

LOS FICHEROS DE INTERNOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO: UN EJEMPLO DE LA PENETRACIÓN DE LA CULTURA DE EMERGENCIA Y LA EXCEPCIONALIDAD EN EL ÁMBITO PENITENCIARIO

Tàlia González Collantes

Doctora en Derecho y licenciada en Criminología

INTRODUCCIÓN

Desde la muerte de Franco y a lo largo de la transición política en las cárceles españolas se vivieron unos años marcados por la conflictividad y la violencia. Debe tenerse en cuenta que el 30 de noviembre de 1975, diez días después de la muerte del dictador, se decretó un indulto real que generó salidas masivas de las prisiones. En concreto, se beneficiaron del indulto los implicados en el “Proceso 1001”, los del llamado “caso Matesa” y 5.655 presos comunes¹. Posteriormente, por Real Decreto Ley de 30 de junio de 1976 se concedió una amnistía a presos políticos, quedando fuera los presos comunes, también llamados presos sociales, quienes se sintieron marginados respecto a aquéllos otros y empezaron a organizarse. En palabras de Rivera Beiras, “la lucha para conseguir el derecho a la libertad pasó de manos de los presos políticos a la de los sociales”². Este movimiento de organización culminó en la creación de la Coordinadora de Presos en Lucha³, que reivindicaba que la amnistía también afectara a los presos comunes⁴. La COPEL diversificó las formas de protesta, no siempre pacíficas, puesto

¹ Vid. CENTRE DE DOCUMENTACIÓ ARRAN, “Cronología de las revueltas de los presos comunes”, *Panóptico*, núm. 1, primer semestre, 2001, pág. 209.

² RIVERA BEIRAS, I., *La cárcel en el sistema penal. Un análisis estructural*, Editorial M.J Bosch, S.L., Barcelona, 1995, pág. 127.

³ A pesar de la integración de algunos presos políticos, la COPEL estaba integrada básicamente por presos sociales. Con la salida en libertad de los reclusos políticos, aquélla queda constituida por presos sociales y anarquistas de la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT). Vid. MARTÍ, O., “La COPEL: historia de una lucha silenciada”, en *El Viejo Topo*, núm. 13, octubre 1977; BUENO ARÚS, F., “Las prisiones desde la guerra civil hasta nuestros días: evolución, situación actual y reformas necesarias”, en *Historia 16*, extra VII, octubre 1978, pág. 126; RIVERA BEIRAS, I., *La cárcel en el sistema penal. Un análisis estructural*, ob. cit., págs. 104 y 105.

⁴ Aunque también se pretendía la reforma del Código penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la abolición de las jurisdicciones especiales, la abolición del Reglamento penitenciario y del resto de instituciones penitenciarias franquistas, la depuración de jueces, magistrados, fiscales, policías y funcionarios franquistas, así como también acabar con los malos tratos a los que eran sometidos los presos, introducir mejoras en las condiciones de vida de las personas presas y el fin de la explotación

que entre las acciones realizadas había motines, autolesiones, sabotajes en instalaciones penitenciarias, etc., pero nada de esto impidió que la Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977 volviera a excluir a los presos comunes. Los últimos meses de 1977 fueron muy tensos. Aquélla consideraba que como marginados sociales y por haber sido juzgados y condenados impunemente por unas leyes injustas y unos tribunales de justicia discriminatorios, represivos y abiertamente fascistas, los presos tenían derecho a la concesión de una amnistía general o de un indulto, que supondría la igualdad de oportunidades para participar en la constitución de un sistema social más justo⁵, y elevó el tono de sus amenazas, advirtiendo que estaban dispuestos a quemar todas las prisiones y que si antes de Navidad no se cumplía lo exigido las arrasarían⁶. Hubieron dos intentos de indulto pero fracasaron y, como había prometido la COPEL, la violencia y la conflictividad aumentaron, y también la represión. En realidad a partir del verano de 1978 la lucha organizada llevada a cabo por la COPEL empezó a decaer a causa de su desarticulación efectiva y por las connotaciones negativas que el término COPEL había adquirido, tanto para la opinión pública como para la mayoría de los presos⁷. Antes de finalizar el año 1978 aquélla prácticamente había desaparecido pero, sin embargo, los motines y las acciones colectivas violentas continuaron y ello, sumado al hecho de que continuaban habiendo muchas personas condenadas por terrorismo, sobre todo pertenecientes a ETA y al GRAPO, entre finales de la década de 1980 y los primeros años de la década de 1990, sirvió de excusa al entonces Director General de Instituciones Penitenciarias para la creación de los ficheros de internos de especial seguimiento, que son una manifestación clara de la penetración en el ámbito penitenciario de la cultura de la emergencia y la excepcionalidad, definida por Bergalli como una cultura específica, producida como resultado de la aparición y desarrollo de una conflictividad y tensión sociales extremas, y que socava los principios garantistas

laboral. Vid., COMITÉ PRO-PRESOS DE CNT, “La Copel: el detonante de los presos comunes”, en *Bicicleta. Revista de Comunicaciones Libertarias*, año 1, núm. 1, noviembre de 1977, págs. 36 a 39.

⁵ Vid. COMITÉ PRO-PRESOS DE CNT, “La Copel: el detonante de los presos comunes”, cit., pág. 38.

⁶ Vid. COPEL, “O indulto o arrasamos las cárceles”, *Ajoblanco*, núm. 28, diciembre de 1977, pág. 6.

⁷ En relación a la división que existía entre las personas presas, vid. COLECTIVO MARGEN, “Crítica a C.O.P.E.L.”, en *¡Quiénes!*, núm. 6, 1978; GARCÍA, J., “Prisiones y COPEL”, en *Ajoblanco*, núm. 42, febrero de 1979, págs. 33 a 39; GALVÁN, V., “Michel Foucault y las cárceles durante la transición política española”, en *Revista Internacional de Filosofía*, núm. 48, 2009, pág. 34.

propios de un Estado de Derecho⁸. Esto significó, además, dar un paso atrás, volver a legitimar las prisiones inocuidadoras, que se creían ya abandonadas, teóricamente desde la codificación internacional de la resocialización y del tratamiento penitenciario, aunque en el caso español sobre todo a partir de la aprobación de la Constitución de 1978.

LA CREACIÓN DE LOS FICHEROS DE INTERNOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO

A través de la Circular de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 13 de noviembre de 1989, sobre remisión de datos de internos que pertenecen a bandas armadas y elementos terroristas, se crearon los ficheros de internos de especial seguimiento. Estos aparecieron, por tanto, pensando en los terroristas, pero por Circular de 6 de marzo de 1991 se creó el FIES-RE, para los presos más conflictivos y peligrosos, y también el FIES-NA, para narcotraficantes. Su aparición significó la creación de una base de datos específica que incluye información sobre determinados colectivos, pero no únicamente. Para la obtención de toda la información necesaria se exigía, de manera inevitable, la existencia de una serie de mecanismos y prácticas controladoras que suponían un empeoramiento significativo de las condiciones de vida de dichos sujetos, puesto que se exigía el aislamiento celular constante y la práctica de requisas y cacheos sistemáticos, se prohibía a los internos la obtención de beneficios penitenciarios, se intervenía la correspondencia, etc. Ya por Circular de 28 de mayo de 1991 se adoptaron medidas especiales de vigilancia y control para los internos FIES. Se requerían informes diarios relativos a los cacheos practicados, a las actitudes de los internos, a las relaciones con otros internos e incidentes producidos, se ordenaban cambios de celda semanales, inspecciones oculares nocturnas al menos cada hora, o que no hubiera internos FIES en celdas contiguas, etc. Poco después, por Circular de 2 de agosto de 1991, se establecieron normas comunes para internos clasificados en primer grado de tratamiento con aplicación del artículo 10 de la Ley Orgánica General

⁸ Vid. BERGALLI, R., "Presentación. Emergencia: una cultura específica", en SERRANO PIEDECASAS, J. R., *Emergencia y crisis del Estado social. Análisis de la excepcionalidad penal y motivos de su perpetuación*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1988.

Penitenciaria, que distinguía dentro del primer grado de clasificación dos fases. Según aquella Circular los presos FIES-RE a comienzos de la primera fase del régimen cerrado tendrían restringidas a dos las horas diarias de patio y deberían salir de dos en dos, además de que tendrían que ser registrados antes y después de salir de la celda, se practicarían requisas diarias de la celda, etc. Si la conducta mejoraba también lo harían las condiciones del encarcelamiento, sobre todo al pasar a la segunda fase, pues tendrían más horas de vida en común y participación en actividades programadas. Se creó así un grado de clasificación nuevo fuera de la cobertura legal necesaria. Los ficheros de internos de especial seguimiento se convirtieron en un mecanismo de restricción de los derechos fundamentales que desarrollaba el primer grado penitenciario mucho más allá de aquello establecido en la Ley Orgánica General Penitenciaria y en el Reglamento Penitenciario. Hay que tener en cuenta, además, que en agosto de 1991 se decidió trasladar a la prisión Sevilla II a un número de presos que, ubicados en prisiones diferentes del Estado y clasificados en el FIES-RE, habían protagonizado motines u observado actitudes agresivas o violentas. Ya en el trayecto estos presos intentaron huir, insultaron y amenazaron a los funcionarios de prisión, situación que se agravó una vez llegaron a la cárcel en la cual fueron agrupados. Se resistieron a la aplicación de la Circular de 2 de agosto de 1991 y la respuesta de Instituciones Penitenciarias no se hizo esperar, y no consistió al rebajar el rigor de la nueva cárcel creada dentro de la misma cárcel, sino todo lo contrario. Una Circular de 2 de octubre de 1991 estableció restricciones nuevas y más duras, como la obligación que tenían los presos de estar esposados, la prohibición de salir juntos al patio e incluso de ducharse, la prohibición de comunicarse por teléfono y de los vis a vis, intervención de la correspondencia, etc.

Dos internos presentaron recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y éste, en Auto 241/1994, de 15 de septiembre, suspendió el acuerdo y las decisiones judiciales que permitieron la aplicación de las medidas previstas en la Circular de 2 de agosto de 1991, por considerar que el tratamiento ordenado por aquélla incidía directamente en las posibilidades de movimiento y de comunicación de individuos sometidos a penas privativas de libertad y que aquella privación añadida sobre bienes tan esenciales era en sí misma irreversible. A pesar de que esta suspensión sólo afectaba a los recurrentes y no a todos los presos, abrió la puerta para que la propia autoridad penitenciaria o, en su

defecto, el Juez de Vigilancia Penitenciaria, siempre y cuando el interno presentara el correspondiente recurso, pudieran suspender las medidas restrictivas de tratamiento que venían aplicándose a los internos FIES, en virtud de la argumentación adoptada por el Alto Tribunal⁹. Por otro lado, como destaca Cervelló Donderis, el Auto del Tribunal Constitucional “tuvo una gran repercusión, acabando en la STC 119/96 de 18 de julio en que hubo un voto particular en el que se destaca que la restricción de libertad permitida por el primer grado no está expresamente recogida en la Ley”¹⁰.

Y A PESAR DE TODO LOS FICHEROS DE INTERNOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO CONTINÚAN

A pesar de cuanto se ha dicho, los ficheros de internos de especial seguimiento continuaron, y también las críticas, y ello no obstante la regulación nueva dada a los departamentos especiales y de régimen cerrado por Circular de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 28 de febrero de 1995, a través de la cual se pretendía precisamente evitar las críticas de ilegalidad. Se designaba modalidad A a los departamentos especiales y modalidad B a los de régimen cerrado, y la diferencia entre ambas modalidades era la dureza del régimen de vida, mayor en la primera. Esta Circular dejaba sin efectos las anteriores en que se regulaban los ficheros de internos de especial seguimiento y que creaban una confusión en la interpretación del primer grado, clarificándose las dos modalidades de cumplimiento.

El año 1996 también la Circular de 1995 quedó sin efecto, pero no por la desaparición de los ficheros de internos de especial seguimiento, sino porque estos pasaron a estar regulados por la Instrucción 21/1996, de 16 de diciembre, dando cumplimiento a aquello indicado en la disposición transitoria cuarta del Reglamento Penitenciario aprobado aquel mismo año, donde se apuntaba la necesidad de refundir y armonizar la normativa administrativa. En relación a este Reglamento también cabe subrayar que

⁹ En este sentido pueden consultarse, por ejemplo, los autos del Juez de Vigilancia Penitenciaria núm. 1 de Madrid de 17 de agosto de 1995, 22 de febrero de 1995 y 23 de febrero de 1995.

¹⁰ CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho penitenciario*, tercera edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, págs. 209 y 210.

hasta su aprobación los internos considerados extremadamente peligrosos y los clasificados como manifiestamente inadaptados a los regímenes comunes fueron encerrados en un mismo centro, pero desde entonces se prevén modalidades de vida diferentes: una para los primeros, en departamentos especiales de control directo, y otra para los segundos, en módulos o centros de régimen cerrado. Precisamente por la diferenciación dentro del régimen cerrado de estas dos modalidades de vida hay algunos autores que ven aquí un intento de legalización de los ficheros de internos de especial seguimiento. Así lo indican Mapelli Caffarena¹¹ y Rivera Beiras¹², aunque no opina lo mismo Cervelló Donderis. Ella habla de “la claridad con que el RP diferenciaba la clasificación en primer grado, y con esto el régimen cerrado, de los ficheros”¹³. Sea como fuere, los ficheros de internos de especial seguimiento continuaron existiendo.

La Instrucción 21/1996, de 16 de diciembre, como he avanzado, dio una regulación nueva a éstos, pero no eran pocos ni de poca importancia los problemas que planteaba y también las críticas formuladas contra la misma. Justo es decir, en primer lugar, que dicha Instrucción diferencia entre cinco tipos de FIES: FIES 1 Control Directo (CD), para presos conflictivos y peligrosos, aquéllos que protagonizan o inducen a las alteraciones regimentales graves en que se haya puesto en riesgo la vida o integridad de funcionarios, autoridades, internos, etc.; FIES 2 Narcotraficantes (NA), para presos o penados por delitos contra la salud pública o vinculados a estos, cometidos a través de grupos organizados; FIES 3 Bandas Armadas (BA), para personas vinculadas de alguna forma a grupos terroristas o que los han apoyado; FIES 4 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FS), para personas que pertenecen o que han formado parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; y FIES 5 Características Especiales (CE), para personas diversas, que pertenecen a subgrupos diversos, por ejemplo delincuencia internacional común, insumisión y condenados o presos por delitos contra la libertad

¹¹ Vid. MAPELLI CAFFARENA, B., “El Nuevo Reglamento Penitenciario: ¿una herramienta reinsertora?”, en *Panóptico*, núm. 3, primavera 1997, pág. 59.

¹² Vid. RIVERA BEIRAS, I., “La cárcel y el sistema penal (en España y en Europa)”, en *Sistema Penal y Problemas Sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pág. 375; del mismo autor *La cuestión carcelaria. Historia, Epistemología, Derecho y Política Penitenciaria*, vol. II, segunda edición, Editorial del Puerto, Buenos Aires, 2009, págs. 411 y 502.

¹³ CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho penitenciario*, ob. cit., pág. 211.

sexual violenta que hayan provocado alarma social¹⁴. Como critica Cervelló Donderis, además de que en el grupo Control Directo (CD) hay una confusión entre un fichero de datos y una modalidad de clasificación, es improcedente mezclar en el grupo Características Especiales (CE) a condenados por delitos contra la libertad sexual con condenados por delitos de insumisión y, por otro lado, se hace uso de criterios indiscriminados, unas veces el tipo de delito cometido y otras la pertinencia a determinada profesión, siendo éste el caso del grupo Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado¹⁵. En relación a esto último, en Auto de 12 de julio de 1995 la Audiencia Provincial número 3 de Madrid dijo que el FIES 4 supone una desigualdad clara por basarse para su inclusión en la pertenencia a una profesión determinada.

Por otro lado, hay que saber que en la Instrucción de 1996 consta que el objetivo de los ficheros de internos de especial seguimiento es “disponer de una información amplia de determinados grupos de internos por el delito cometido, su trayectoria penitenciaria, su integración en formas de criminalidad organizada (...) que permita conocer sus intervenciones y una gestión regimental adecuada, ejerciendo un control adecuado frente a fórmulas delictivas altamente complejas y potencialmente desestabilizadoras del sistema penitenciario (...) desarrollo con más eficacia de las funciones que legalmente le corresponden (...) con el objeto de prevenir incidentes en los centros”. Se advierte, igualmente, que con el objetivo de que los mecanismos de control adoptados aparezcan formalmente ajustados a la legislación constitucional y penitenciaria, “los datos FIES tienen un carácter puramente administrativo”, y se dice que “en ningún caso la inclusión en el FIES prejuzga la clasificación, veta el derecho al tratamiento de los internos, ni supone una vida regimental distinta de aquélla que venga reglamentariamente determinada”, pero, como se ha avanzado, en realidad no es así. En palabras de Ríos Martín, “con la simple indicación formal de que el control realizado no vulnera en ningún caso la legalidad existente, se quiere esconder y suplantar la realidad. Estamos ante una situación de intento de construcción ficticia de una realidad, para

¹⁴

Instrucción 21/96 de 16 de diciembre, apartados 1.A1 y 1.A2.

¹⁵

Vid. CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho penitenciario*, Tirant lo Blanch, Valencia, primera edición, 2001, pág. 127. En la tercera edición de esta obra la autora prescinde de esta observación.

hacer ver lo que de ninguna forma es”¹⁶. Además de que los mecanismos de control que se aplican repercuten siempre, inevitablemente, en el régimen de vida de las personas sobre las cuales recaen, en relación a las incluidas en los FIES-RE se crea un régimen encubierto, un régimen nuevo no previsto ni en la Ley ni en el Reglamento. Esto se traduce, por otro lado, en una limitación y restricción de los derechos reconocidos legalmente y se crea una situación de desigualdad respecto al resto de internos que tienen la misma clasificación, a parte de que tener la consideración de interno FIES repercute en las progresiones y regresiones en grado, así como también en la concesión de permisos, etc. La Instrucción de 1996 continúa imponiendo una modificación del *status libertatis* de la persona presa, que se concreta en un seguimiento y control más exhaustivos –práctica de cacheos, requisas, cambios de celda, remisión de la información recogida al Centro Directivo antes de la concesión de permisos o excarcelaciones, etc.–, en la vulneración de los actos más íntimos –puesto que el control visual es continuo, también durante toda la noche–, y en un control mayor de los familiares y los abogados, lo cual tendría que caer dentro del artículo 17 de la Constitución y hacerse con todas las garantías jurídico-procesales establecidas al efecto, entre ellas el control judicial, pero no es así. La Instrucción vulnera los límites del artículo de la Constitución que reconoce el derecho fundamental a la libertad personal.

Para saber si las limitaciones de la libertad son constitucionalmente admisibles hay que examinar si resultan proporcionales, y para ello la restricción de la libertad tiene que ser necesaria para lograr la finalidad perseguida, la normativa restrictiva tiene que tener una finalidad constitucionalmente admisible o razonable y se exige también proporcionalidad en sentido estricto. Y tal como ha indicado Ríos Martín, la Instrucción 21/96, que regula los FIES, no cumple estos requisitos. La Instrucción justifica la necesidad de los FIES en el interés de la seguridad del centro penitenciario, puesto que al disponer de una información amplia de determinados grupos de internos y ejerciendo un control adecuado frente a fórmulas delictivas complejas y desestabilizadoras del sistema penitenciario se pretende la prevención de incidentes dentro de los centros penitenciarios, y también se menciona el principio de eficacia de la Administración,

¹⁶ RÍOS MARTÍN, J.C., *Manual de ejecución penitenciaria. Defenderse de la cárcel*, cuarta edición, Colex, Madrid, 2007, pág. 421.

cuando se justifican los FIES en que ayudan al desarrollo con eficacia mayor de las funciones penitenciarias, pero la función principal tiene que ser la reeducación y reinserción social de las personas presas y con aquéllos no se pretende obtener información para dar alternativas resocializadoras. Por otra parte, la Instrucción no es necesaria para conseguir los intereses a los que se hace referencia porque ya existen regímenes de vida establecidos legalmente para prevenir formas de delincuencia altamente complejas, porque los regímenes de vida establecidos prevén suficiente información y control para prevenir la comisión de delitos y porque el Reglamento Penitenciario prevé la posibilidad de un módulo de ejecución donde se combinan aspectos de los tres grados de clasificación. Tampoco parece que se respete la proporcionalidad en sentido estricto, puesto que en la Instrucción se incluyen medidas desproporcionadas, como por ejemplo las rondas nocturnas con una frecuencia de no más de una hora¹⁷.

No consta de manera expresa que haga falta autorización judicial para aplicar lo que en realidad es un régimen especial y diferente. Cabe decir, igualmente, que la Instrucción contradice el sistema de individualización científica en que se basa el ordenamiento penitenciario, porque la inclusión en los ficheros de internos de especial seguimiento de una persona no depende de la personalidad o características individuales, sino de datos puramente objetivos, como el tipo de delito cometido, la trayectoria penitenciaria o si se pertenece a una organización criminal. Vemos aquí un ejemplo de que a pesar de que tanto en la Ley Orgánica General Penitenciaria como en el Reglamento Penitenciario se acoge el sistema de individualización científica, por considerarse más adecuado que aquéllos a los que sustituye, los de tipo celular y el sistema progresivo, desgraciadamente está en crisis. Por último, pero no menos importante, aquéllos suponen hacer prevalecer las exigencias de régimen a las de tratamiento, lo cual va en detrimento de la finalidad resocializadora, además sin que haya una limitación temporal de permanencia en los departamentos destinados a internos FIES. A pesar de que se niegue, la prisión deja de responder a la esencia y fin que en teoría la inspira, que es la

¹⁷ Vid. RIOS MARTÍN, J.C., *Manual de ejecución penitenciaria. Defenderse de la cárcel*, ob. cit., págs. 424 y ss.

reeducación y reinserción social¹⁸. Así consta en la Constitución de manera expresa, en el artículo 25.2, según el cual las penas privativas de libertad estarán orientadas a la reeducación y la reinserción social. También queda en entredicho el respeto por el principio de humanidad de las penas.

Hubieron muchos internos FIES que denunciaron vulneraciones de derechos fundamentales, a pesar de que contribuyó a que pareciera que no era así el Informe de 2005 sobre las prisiones en España elaborado por Álvaro Gil Robles, Comisario para los Derechos Humanos, a la atención del Comité de Ministros y de la Asamblea Parlamentaria, en el cual aquél se contentaba con las explicaciones que le dieron las autoridades penitenciarias¹⁹. Hay que tener en cuenta, por otro lado, que entre la doctrina también hay defensores de los ficheros de internos de especial seguimiento. Rechaza las críticas formuladas, por ejemplo, Nistral Burón²⁰. Y a lo anterior hay que sumar que son muchas las resoluciones judiciales en que también se mantiene esta postura. Pueden citarse los Autos de la Audiencia Provincial de Madrid, sección quinta, de 9 de febrero de 2001 y de 11 de enero de 2002, de la Audiencia Provincial de Jaén de 16 de julio de 2002, de la Audiencia Provincial de Córdoba de 25 de enero y 4 de julio de 2002. A todos estos Autos hace mención el del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria de 28 de enero de 2005, en base a los cuales aquél afirma que “a pesar de

¹⁸ En relación a los ficheros de internos de especial seguimiento y las críticas formuladas en contra, vid., MAPELLI CAFFARENA, B., “Contenido y límites de la privación de libertad (Sobre la constitucionalidad de las sanciones de aislamiento)” en *Revista del Poder Judicial*, núm. 52, cuarto trimestre, 1998, págs. 213 a 240; RIOS MARTÍN, J.C., *Manual de ejecución penitenciaria. Defenderse de la cárcel*, ob. cit., págs. 419 y ss.; del mismo autor, “Los ficheros de internos de especial seguimiento (FIES)”, *Cuadernos de Derecho Penitenciario*, núm. 3, 1998, págs. 3 y ss.; BRANDARIZ GARCÍA, J.A., “Notas sobre el régimen penitenciario para penados considerados extremadamente peligrosos: departamentos especiales y FIES-1 (CD)”, en *Estudios penales y criminológicos*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2002, págs. 7 y ss.; ZAPICO BARBEITO, M. – RODRÍGUEZ MORO, L., “La Circular FIES diez años después: el paradigma de la nueva cultura de la incapacitación”, en *Política criminal y reformas penales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 344 y ss.; CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho penitenciario*, ob. cit., págs. 207 y ss.; RÍOS CORBACHO, J.M., “El primer grado penitenciario y los internos FIES”, en *Revista General de Derecho Penal*, núm. 18, 2012. Para conocer los relatos de vejaciones sufridas durante la ejecución de penas privativas de libertad bajo el régimen FIES puede consultarse el monográfico editado por la Coordinadora de Solidaridad con las Personas Presas, Panóptico 1996. Vid., también, TARRÍO, X., *Huye hombre, huye. Diario de un preso FIES*, Virus, Barcelona, 1997.

¹⁹ El informe está disponible online: <http://goo.gl/N6PybB>. Fecha de la última consulta 20 de enero de 2014.

²⁰ Vid. NISTRAL BURÓN, J., “Clasificación de los internos: especial referencia a los FIES”, en DE LEÓN VILLALBA, F.J. (Coord.), *Derecho y prisiones de hoy*, Universidad Castilla La Mancha, Cuenca, 2003.

que en un primer momento existieron resoluciones que afirmaron o dudaron sobre la ilegalidad del fichero de internos de especial seguimiento o su influencia automática sobre el régimen o el tratamiento penitenciario, en la actualidad es unánime la opinión de que no es así". También en base a esto en la Instrucción 6/2006, de 22 de febrero, sobre protocolo de actuación en materia de seguridad en centros penitenciarios, se afirmaba que los ficheros de internos de especial seguimiento se ajustan plenamente al ordenamiento jurídico vigente. En esta Instrucción se introdujo algún cambio destacable puesto que los ficheros de interno de especial seguimiento se reestructuraron para incorporar aspectos criminológicos relevantes, como el fanatismo religioso o el racismo, se corrigió la referencia específica de delitos contra la libertad sexual por delitos muy graves y se suprimieron menciones ya no vigentes como la de los insumisos, pero lo cierto es que continuó en vigor la Instrucción de 1996, prácticamente de manera íntegra, con alguna excepción.

Debe tenerse en cuenta que por Sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 1 de marzo de 2004 se anuló uno de los puntos de la Instrucción de 1996, referente a las comunicaciones entre los presos FIES y sus familiares y amigos, pero la asociación Madres Unidas contra la Droga consideraba que no era suficiente con la anulación de este precepto y presentó recurso de casación contra dicha Sentencia, que fue estimado por el Tribunal Supremo. La sección quinta de sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo, en Sentencia de 17 de marzo de 2009, declaró nulas de pleno derecho todas las disposiciones del apartado primero de la Instrucción, que contenía normas de carácter general sobre seguridad, control y prevención de incidentes relativos a internos muy conflictivos y/o inadaptados, que afectaban a los derechos y deberes de estos colectivos. Lo hizo así por entender que aquella norma, de carácter menor, no es la idónea para regular derechos y deberes de los internos en centros penitenciarios, porque se excede del cometido y finalidad de los denominados reglamentos administrativos o de organización y se adentra en el ámbito reservado a la ley y sus reglamentos ejecutivos. En definitiva, se vulneraban los principios de reserva de ley y de jerarquía normativa.

LA NUEVA REGULACIÓN DE LOS FICHEROS DE INTERNOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO

No obstante lo anterior, los ficheros de internos de especial seguimiento no desaparecieron ni han desaparecido. El gobierno, en fecha de 25 de marzo de 2011 aprobó en Consejo de Ministros el Real Decreto 419/2011 para reformar el Reglamento Penitenciario de 1996 y, entre otras cosas, incluir dichos ficheros y, de este modo, proveerlos de cobertura reglamentaria. Se modifica el artículo 6.4 del Reglamento de 1996 para que conste que la Administración Penitenciaria “podrá establecer ficheros de internos para garantizar la seguridad, buen orden del establecimiento e integridad de los internos, sin que en ningún caso determine un régimen de vida distinto al que corresponda al interno”. También se han introducido reformas en el artículo 65, en el que constan las medidas de seguridad interior a adoptar con los internos en general pero después se indica que su intensidad se ajustará a la peligrosidad potencial de éstos y se dice que tendrá que ser particularmente intensa en relación con internos que pertenecen a grupos terroristas o de delincuencia organizada y de peligrosidad extrema, internos todos éstos incluidos en los ficheros de internos de especial seguimiento, además de que también se prevé la posibilidad de crear grupos especiales con ellos, advirtiéndose que en la aplicación de las medidas de seguridad a adoptar se tienen que respetar los principios de necesidad y proporcionalidad previstos en el artículo 71 y, también, que con este propósito la Administración Penitenciaria podrá constituir grupos especializados de funcionarios. Como critica Cervelló Donderis, “de nuevo el legislador se ha quedado corto en la protección de las garantías, puesto que en el aspecto formal esta regulación podía haber sido acogida en la ley, y en el aspecto material el abuso de expresiones indeterminadas como potencial peligrosidad, extrema, intensidad de las medidas o extrema peligrosidad, dejan un margen amplísimo a la Administración para la decisión de medidas restrictivas de derechos”²¹.

Además de tenerse en cuenta lo indicado en el Reglamento Penitenciario de 1996 desde la reforma introducida en 2011, hay que acudir a la Instrucción 17/2011 de 8 de noviembre, también criticable. Conviene tener en cuenta, por un lado, que se introducen

21

CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho penitenciario*, ob. cit., pág. 213.

cambios en relación con los grupos de internos FIES pero en general no se tienen en cuenta las críticas formuladas contra la regulación anterior. Se contempla el FIES 1 Control Directo (CD), al que van las personas que demuestran una conflictividad máxima y peligrosidad, requisitos que coinciden casi literalmente con los exigidos por el Reglamento Penitenciario para los departamentos especiales, con lo cual se crea cierta confusión. Hay, en segundo lugar, el FIES 2 Delincuencia Organizada (DON), para internos que pertenecen a organizaciones o grupos criminales o que están vinculados a asociaciones ilícitas. Por otro lado está el FIES 3 Bandas Armadas (BA), para personas condenadas por terrorismo o que se considera que dan cobertura a terroristas. El FIES 4 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FS) no sólo se mantiene no obstante las críticas, sino que se amplía a los funcionarios de Instituciones Penitenciarias. El FIES 5 Seguimiento Especial (CE) continúa como una especie de cajón de sastre, al cual pertenecen los internos con un historial penitenciario muy conflictivo, que hayan protagonizado o intentado evasiones, o participado en actos de violencia grave, los condenados por delitos graves contra las personas, la libertad sexual o por corrupción que hayan creado alarma social, aquellos otros que pertenecen o están vinculados a grupos violentos y, también, los colaboradores con la justicia contra organizaciones terroristas o criminales, así como los fanáticos radicales y aquellos que muestran afinidad al ideario terrorista o se dedican a la captación o a hacer presión desde el centro penitenciario, así como también los condenados por el Tribunal Penal Internacional.

Hay que tener en cuenta, así mismo, que en relación a los internos vinculados a grupos terroristas o a otras organizaciones o grupos de delincuencia organizada se recoge una serie de medidas de seguridad excepcionales. En el artículo 65 del Reglamento Penitenciario se hace referencia a las medidas de seguridad interior que pueden adoptarse y en concreto a los recuentos, a los registros, a los cacheos, a las requisas, a los controles, a los cambios de celda, a la asignación adecuada de destinos y a las actividades y cautelas propias de las salidas fuera de los módulos y del establecimiento, así como a la posibilidad de crear grupos especiales. En la Instrucción 12/2011 se indica que tratándose de los internos indicados arriba estas medidas se potenciarán y que serán destinados a módulos o departamentos que cuenten con las medidas de seguridad

adecuadas en que pueda controlarse la relación o contacto con internos que forman parte de la misma organización, otras organizaciones y grupos delictivos o de grupos de internos inadaptados, advirtiéndose, igualmente, de la necesidad de adoptar medidas en caso de que dicho colectivo de presos tenga que salir de estos departamentos. También se especifica que será así cuando tengan que salir para celebrar comunicaciones o para acudir a la enfermería, y que si la junta de tratamiento lo estima pertinente en base a la peligrosidad y la exigencia de medidas de control específicas, podrá limitarse la realización de tareas en el exterior del departamento en que esté destinado el interno o que permiten el acceso a teléfonos u otros medios de comunicación con el exterior y relaciones con otros internos del mismo colectivo, otros grupos o internos considerados conflictivos o peligrosos. Para evitar esto último continúa prohibiéndose que los internos vinculados a grupos terroristas o la delincuencia organizada puedan compartir celda, y tampoco pueden estar en celdas contiguas. Se dice, además de esto, que la observación y el control a los que tienen que estar sometidos serán permanentes, durante todas y cada una de las actividades que desarrollan, que también habrá rondas nocturnas y que los cambios de celda serán periódicos. Con todo, continúan vigentes la mayoría de las críticas sobre improcedencia e ilegalidad formuladas contra los ficheros de internos de especial seguimiento, porque continúa constituyendo un régimen encubierto sin la autorización judicial pertinente que posibilita un endurecimiento similar al régimen cerrado, y continúa preocupando que la inclusión en aquellos de los internos repercuta negativamente a la hora de decidir la concesión de un permiso o de comunicaciones.

BIBLIOGRAFÍA

BERGALLI, R., "Presentación. Emergencia: una cultura específica", en SERRANO PIEDECASAS, J. R., *Emergencia y crisis del Estado social. Análisis de la excepcionalidad penal y motivos de su perpetuación*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1988

BRANDARIZ GARCÍA, J.A., "Notas sobre el régimen penitenciario para penados considerados extremadamente peligrosos: departamentos especiales y FIES-1 (CD)", en *Estudios penales y criminológicos*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2002

BUENO ARÚS, F., “Las prisiones desde la guerra civil hasta nuestros días: evolución, situación actual y reformas necesarias”, en *Historia 16*, extra VII, octubre 1978

CENTRE DE DOCUMENTACIÓ ARRAN, “Cronología de las revueltas de los presos comunes”, *Panóptico*, núm. 1, primer semestre, 2001

CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho penitenciario*, tercera edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011

COLECTIVO MARGEN, “Crítica a C.O.P.E.L.”, en *¡Quienes!*, núm. 6, 1978

COMITÉ PRO-PRESOS DE CNT, “La Copel: el detonante de los presos comunes”, en *Bicicleta. Revista de Comunicaciones Libertarias*, año 1, núm. 1, noviembre de 1977

GALVÁN, V., “Michel Foucault y las cárceles durante la transición política española”, en *Revista Internacional de Filosofía*, núm. 48, 2009

GARCÍA, J., “Prisiones y COPEL”, en *Ajoblanco*, núm. 42, febrero de 1979

MAPELLI CAFFARENA, B., “Contenido y límites de la privación de libertad (Sobre la constitucionalidad de las sanciones de aislamiento)” en *Revista del Poder Judicial*, núm. 52, cuarto trimestre, 1998

MAPELLI CAFFARENA, B., “El Nuevo Reglamento Penitenciario: ¿una herramienta reinsertora?”, en *Panóptico*, núm. 3, primavera 1997

MARTÍ, O., “La COPEL: historia de una lucha silenciada”, en *El Viejo Topo*, núm. 13, octubre 1977

NISTRAL BURÓN, J., “Clasificación de los internos: especial referencia a los FIES”, en DE LEÓN VILLALBA, F.J. (Coord.), *Derecho y prisiones de hoy*, Universidad Castilla La Mancha, Cuenca, 2003

RÍOS CORBACHO, J.M., “El primer grado penitenciario y los internos FIES”, en *Revista General de Derecho Penal*, núm. 18, 2012

RIOS MARTÍN, J.C., “Los ficheros de internos de especial seguimiento (FIES)”, *Cuadernos de Derecho Penitenciario*, núm. 3, 1998

RÍOS MARTÍN, J.C., *Manual de ejecución penitenciaria. Defenderse de la cárcel*, cuarta edición, Colex, Madrid, 2007

RIVERA BEIRAS, I., *La cuestión carcelaria. Historia, Epistemología, Derecho y Política Penitenciaria*, vol. II, segunda edición, Editorial del Puerto, Buenos Aires, 2009

RIVERA BEIRAS, I., “La cárcel y el sistema penal (en España y en Europa)”, en *Sistema Penal y Problemas Sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003

RIVERA BEIRAS, I., *La cárcel en el sistema penal. Un análisis estructural*, Editorial M.J Bosch, S.L., Barcelona, 1995

TARRÍO, X., *Huye hombre, huye. Diario de un preso FIES*, Virus, Barcelona, 1997

ZAPICO BARBEITO, M. – RODRÍGUEZ MORO, L., “La Circular FIES diez años después: el paradigma de la nueva cultura de la incapacitación”, en *Política criminal y reformas penales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007

En: <http://congresos.adeituv.es/seguridad/ponencia.es.html?mes=1&ordpon=7>