guardia, y no abrir la puerta durante la noche, salvo que mediara orden del Jefe de servicios (art. 32).

³ En efecto, el artículo 49, ubicado en el capítulo XII, sobre la “policía de seguridad” rezaba que “para la seguridad de la cárcel habrá una guardia con la fuerza proporcionada al número de presos, exclusivamente destinada a su custodia y a auxiliar al Director cuando este lo reclame”.

Se indicaba, asimismo, que en la prisiones provinciales de construcción estrictamente celular, “los servicios auxiliares para la limpieza y demás atenciones de los departamentos que estuvieran fuera del rastrillo” solo podrían ser desempeñados por penados que reunieran determinadas condiciones y siempre bajo vigilancia y, si además, alguno de estos servicios auxiliares requería la salida a los “jardines o patios exteriores”, sería con la previa autorización del Centro directivo, que además debía expresar los penados que se ocuparían de tales servicios (art. 88).

Los encargados de la apertura y cierre de las puertas de los rastrillos eran los Oficiales, pero solo hasta que en el establecimiento hubiera el número de Guardianes necesarios al efecto (art. 378), toda vez que era de su competencia la custodia y vigilancia permanente de los reclusos para evitar su evasión, así como la de abrir y cerrar las puertas de la prisión (art. 387). Estos dos preceptos recogían las obligaciones y deberes de los Oficiales y Guardianes, compartiendo e incluso solapándose sus funciones en lo que a medidas concretas de seguridad interior se refería. Sin embargo, mientras se asignaba a los Oficiales, en primer lugar y directamente, todo lo relativo a la vigilancia y seguridad de los reclusos y, por tanto, referida a la seguridad interior, quedaba en manos de los Guardianes las funciones encaminadas a la seguridad exterior. En suma, en estos dos preceptos (378 y 387) se repiten muchas de las obligaciones de Oficiales y Guardianes, pero parece que todo lo relativo a la seguridad exterior quedaba en manos de estos últimos.

Por último, la disposición transitoria tercera de este Reglamento preveía que, siempre que lo permitiera el suficiente número de subalternos, “se cubrirían con Guardianes los servicios de puertas, rastrillos, patios”, entre otros, dejando en manos de los Oficiales los servicios dirigidos a la seguridad interior (oficinas, talleres, etc.). Por ende, de esta disposición también se extrae que el papel principal de los Guardianes era el de velar sobre la seguridad exterior.

Casi dos décadas más tarde, el **Nuevo Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1948**, aprobado por Decreto de 5 de marzo del mismo año, delimitó de una manera bastante más clara quien se ocupaba, respectivamente, de la seguridad interior y de la exterior. Si bien, siguiendo la línea de los textos anteriores, recogió cuantiosas previsiones acerca de la seguridad interior y escasísimas sobre la seguridad exterior. A diferencia del Reglamento anterior, este texto encomendaba a los Oficiales y Guardianes la vigilancia y seguridad interior de los establecimientos, mientras que la vigilancia exterior “correspondería a las Fuerzas armadas del Ejército, Guardia Civil o Policía Armada, las cuales (...) en cuanto a la

vigilancia y seguridad de las Prisiones y a prestar auxilio a los Directores y Jefes de las mismas, cuando se les reclamara, dependerían de dichos Directores y Jefes, cuyas instrucciones habían de seguirse por el Comandante de aquéllas, que para ello se presentaría al Director del Establecimiento y recibiría de éste las órdenes convenientes, siempre que éste le requiriera para la mayor eficacia del servicio encomendado” (art. 45). Se perfecciona así la redacción en relación con la seguridad exterior, pese a que este Reglamento siguió muy de cerca toda la estructura del Reglamento de 1930, rubricando de manera casi idéntica, con algunos matices, sus títulos y capítulos. Estructura que se mantuvo incluso en el Reglamento de 1956, como más adelante veremos.

En definitiva, en este Reglamento, la vigilancia, custodia y seguridad interior quedaba en manos tanto de los Oficiales como de los Guardianes, siendo los primeros los superiores jerárquicamente de los segundos. Esto es, todas las funciones relacionadas con la vigilancia, custodia y seguridad interior eran encomendadas, directa y principalmente, a los Guardianes, “no pudiendo asignárseles otras distintas” pero, de manera similar a como lo hacía el Reglamento de 1930, mientras no hubiera en el Establecimiento suficiente personal subalterno para atender estos servicios de vigilancia, custodia y seguridad, vendrían los Oficiales obligados a realizar también las funciones propias de los Guardianes (arts. 466 y 467).

La principal diferencia en la regulación de las funciones de ambos cargos, y en lo que aquí importa, radicaba en que, mientras en el Reglamento de 1930 los Guardianes tenían encomendadas funciones relacionadas con la seguridad exterior, este Reglamento de 1948 les sustrae estas funciones de manera automática, atribuyendo ahora la seguridad exterior a las Fuerzas armadas, a la Guardia Civil o a la Policía Armada.

El servicio de puerta principal no sólo tenía encomendada su vigilancia, debiendo quedar cerrada a la hora establecida y “haciendo entrega formal de la llave al Jefe de la guardia exterior, a cuyo cargo quedaría este servicio durante la noche”, sino también la vigilancia de las proximidades del establecimiento, evitando la formación de grupos de personas ajenas al mismo y que impidieran el normal acceso a su interior (art. 46). Disposición más completa pero muy similar a la contenida en el artículo 31 del Reglamento de 1930.

La regulación del servicio de rastrillo llevada a cabo por el Reglamento de 1930 se mantuvo casi intacta en este Reglamento, presentando el artículo 47 de este último y el artículo 32 de aquél idéntica redacción.

En esta norma se observa también la prudencia a la hora de elegir a los penados auxiliares “aptos para realizar trabajos en la parte exterior del edificio y dependiente de la Prisión”, debiendo evitarse en todo momento destinar a estos menesteres a los penados peligrosos o que no ofrecieran las debidas garantías de seguridad propias de este servicio auxiliar (art. 56).

Como mandaba la sensatez, las previsiones de seguridad se veían reforzadas en el edificio donde quedara ubicada la Central de Inadaptados, debiendo delimitarse en dicho edificio, además de las dependencias generales, tres pabellones independientes entre sí, “con un buen muro de cerramiento y seguridad, el cual abarque todo el recinto de la Institución” (art. 120).

De modo similar a como lo hacía el Reglamento de 1930, este Reglamento de 1948 también tuvo en cuenta la prudencia que había de observarse en las prisiones provinciales de construcción estrictamente celular, a la hora de emplear a los penados que iban a ocuparse de la limpieza y resto de servicios auxiliares que implicaran la salida fuera del rastrillo, debiendo tratarse igualmente de penados que ofrecieran garantías de seguridad y siempre bajo vigilancia. En caso de que dichos servicios auxiliares implicaran tener que salir a los jardines -el Reglamento de 1930 añadía aquí los “patios exteriores”-, dependencias o locales, era igualmente necesaria la previa autorización del Centro directivo indicado los penados que se ocuparían de tales servicios (art. 145). Por tanto, se trataba de un precepto muy similar al artículo 88 del Reglamento anterior, eliminando el Reglamento de 1948 la referencia a la salida a los “patios exteriores” y sustituyéndola por los términos “dependencias o locales”.

Finalmente, este Reglamento recogía, como novedad, la prohibición de hacer reformas en los pabellones de los funcionarios sin autorización del Centro directivo, lo que era totalmente lógico, ya que sólo se abonarían por la Dirección General los gastos invertidos en aquellas reformas que se hubiera llevado a cabo por razones de necesidad, “desde el punto de vista de la vigilancia y seguridad”, o cualquier otra medida urgente. (art. 672).

Analizaremos en último lugar las previsiones acerca de la seguridad exterior contenidas en el **Nuevo Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1956**⁴, y sus dos importantes reformas llevadas a cabo por los Decretos 162/1968, de 25 de enero, y 2273/1977, de 29 de julio. Si bien, estos Decretos introdujeron importantes reformas respecto de la seguridad

⁴ Adaptado a la Ley de 15 de julio de 1954, sobre situación de los funcionarios de la Administración Civil del Estado. Decreto de 2 de febrero.

interior, en poco o nada incidieron en la regulación contenida en el Reglamento sobre seguridad exterior.

Con carácter previo, debe destacarse que este Reglamento llevó a cabo una regulación mucho más ordenada que sus antecesores, recogiendo los diferentes aspectos de manera individualizada mediante secciones en el desarrollo de sus diversos títulos y capítulos; éstos últimos, muy similares en cuanto a su estructura al Reglamento de 1948, que, a su vez, había seguido la estructura del Reglamento de 1930, con algunos matices, como ya se puso de manifiesto.

Este Reglamento, siguiendo también la línea de los Reglamentos anteriores, contenía un sin fin de disposiciones respecto a la seguridad interior, manteniendo en muchos de sus preceptos la redacción dada por los Reglamentos anteriores, y escasas referencias a la seguridad exterior. Además, se vuelve a sustraer la seguridad exterior a las Fuerzas armadas para atribuirle ahora, exclusivamente, a la Fuerza Pública. En efecto, este texto dedicaba una sección a los “servicios de seguridad y vigilancia” (secc. 2ª, cap. VIII, tít. I) que, por otro lado, resultaba novedosa por cuanto que no se había recogido de manera individualizada la seguridad en los establecimientos penitenciarios desde que el Real Decreto de 1913 le dedicara un capítulo al “servicio de seguridad interior de las prisiones”. Esta sección 2ª se mantuvo intacta en su redacción original y no fue objeto de reforma o modificación por ninguno de los Decretos posteriores.

El Reglamento establecía que “la vigilancia exterior de los Establecimientos corresponde a la fuerza pública, la que (...), en lo tocante a la vigilancia y seguridad de las prisiones depende de los directores de las mismas”. A tal efecto, el Comandante de la guardia debía, una vez practicado el correspondiente relevo, presentarse ante el Director a fin de que éste le diera las oportunas instrucciones (art. 78). Por tanto, mientras el Reglamento de 1948 dejaba la vigilancia exterior en manos de las Fuerzas Armadas del Ejército, la Guardia Civil y la Policía Armada, este Reglamento del 56 la atribuía a la Fuerza Pública.

Desaparecen, además, con este Reglamento los Guardianes, pasando ahora a desempeñar sus funciones los Auxiliares. En consecuencia, los responsables de la vigilancia, custodia y seguridad eran los Auxiliares penitenciarios (art. 380).

El servicio de puerta principal, encomendado ahora a los Auxiliares, tenía la misión de atender a su vigilancia y también la de sus proximidades evitando que se formaran grupos de personas ajenas al establecimiento o que entorpecieran el normal acceso al interior, debiendo

cerrar la puerta a la hora prevista y entregar las llaves al Jefe de la guardia exterior para el servicio de la noche. Previsión muy similar, con algunas diferencias terminológicas, a la prevista en los artículos 31 y 46 de los Reglamentos de 1930 y 1948, respectivamente.

El funcionario de rastrillo, si coincidía con el de puerta principal, debía asumir las obligaciones señaladas anteriormente al servicio de puerta principal al constituir ambos servicios uno solo. Si bien, como encargado del rastrillo, le correspondía, entre otros deberes, mantener despejado el lugar de su guardia, prohibiendo a todo recluso aproximarse al rastrillo, conservar las llaves y no abrir durante el turno de noche la puerta sin orden del Jefe de servicios y, en general, imponer orden y disciplina en los locales afectos al mismo (art. 81). Precepto muy similar, con matices, a los artículos 32 y 47 del Reglamento de 1930 y Reglamento de 1948, respectivamente, que, a su vez, seguían muy cerca la redacción dada en estos servicios por el Reglamento de 1913 (art. 147).

Por tanto, avanzada ya la segunda mitad del siglo XX, la regulación de estos servicios o de algunos aspectos relacionados con la seguridad exterior se mantenía prácticamente inalterada.

La reforma del Reglamento mediante el Decreto de 1977 se limitó a introducir algunos aspectos novedosos en relación con el tratamiento de detenidos y presos, como fue la limitación temporal de las medidas extraordinarias de seguridad en caso de violencia, rebeldía o evasión (art. 12); respecto de los destacamentos penitenciarios, eliminó todo el contenido del art. 100 del Reglamento, – referido a las normas especiales que habían de seguirse en estos destacamentos, en los cuales se observaría además del régimen penitenciario general, la de efectuar “minuciosamente los registros de locales y cacheos de los penados, la censura de la correspondencia y la vigilancia para que no llegaran periódicos o escritos cuya recepción estuviera prohibida”-, y le dio una nueva y breve redacción, sobre reglas mínimas de disciplina y orden penitenciarios, dirigida a la seguridad exterior y vigilancia de los Establecimientos de régimen abierto.

Finalmente, desaparece también en este Reglamento la previsión contenida en el artículo 672 del Reglamento de 1948 acerca de las reformas autorizadas en estos pabellones desde el punto de vista, entre otros extremos, de la vigilancia y seguridad.

Textos consultados

R.D. de 3 de junio de 1901. Plantea el sistema progresivo irlandés o de Crofton

R.D. de 20 de noviembre de 1911, sobre trabajos de los penados en obras públicas.

R.D. de 5 de mayo de 1913, sobre reorganización del Cuerpo de Prisiones y régimen y funcionamiento de éstas.

Reglamento para la aplicación del Código Penal de 1928 en los servicios de prisiones. R.D.L., de 24 diciembre de 1928.

Reglamento Orgánico de los Servicios de Prisiones de 1930. R.D. de 14 noviembre de 1930 (Ministerio de Gracia y Justicia).

Nuevo Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1948. Decreto de 5 de marzo. (De la posguerra).

Nuevo Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1956. Adaptado a la Ley de 15 de julio de 1954, sobre situación de los funcionarios de la Administración Civil del Estado. Decreto de 2 de febrero, y sus dos reformas llevadas a cabo por los Decretos 162/1968, de 25 de enero, y 2273/1977, de 29 de julio.