

# LOS FICHEROS DE INTERNOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO COMO MECANISMOS DE RESTRICCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES: ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA JURÍDICA Y CRIMINOLÓGICA

## SPECIAL INMATES MONITORING FILES AS MECHANISMS FOR RESTRICTING FUNDAMENTAL RIGHTS: LEGAL AND CRIMINOLOGICAL STUDY

Irene de las Heras Peña  
Graduada en Criminología y Derecho  
Universidad Rey Juan Carlos (España)

*Fecha de recepción:* 10 de octubre de 2021.

*Fecha de aceptación:* 5 de diciembre de 2021.

### RESUMEN

La Instrucción 12/2011 de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias configura los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento como una base de datos de carácter administrativo con el objetivo de disponer de amplia información sobre presos de alta peligrosidad o necesitados de especial protección. El siguiente artículo pretende exponer el funcionamiento del fichero, desde una perspectiva tanto formal como material, y su incidencia en la esfera de los derechos fundamentales de los internos. Para ello, se perfilará primeramente la figura del preso como sujeto de derecho. Posteriormente, se conceptualizará el fichero, su funcionamiento, y principales consecuencias prácticas. Por último, se describirán los principales preceptos constitucionales implicados, calificándose el fichero como verdadero régimen penitenciario especial creado al margen de las exigencias del principio de legalidad.

### ABSTRACT

The General Secretariat of Penitentiary Institutions 12/2011 Instruction configures the Special Inmates Monitoring Files as an administrative database created to have extensive information on highly dangerous or in need of special protection inmates. This paper tries to expose the operation of the file, from both a formal and a material perspective, and its incidence in prisoners' fundamental rights. In order to do

so, the figure of the prisoner as a subject of law will first be outlined. Subsequently, the file, its operation, and main practical consequences will be conceptualized. Finally, the main constitutional provisions involved will be described, qualifying the file as a true special penitentiary regime created infringing the principle of legality requirements.

### **PALABRAS CLAVE**

Prisión, sistema penitenciario español, restricciones regimentales, fichero FIES, derechos fundamentales.

### **KEYWORDS**

Prison, Spanish Prison System, penitentiary restrictions, FIES file, fundamental rights.

### **ÍNDICE**

**1. INTRODUCCIÓN. 2. DERECHOS DE LOS INTERNOS EN PRISIÓN. 3. FICHEROS DE INTERNOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO. 3.1. Evolución legislativa del FIES. 3.2. Delimitación y contenido del FIES. 4. INCIDENCIA DEL FIES EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. 4.1. Derecho a la intimidad personal. 4.1.1. Registros y cacheos corporales. 4.1.2. Registros y cambios de celda. 4.2. Derecho al secreto de las comunicaciones. 4.3. Derecho a la libertad ambulatoria. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.**

### **SUMMARY**

**1. INTRODUCTION. 2. THE RIGHTS OF PRISON INMATES. 3. SPECIAL INMATES MONITORING FILES. 3.1. FIES legislative development. 3.2. FIES delimitation and operation. 4. FIES INCIDENCE IN PRISONERS' FUNDAMENTAL RIGHTS. 4.1. The right to personal privacy. 4.1.1. Body searches. 4.1.2. Search and shifting cells. 4.2. The right to communications confidentiality. 4.3. The right to freedom of movement. 5. CONCLUSIONS. 6. BIBLIOGRAPHY.**

#### **1. INTRODUCCIÓN.**

La Constitución de 1978 (en adelante, CE) constituye el reconocimiento formal en el ordenamiento jurídico español de un compendio de derechos para todos los ciudadanos, dentro de los cuales se encuentran los denominados “derechos fundamentales”, a los que se otorga la más alta protección de nuestros tribunales. A

pesar de ello, el ejercicio de tales derechos depende de las circunstancias personales de los individuos, pudiendo sufrir restricciones o limitaciones cuando concurren los presupuestos constitucionalmente exigidos. Esto es lo que ocurre con las personas condenadas a penas privativas de libertad que se encuentra internas en centros penitenciarios; sujetos en los que se parte de una restricción del derecho fundamental a la libertad como consecuencia de la imposición judicial de una pena de prisión. Ahora bien, aunque se encuentren parcialmente privados de libertad, sus derechos fundamentales siguen teniendo plena vigencia.

Partiendo de estas consideraciones, los centros penitenciarios a menudo se muestran a la sociedad como instituciones aisladas de las que apenas se conoce información. Son lugares separados de los núcleos poblacionales, en los que se recluye a los delincuentes hasta que cumplen el tiempo de prisión al que hubieran sido condenados. Sin embargo, la generalidad de la población no es conocedora de qué es lo que ocurre dentro de las cárceles, cómo se organiza a los internos, o en qué ocupan su tiempo. En definitiva, existe un preocupante desconocimiento generalizado sobre el funcionamiento del sistema penal, y en concreto, de los establecimientos penitenciarios. Esta situación ha provocado el surgimiento de múltiples mitos y prejuicios en torno a la institución carcelaria.

A pesar de que las cárceles españolas no sean comparables con las de otros lugares del mundo en los que tienen lugar prácticas completamente abusivas en perjuicio de los internos, esto no debe impedir la reflexión y estudio de un ámbito que se muestra especialmente reservado. No solo el maltrato físico o las condiciones de insalubridad constituyen atentados contra los derechos fundamentales, derechos que pueden verse afectados por comportamientos y prácticas mucho más sutiles.

Algunas dudas suscitan las medidas especialmente rígidas en las que consiste, por ejemplo, el régimen cerrado. Mayores dudas motivan los denominados Ficheros de Internos de Especial Seguimiento (FIES), que aparentemente se constituyen como una base de datos de carácter administrativo con el objetivo de recabar y almacenar información sobre determinados colectivos de internos de alta peligrosidad o necesitados de protección especial. Las consecuencias materiales de la aplicación del FIES, no obstante, consisten en una agravación de las medidas de control y vigilancia sobre los reclusos en aras a contribuir a la seguridad de los centros penitenciarios.

El objetivo del presente artículo reside, precisamente, en realizar un análisis crítico del funcionamiento del Fichero de Internos de Especial Seguimiento y su incidencia en el ámbito de los derechos fundamentales. Con este propósito se estructura la exposición en tres partes principales. En primer lugar, a modo de introducción, se presentará el marco general de los derechos de las personas internas en centros penitenciarios.

A continuación, nos centraremos en la descripción y profundización del propio Fichero de Internos de Especial Seguimiento. El FIES ha estado regulado principalmente a través de Circulares e Instrucciones, disposiciones reguladoras de carácter interno de la Administración Penitenciaria que no siempre son objeto de publicación. No obstante, se presentará su evolución legislativa, principales críticas y hechos determinantes que motivaron las principales modificaciones normativas. La definición y delimitación de los objetivos del fichero son los siguientes propósitos.

Partiremos del estudio de la actual regulación del sistema para conocer las razones que justifican su creación.

Finalmente, nos centraremos en desarrollar las eventuales injerencias o restricciones que provocan las prácticas del FIES en el marco de los derechos fundamentales de los reclusos. Teniendo en cuenta la especial configuración de los derechos, en general, y de los derechos fundamentales, en concreto, de los internos en centros penitenciarios, se abordarán los principales preceptos constitucionales susceptibles de vulneración. Nuestro estudio comprende un análisis teórico y jurisprudencial, y se complementará con la inclusión de algunos relatos personales en los que internos en FIES han descrito su experiencia en el fichero.

En suma, la finalidad del presente trabajo consiste en analizar la legalidad y constitucionalidad del Fichero de Internos de Especial Seguimiento, desde una perspectiva tanto formal como material. Conocer las consecuencias prácticas de la inclusión de los internos en el fichero, identificar los métodos o medidas que puedan ser limitativas de sus derechos fundamentales, y, finalmente, examinar su compatibilidad con los fines resocializadores de la pena de prisión.

## 2. DERECHOS DE LOS INTERNOS EN PRISIÓN.

La legislación penitenciaria española parte del principio general de que los internos conservan, además de todos los derechos fundamentales, los derechos que se les reconocen en tanto que ciudadanos, así como los derechos sociales que les hubieran sido previamente reconocidos, aplicándose la triple condición de no verse afectados salvo por el sentido de la pena, el contenido del fallo condenatorio, o la legislación penitenciaria<sup>1</sup>. Este sentido inspira el artículo 3 de la Ley Orgánica General Penitenciaria (en adelante, LOGP), al proclamar que la actividad penitenciaria debe ejercerse con respeto a la personalidad humana de los reclusos, y a sus derechos e intereses jurídicos que no hubieran sido afectados por la condena, sin que quepa establecer diferencia alguna en virtud de la raza, opiniones políticas, creencias religiosas, u otras circunstancias de naturaleza similar.

La doctrina especializada ha impuesto en los últimos años una clasificación de los derechos de los internos en dos categorías: los derechos penitenciarios y los derechos fundamentales<sup>2</sup>. Los derechos penitenciarios son aquellos que solo se predicen de las personas que se encuentran sometidas a una pena privativa de libertad<sup>3</sup>. Los derechos fundamentales, por su parte, son aquellos que ostentan los internos en tanto que ciudadanos y miembros de la sociedad. El artículo que nos ocupa se centrará en analizar los derechos que integran este segundo grupo.

Consecuentemente, en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de conservación de los derechos fundamentales. Así se pronuncia el artículo 25.2 de

---

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y NISTAL BURÓN, J.: *Manual de Derecho Penitenciario*. Pamplona, Aranzadi Editorial, 2011, pág. 289.

<sup>2</sup> TAMARIT SUMALLA, J.M., GARCÍA ALBERO, R., RODRÍGUEZ PUERTA, M.J., y SAPENA GRAU, F.: *Curso de derecho penitenciario*. Valencia, Tirant lo blanch, 2005, pág. 71.

<sup>3</sup> LAMARCA PÉREZ, C.: "Régimen penitenciario y derechos fundamentales", *Estudios penales y criminológicos*, 1993, vol. 16, pág. 230.

nuestra Norma Fundamental al establecer que “el condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria”. El fallo condenatorio afecta tanto a la duración de la pena impuesta, como a la posible afección de otros derechos en virtud de la condena<sup>4</sup>; el sentido de la pena se traduce en la pérdida del derecho a la libertad<sup>5</sup>; y la ley penitenciaria podrá afectar a los derechos fundamentales amparándose en la preservación de los valores de seguridad y convivencia ordenada en los centros penitenciarios, debiendo adoptarse tales limitaciones con arreglo a los criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad<sup>6</sup>.

De este modo, el principio de conservación de los derechos fundamentales se erige como la regla general, no como excepción, y sirve de inspiración para el cumplimiento de las penas y medidas de seguridad<sup>7</sup>. Es jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional que la situación de sujeción especial de los internos en establecimientos penitenciarios no puede implicar la eliminación de sus derechos fundamentales, impidiendo así que la justicia se detenga en la puerta de las prisiones<sup>8</sup>. Además, la Administración Penitenciaria no solo debe cumplir con una inhibición respetuosa desde una perspectiva negativa; le es exigible una función activa para garantizar la efectividad de estos derechos<sup>9</sup>.

En suma, la privación de libertad que lleva aparejada la pena de prisión no justifica por sí misma ulteriores restricciones de derechos fundamentales. Con la salvedad que comporta la restricción del derecho a la libertad ambulatoria, los reclusos deben poder disfrutar de sus derechos fundamentales, cuyas limitaciones o vulneraciones deberán ser en todo caso individualmente justificadas. Son, por tanto, la necesidad de cumplir con el fallo condenatorio y el sentido de la pena, bajo la

---

<sup>4</sup> Con esta posibilidad nos referimos, por ejemplo, a las órdenes de alejamiento, en virtud de las cuales se ven limitados los derechos de comunicación o aproximación con respecto a determinadas personas.

<sup>5</sup> El derecho fundamental a la libertad ambulatoria se contempla en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 17 CE, en virtud del cual “todas las personas tienen derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley”. Por tanto, las respuestas del sistema penal en que se afecte este derecho fundamental deberán tener en cuenta las directrices previstas en el artículo de referencia, de tal manera que sean compatibles con los principios propios de un Estado Social y Democrático de Derecho.

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y NISTAL BURÓN, J.: *Manual de Derecho Penitenciario ...*, op. cit., pág. 290.

<sup>7</sup> A pesar de ello, se trata de un reconocimiento del condenado como miembro de pleno derecho de la comunidad jurídica excesivamente formal; el desarrollo de los principios generales en normas especiales y su aplicación por parte de nuestros tribunales ha originado un proceso de debilitamiento que, a lo sumo, ha permitido afianzar los más esenciales aspectos de estos derechos. MAPELLI CAFFARENA, B.: “Contenido y límites de la privación de libertad (Sobre la constitucionalidad de las sanciones disciplinarias de aislamiento)”, *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, 1998, Extra 12, pág. 88.

<sup>8</sup> Véanse a modo de ejemplo las sentencias del Tribunal Constitucional núm. 192/1996, de 26 de noviembre de 1996 y 120/1990, de 27 de junio de 1990.

<sup>9</sup> STC 48/1996, de 25 de marzo.

cobertura de la legalidad, las únicas fuentes que permiten justificar las limitaciones de los derechos fundamentales de la población reclusa<sup>10</sup>.

Para lograr un adecuado entendimiento de la configuración de los derechos fundamentales de los reclusos con sus eventuales limitaciones es necesario tener en cuenta algunas circunstancias adicionales. Así, primeramente, las normas que comprenden derechos fundamentales deben ser interpretadas extensivamente. La fuerza de los derechos fundamentales, según el Tribunal Constitucional, restringe el alcance de posibles normas limitadoras que puedan actuar sobre ellos, de modo que cualquier limitación de estos derechos debe ser interpretada conforme a criterios restrictivos, primando la eficacia y esencia de su contenido<sup>11</sup>.

Adicionalmente, la dinámica penitenciaria se ha construido sobre la presunción del interno como figura inestable, de alta peligrosidad criminalidad y con tendencia al quebrantamiento de condena<sup>12</sup>. En efecto, y sin perjuicio de que en ocasiones así pueda ocurrir, lo cierto es que se trata de una mera sospecha o desconfianza que ha favorecido la existencia en los establecimientos penitenciarios de un clima de hiperdisciplina y estructuras excesivamente jerarquizadas.

Finalmente, deben tenerse en consideración las concretas especificaciones que describe la Constitución sobre los límites a las restricciones de los derechos fundamentales. A pesar de que no existen derechos absolutos, las resoluciones administrativas que contengan limitaciones de los derechos fundamentales deben ser idóneas, necesarias y proporcionadas en relación con un fin constitucionalmente legítimo, deben estas previstas por ley, y, por último, haber sido adoptadas mediante resolución judicial especialmente motivada<sup>13</sup>.

### 3. FICHEROS DE INTERNOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO.

Una vez realizada esta aproximación general a los derechos de los ciudadanos que se encuentran internos en centros penitenciarios, nos centramos ahora en lo que constituye el objeto principal del presente artículo, los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento (FIES).

#### 3.1. Evolución legislativa del FIES.

Tratándose de un instrumento interno de la Administración Penitenciaria, los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento han estado regulados por normas que no siempre han sido objeto de publicación, por lo que elaborar una cronología legislativa del fichero no es tarea sencilla<sup>14</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, se destacan a continuación los hitos y cambios de regulación fundamentales al efecto de señalar su naturaleza especialmente criticada y controvertida.

<sup>10</sup> MAPELLI CAFFARENA, B.: "El sistema penitenciario, los derechos humanos y la jurisprudencia constitucional", *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 1993, nº1, págs. 443 – 444.

<sup>11</sup> MAPELLI CAFFARENA, B.: "Contenido y límites de la privación de libertad ...", *op. cit.*, pág. 90.

<sup>12</sup> MAPELLI CAFFARENA, B.: "Contenido y límites de la privación de libertad ...", *op. cit.*, pág. 91.

<sup>13</sup> STC 207/1996, de 16 de diciembre

<sup>14</sup> BRANDARIZ GARCÍA, J.A.: "Notas sobre el régimen penitenciario para penados considerados extremadamente peligrosos: Departamentos especiales y F.I.E.S. 1 (CD)", *Estudios penales y criminológicos*, 2001, nº23, pág. 23.

Los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento aparecen por primera vez en el año 1989, a través de la Circular de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 13 de noviembre del mismo año, en virtud de la cual se crea un programa de vigilancia y seguimiento para los internos vinculados a bandas armadas y grupos terroristas. Dos años más tarde, con la Circular de 6 de marzo de 1991, se extendió su aplicación a colectivos de internos especialmente conflictivos y peligrosos, y a los vinculados con actividades de narcotráfico. A partir de este segundo momento y con la información obtenida con el seguimiento de los citados grupos, se crea una base de datos específica en la que se almacena información sobre dichos reclusos, a los que se aplican métodos y prácticas de control que empeoran sus condiciones de vida en el centro penitenciario<sup>15</sup>. Entre ellos, el aislamiento celular constante, el sometimiento a cacheos y requisas sistemáticos, la imposibilidad de acceso a beneficios penitenciarios o la intervención de la correspondencia<sup>16</sup>.

Les siguen diversas modificaciones normativas posteriores, entre ellas las Circulares de 28 de mayo, 2 de agosto y 2 de octubre de 1991, la Circular de 28 de febrero de 1995, y la Instrucción 21/1996, de 16 de diciembre de 1996<sup>17</sup>. La Instrucción 21/1996 atemperó en cierta medida la injerencia directa del fichero en el ámbito regimental, aunque la esencia misma del FIES seguía consistiendo en la recopilación de información a través de mecanismos de control y seguimiento que necesariamente inciden en los derechos de los internos<sup>18</sup>. Por consiguiente, las intromisiones regimentales derivadas de la inclusión de los internos en FIES siguieron siendo objeto de múltiples críticas. Entre ellas destacamos el informe de 2002 del Comité de Prevención de la Tortura de Naciones Unidas en el que se afirma “pareciere que las condiciones materiales de reclusión que sufren estos internos estarían en contradicción con métodos de tratamiento penitenciario dirigidos a su readaptación y podrían considerarse un trato prohibido por el artículo 16 de la Convención”.

La inconstitucionalidad de las condiciones de vida de los internos en FIES por atentar contra el principio de resocialización, su oposición a la individualización del tratamiento o la vulneración del principio de reserva de ley al haber creado un régimen de vida no previsto reglamentariamente<sup>19</sup> fueron argumentos recurrentemente empleados para cuestionar su legalidad ante los órganos

---

<sup>15</sup> ALLUÉ FUENTES, A.: “El sistema de ficheros de internos de especial seguimiento (FIES): evolución legislativa, contenido y crítica”, *Revista Foro FICP (Tribuna y Boletín de la FICP)*, 2019, nº3, pág. 242.

<sup>16</sup> GONZÁLEZ COLLANTES, T.: *Los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento: Un ejemplo de la penetración de la cultura de emergencia y la excepcionalidad en el ámbito penitenciario*. Valencia, I Congreso Internacional de Seguridad, Justicia y Libertad, 2014, pág. 3.

<sup>17</sup> Ésta última como consecuencia de la necesidad que consagra el recién aprobado Reglamento Penitenciario de 1996 en su Disposición Transitoria Cuarta, de refundir, armonizar y adecuar la normativa administrativa.

<sup>18</sup> CAROU GARCÍA, S.: *Primer Grado Penitenciario y Estado de Derecho*. Barcelona, Jose María Bosch Editor, 2017, pág. 256 y MORENO ARRARAS, P. y ZAMORO DURÁN, J.A.: “Las políticas de aislamiento penitenciario. La especial problemática del Fichero de Internos de Especial Seguimiento (F.I.E.S)”. En: RIVERA BEIRAS, I. (coord.) *La cárcel en España en el fin del milenio*, Barcelona, M.J. Bosch, 1999, pág.24.

<sup>19</sup> CERVELLÓ DONDERIS, V.: “Revisión de legalidad penitenciaria en la regulación del régimen cerrado y los FIES”, *La Ley Penal*, 2010, nº72, pág. 19 y ARRIBAS LÓPEZ, E.: “Fichero de internos de especial seguimiento (FIES) y régimen cerrado”, *La Ley Penal*, 2010, nº72, pág. 13.

jurisdiccionales dando lugar a múltiples pronunciamientos<sup>20</sup>. En cualquier caso, los FIES continuaron aplicándose y reformulándose de nuevo a través de la Instrucción 6/2006, de 22 de febrero, sobre protocolo de actuación en materia de seguridad en centros penitenciarios.

La polémica legalidad del sistema implementado y las diversas resoluciones judiciales revocando la inclusión de internos en los ficheros propiciaran finalmente la sentencia del Tribunal Supremo núm.2555/2009, de 17 de marzo, resolución que declara la nulidad del apartado primero de la Instrucción 21/1996, referido a las normas de seguridad, control y prevención de incidentes. De esta manera, entiende el Tribunal Supremo que la Instrucción de referencia afecta a los derechos de los internos y excede “del contenido de los denominados «reglamentos administrativos o de organización» para adentrarse en el ámbito reservado a la ley y a sus reglamentos ejecutivos, rodeados estos de unas garantías en su elaboración y requisitos de publicidad de los que aquella carece”.

Declarada la ilegalidad de las restricciones de derechos de los internos contenidas en la Instrucción 21/1996 por el Tribunal Supremo, se reformó dos años más tarde el Reglamento Penitenciario (en adelante, RP) al efecto de articular una suerte de legalización reglamentaria del fichero con el Real Decreto 419/2011, de 25 de marzo, por el que se modifica el Reglamento Penitenciario. No obstante, no parece crear el marco de legalidad y seguridad jurídica para el que se habría redactado. El mecanismo elegido, el Real Decreto, manifiesta la “torpeza técnica” y la “dejadez del legislador” para abordar aspectos penitenciarios que afectan a los derechos de los internos<sup>21</sup>.

Tampoco contribuye a eliminar las dudas acerca de la verdadera naturaleza del FIES; es más, el artículo 6.4 del Reglamento Penitenciario incluye ahora una alusión expresa a cuestiones estrictamente regimentales como la “seguridad del centro y el orden del establecimiento”. Un fichero administrativo no puede garantizar la seguridad del centro; a lo sumo, podrán utilizarse los datos en él contenidos para elaborar los protocolos de seguridad<sup>22</sup>.

Como consecuencia de la reforma reglamentaria operada por el Real Decreto 419/2011, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias elaboró la Instrucción 12/2011, de 29 de julio. Aunque se trata de una actualización de la Instrucción 6/2006 y no contiene ningún añadido notable, esta nueva disposición viene a regular exclusivamente el Fichero de Internos de Especial Seguimiento, disposición que constituye hoy la principal normativa aplicable.

### **3.2. Delimitación y contenido del FIES.**

La Instrucción 12/2011 define el Fichero de Internos de Especial Seguimiento como una “base de datos que fue creada, por la necesidad de disponer de una amplia

<sup>20</sup> Entre ellos, los Autos núm. 503/1998, de 6 de mayo y 58/1999, de 20 de enero, de la Audiencia Provincial de Madrid, o el Auto 392/2005, de 3 de octubre, de la Audiencia Provincial de Sevilla.

<sup>21</sup> CAROU GARCÍA, S.: *Primer Grado Penitenciario y ...*, op. cit., pág. 258.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pág. 259.

información sobre determinados grupos de internos de alta peligrosidad<sup>23</sup> – en atención a la gravedad de su historial delictivo o a su trayectoria penitenciaria -, o bien, necesitados de protección especial”. Formalmente se trata de una base de datos de carácter administrativo que constituye una prolongación del expediente y del protocolo penitenciario, en la que se recogen datos relativos a la situación penal, procesal y penitenciaria de los internos.

La actual normativa del FIES, aunque con algunas variaciones, estructura el fichero en los cinco colectivos de internos clásicos a los que se hacía alusión en las primeras regulaciones del sistema: FIES-1 CD (Control directo), FIES-2 DO (Delincuencia organizada), FIES-3 BA (Bandas armadas), FIES-4 FS (Fuerzas de seguridad) y FIES-5 CE (Características especiales).

Contrasta con la redacción del artículo 6.4 RP, donde se establece que los FIES tienen como finalidad “garantizar la seguridad y buen orden del establecimiento, así como la integridad de los internos”, la cautela y rigurosidad de la redacción actual de la Instrucción. Así, aunque se sigue haciendo referencia al ámbito de la seguridad del centro, se especifica que el objetivo inmediato del fichero es “recibir, almacenar y tratar información relevante”. Una nueva redacción más acorde con la naturaleza oficialmente proclamada del fichero<sup>24</sup>.

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre las restricciones de derechos fundamentales afirma la existencia de un contenido básico de los mismos que ha de ser respetado. En este sentido, las eventuales limitaciones de los derechos fundamentales deben estar debidamente razonadas y motivadas individualmente, justificadas para el fin que persiguen, y atender a criterios de proporcionalidad. Sobre el particular afirma la Instrucción 12/2011 que el empleo de medidas que supongan limitaciones regimentales no puede ser justificado en la inclusión de los internos en FIES; deberán justificarse en la necesaria protección de otros derechos, las circunstancias personales de los internos, o la seguridad y buen funcionamiento del centro.

En suma, el fichero se configura como un instrumento de carácter administrativo cuyo cometido es la recepción, almacenamiento y tratamiento de información relevante de los internos en ellos incluidos, para prevenir eventuales futuras incidencias<sup>25</sup>, ejerciendo un adecuado control frente a posibles formas delictivas de alta complejidad y potencialmente desestabilizadoras del sistema penitenciario<sup>26</sup>.

Desde un punto de vista estrictamente teórico, la creación de un fichero de naturaleza administrativa como herramienta de sistematización y gestión de datos relativos a internos con alto potencial desestabilizador del centro penitenciario no

---

<sup>23</sup> Sobre la configuración de la peligrosidad como factor determinante en la ejecución penitenciaria véase ARRIBAS LÓPEZ, A.: “La peligrosidad extrema y la inadaptación regimental en la legislación penitenciaria”, *Diario La Ley*, 2009, nº7261.

<sup>24</sup> CAROU GARCÍA, S.: *Primer Grado Penitenciario y ...*, op. cit., pág. 258.

<sup>25</sup> RÍOS MARTÍN, J.C.: “Los ficheros de internos de especial seguimiento (FIES): análisis de la normativa reguladora, fundamentos de su ilegalidad y exclusión del ordenamiento jurídico”, *Cuadernos de Derecho Penitenciario del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, 1998, nº3, págs. 3 – 6.

<sup>26</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y NISTAL BURÓN, J.: *Manual de Derecho Penitenciario ...*, op. cit., pág. 382.

parece poder ser objeto de reproche jurídico alguno. Más aún, autores como García Valdés entienden que la seguridad de los centros penitenciarios, de los internos y funcionarios que trabajan en ellos, así como de la propia sociedad, dependen de esta información; lo verdaderamente reprochable sería que la Administración careciera “de la mayor información posible y relevante de nuestros más peligrosos delincuentes o más conflictivos reclusos”<sup>27</sup>.

No obstante, la principal problemática se halla no en la simple recogida de información, sino en la afectación del FIES a los derechos de los internos. Nos referimos, particularmente, al uso de mecanismos de obtención de información especialmente invasivos como los cacheos o registros; y a la intensificación de las medidas de control y vigilancia, contrarios al principio de individualización científica (artículo 72.1 LOPG) y a la prohibición de adoptar decisiones administrativas fundadas en un tratamiento automatizado de los datos (artículo 6.1 RP). En tal sentido, las Reglas Penitenciarias europeas, en su norma 53.6, se refieren a la necesidad de que las medidas de seguridad se apliquen a los detenidos individualmente considerados, y nunca a grupos de internos. Dicho de otro modo, no cabe fundamentar la adopción de medidas de seguridad agravadas en la pertenencia a ciertos grupos de reclusos, deberán fundamentarse en todo caso en la individual potencial peligrosidad del interno<sup>28</sup>.

#### **4. INCIDENCIA DEL RÉGIMEN FIES EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

La consecución de los objetivos que han sido previstos requiere el almacenamiento en los FIES de una serie de datos (filiación, historial delictivo, incidencias en el centro penitenciario o salidas al exterior), para cuya obtención se aplican especiales mecanismos de control y vigilancia<sup>29</sup>. Mecanismos que, según lo que dispone su normativa reguladora, no vetarán en ningún caso el derecho al tratamiento de los internos, ni constituyen una modalidad de vida distinta de la que venga reglamentariamente determinada.

Habiendo quedado descrita la configuración teórica de los FIES y el marco de regulación general de los derechos fundamentales de los internos, analizaremos a continuación los principales aspectos en los que estos últimos pueden verse afectados por los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento.

##### **4.1. Derecho a la intimidad personal.**

El primero de los derechos al que haremos referencia es el derecho fundamental a la intimidad personal que recoge la Constitución española de 1978 en su artículo 18, especialmente vinculado con los derechos fundamentales a la dignidad

---

<sup>27</sup> GARCÍA VALDÉS, C.: “La legislación antiterrorista española”, *La Ley Penal*, 2010, nº74, pág. 18.

<sup>28</sup> La entidad de estos mecanismos, herramientas de control y vigilancia ha sido calificada por algunos autores como claro indicativo del avance de la cultura de control y la tendencia a la normalización de la excepcionalidad penal. Véanse BRANDARIZ GARCÍA, J.A.: *Política Criminal de la Exclusión. El sistema penal en tiempos de declive del estado social y de crisis del estado – nación*. Granada, Comares, 2007, págs. 265 – 266 y ZAPICO BARBEITO, M. y RODRÍGUEZ MORO, L.: “La circular F.I.E.S diez años después: el paradigma de la nueva cultura de la incapacitación”. En: FARALDO CABANA, P. (dir.) *Política criminal y reformas penales*. Valencia, Tirant monografías, 2007, pág. 342.

<sup>29</sup> RÍOS MARTÍN, J.C., ETXEBARRÍA ZARRABEITIA, X.C. y PASCUAL RODRÍGUEZ, E.: *Manual de ejecución penitenciaria. Defenderse en la Cárcel*. Madrid, Universidad Pontificia Comillas, 2016, pág. 655.

y libre desarrollo de la personalidad. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha definido los principales caracteres de este derecho perfilándolo como: personalísimo, estrictamente vinculado a la propia personalidad; autónomo respecto de los derechos al honor y a la propia imagen que se recogen en el mismo artículo 18 CE; y cuya incidencia se proyecta en el ámbito propio y reservado para mantener una mínima calidad de vida humana, protegiendo a la persona de posibles injerencias ilegítimas<sup>30</sup>.

La configuración de este derecho para las personas reclusas en establecimientos penitenciarios exige, además, tener en cuenta las específicas características y condiciones de vida que se dan dentro de los mismos. Y es que, como señala el Tribunal Constitucional, en el ámbito penitenciario “una de las consecuencias más dolorosas de la privación de libertad, es precisamente, la reducción de la intimidad de quienes la sufren”<sup>31</sup>. Teniendo en cuenta la vigilancia a la que los reclusos se encuentran sometidos en aras a garantizar la seguridad y el orden del centro, cualquier medida de seguridad adicional que se adopte sobre ellos deberá estar debidamente motivada, ponderando su gravedad con el interés jurídico que se pretende proteger.

#### 4.1.1. Registros y cacheos corporales.

Realizadas estas consideraciones previas y centrándonos ahora en el régimen FIES, una de las medidas habitualmente empleadas que podría vulnerar la efectividad del derecho fundamental a la intimidad personal son los cacheos y registros corporales, que en la Instrucción 12/2011 se recogen como “medidas de seguridad interior inmediatas”. Con carácter general, son intervenciones corporales todas las medidas de investigación que se realizan sobre el cuerpo de las personas, sin que sea necesario obtener su consentimiento y empleando coacción directa si fuere necesario, con la finalidad de revelar circunstancias que sean de interés para el proceso, sobre las condiciones, estado físico o psíquico del sujeto, o para encontrar objetos escondidos en él<sup>32</sup>.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no obstante, ha delimitado esta definición general diferenciando entre intervenciones y registros corporales. Las intervenciones corporales constituyen prácticas consistentes en la extracción del cuerpo de determinados elementos para someterlos a posterior análisis (pelos, análisis de sangre u orina) o la exposición a pruebas radiográficas. Estos supuestos, además de poder constituir una eventual vulneración del derecho a la intimidad, suelen relacionarse con el artículo 15 de la Constitución española, referido a la integridad física de los reclusos<sup>33</sup>.

Por otro lado, son registros corporales las actuaciones consistentes en cualquier tipo de reconocimiento del cuerpo humano, ya sea para la determinación del imputado, circunstancias relativas a la comisión de los hechos delictivos, o el descubrimiento del objeto del delito. Si bien no afectan, en principio, a la integridad

<sup>30</sup> Véanse en este sentido las SSTC 110/1984, de 26 de noviembre; 81/2001, de 26 de marzo; y 127/2003, de 30 de junio.

<sup>31</sup> STC 60/1997, de 18 de marzo.

<sup>32</sup> GONZÁLEZ – CUELLAR SERRANO, N.: *Proporcionalidad y derechos fundamentales en el proceso penal*. Madrid, Colex, 1990, pág. 290.

<sup>33</sup> STC 207/1996, de 16 de diciembre.

física por no producirse lesiones o menoscabos en el cuerpo, sí pueden incidir en la esfera del derecho fundamental a la intimidad corporal, que forma parte del derecho a la intimidad que garantiza el artículo 18.1 CE<sup>34</sup>.

Los registros y cacheos, según el artículo 23 LOGP deben efectuarse “en los casos con las garantías y periodicidad que reglamentariamente se determinen y dentro del respeto a la dignidad de la persona”. Cautelas similares se consagran en el artículo 68 RP, donde se exige a los funcionarios, entre otros, la elaboración de un informe dirigido al Jefe de Servicios en el que se hagan constar los registros, requisas, cacheos y controles, con especificación de los eventuales cacheos con desnudo integral.

En suma, los cacheos y registros corporales son medidas de seguridad que han de emplearse cuando constituyan el medio idóneo para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido, con pleno respeto al principio de proporcionalidad, debiendo existir sospechas fundadas, y no resultando desmesurado el sacrificio impuesto al recluso con respecto a la gravedad de los hechos o sospechas<sup>35</sup>. Desde una perspectiva teórica, los límites y requisitos de esta primera medida de seguridad parecen estar definidos. Sin embargo, bien distinta es la realidad en las prisiones, donde no siempre se respetan plenamente los mandatos legales.

En el caso de los presos incluidos en FIES se crea un clima especialmente tendente a los abusos, instándose en su propia normativa reguladora a la potenciación de estas medidas. Véanse a modo de ejemplo las palabras de Xosé Tarrío, preso FIES que cumplió diecisiete años en distintas prisiones españolas, doce de los cuales fueron en aislamiento, “continuaban desnudándonos dos veces al día, en las salidas al patio y en los cacheos nocturnos de barrotes, lo que unido a la ducha diaria, tras la hora de patio, nos obligaba a estar desnudos delante de ellos constantemente sin ningún tipo de intimidad”<sup>36</sup>.

Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estimó el recurso de amparo presentando por un recluso que había sido sometido dos días consecutivos a cacheos mediante registros corporales con desnudo integral tras haber concluido sus comunicaciones vis a vis. La motivación empleada para efectuarlos fue la siguiente: “sospechas que pudiere ocultar algún objeto o sustancia prohibida tras la comunicación vis a vis”. El Tribunal estimó que los cacheos integrales carecían de motivación concreta y específica, por lo que se había producido una vulneración del derecho a la intimidad del recluso recurrente<sup>37</sup>.

No se considera justificación suficiente para la realización de cacheos o registros corporales la simple alegación de la habitualidad de las comunicaciones vis a

---

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> STC 341/1993, de 18 de noviembre.

<sup>36</sup> TARRÍO GONZÁLEZ, X.: *Huye hombre Huye. Diario de un preso FIES*. Buenos Aires, Argentina, Individualidades anarquistas, 2008, pág. 200.

<sup>37</sup> STC 171/2013, de 7 de octubre. Circunstancias similares se reproducen en la STC 218/2002, de 25 de noviembre, donde se estima igualmente el recurso de amparo presentado por un recluso por haber sido vulnerado su derecho a la intimidad al no haber sido debidamente motivada la realización del cacheo tras una comunicación vis a vis.

vis a como forma de obtención de objetos o sustancias prohibidas del exterior<sup>38</sup>. Dicha justificación debe elaborarse en atención al orden y seguridad del centro, y a la concreta situación y características del recluso.

#### 4.1.2. Registros y cambios de celda.

Los registro y cambios de celda son también susceptibles de afectar al derecho a la intimidad de los reclusos. Los registros de celda, en oposición a los registros corporales, y aunque no constituyan un cacheo corporal, constituyen igualmente medios aptos para vulnerar el derecho a la intimidad de los internos. Son los artículos 65 y 68 RP los que se refieren a ellos, donde se configuran como medida de seguridad interior, aunque no se hace referencia al modo en que han de practicarse.

Ante la ausencia de especificaciones en la legislación penitenciaria, y sobre la base del artículo 23 LOGP<sup>39</sup>, el Tribunal Constitucional ha calificado como verdadera intromisión en el derecho a la intimidad de los reclusos la práctica de los registros sin la debida información al interno. Así, partiendo de la reducción de la intimidad de quienes están en una situación de privación de libertad en los centros penitenciarios, “el registro de la celda que ocupa un interno y de sus pertenencias personales supone una restricción de su derecho a la intimidad”<sup>40</sup>.

Coincidimos en este aspecto con la jurisprudencia descrita; cuando el registro no se efectúa con la presencia del interno, existe una clara vulneración de su derecho fundamental a la intimidad. En efecto, dentro de las facultades que comprende el derecho a la intimidad se encuentra la reserva de conocimiento de un ámbito personal, reserva que queda inevitablemente devaluada cuando el titular del derecho desconoce las intromisiones ajenas en dicho ámbito<sup>41</sup>.

Por lo tanto, para que el registro de celda sea constitucionalmente legítimo, deberá ponerse en conocimiento del interesado, ya sea a través de su presencia durante la práctica del mismo, o a través de una comunicación posterior en la que sea informado de su contenido y, en su caso, de la eventual requisa de objetos personales<sup>42</sup>. Como cualquier otra limitación de los derechos fundamentales, tal y como se ha señalado previamente, deberá ponderarse la proporcionalidad de la medida a través de un juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

La realidad jurídica, una vez más, consideramos difiere de la realidad observable en la realidad penitenciaria. Nuestros tribunales hacen continua alusión al

---

<sup>38</sup> A mayor abundamiento, algunas prácticas concretas como la realización de cacheos junto con flexiones han sido calificada por el Tribunal Constitucional como clara manifestación de vulneración del derecho a la intimidad de los reclusos. Véase la STC 57/1994, de 28 de febrero.

<sup>39</sup> El artículo 23 LOGP determina la necesidad de que los cacheos y registros de los internos, sus pertenencias y locales que ocupen deben realizarse con las garantías y periodicidad reglamentariamente establecida y respetando en todo caso la dignidad de la persona.

<sup>40</sup> STC 106/2012, de 21 de mayo.

<sup>41</sup> STC 89/2006, de 27 de marzo. Lo que determina en este supuesto la vulneración del derecho fundamental a la intimidad no es la realización del registro, sino su realización en ausencia del preso y la falta de comunicación respecto del resultado.

<sup>42</sup> STC 106/2012, de 21 de mayo.

juicio de proporcionalidad, cuando, paralelamente, se permite la práctica de registros diarios de las celdas de los internos en departamentos especiales (artículo 93.1.2 RP).

Además de los registros también se prevé en la Instrucción 12/2011 la práctica de cambios de celda periódicos, con una periodicidad no inferior a los dos meses, salvo que existieran motivos de seguridad que exigieran practicarlos de modo inmediato. No obstante, no se mencionan los motivos de urgencia que permiten la aplicación de esta medida. Según Arribas López, la justificación de los cambios de celda periódicos reside en evitar que los internos conozcan el interior del establecimiento penitenciario, así como que lleven a cabo modificaciones funcionales o estructurales de las celdas<sup>43</sup>.

En este sentido, consideramos especialmente ilustrativo el testimonio de Patxi Zamoro, primer recluso al que se aplicó el régimen FIES, al referirse a los cambios de celda “dicen que lo hacen para que uno no se autolesione o no agreda a un carcelero o a otro preso. Lo de agredir a otro preso es absurdo, porque estas las 24 horas en aislamiento. Y lo de agredir a un carcelero es imposible, porque la celda tiene una puerta automática que solo se abre cuando ellos van a entrar, y cuando entran lo hacen 10 o 12 protegidos con porras y escudos. Lo que subyace detrás de eso es la despersonalización pura y dura”<sup>44</sup>.

Pese a que se concibe como una medida cuyo empleo diario constituiría una modalidad excepcional y agravada, los testimonios de los internos parecen indicar lo contrario. La vaguedad terminológica en la que está redactada la Instrucción 12/2011 deja un gran margen de discrecionalidad, y, por ende, crea un espacio tendente a la comisión de abusos. Los cambios de celda deben practicarse en estricto cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad que describe el artículo 71 RP, y no como medida de seguridad general. Nuestros tribunales han reiterado frecuentemente la importancia de la justificación empleada, por cuanto los cambios de celda periódicos y constantes provocan una “pérdida de la intimidad, de un mínimo reducto de lo propio o punto de referencia, una sensación de desorientación o desubicación innecesaria y contraria a los fines pretendidos”<sup>45</sup>.

#### **4.2. Derecho al secreto de las comunicaciones.**

El derecho fundamental al secreto de las comunicaciones se encuentra recogido en el artículo 18.3 CE, donde “se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial”<sup>46</sup>. El derecho fundamental que ahora se analiza reconoce, implícitamente, la libertad de las comunicaciones y, explícitamente, su secreto, consignándose en este último sentido la

---

<sup>43</sup> ARRIBAS LÓPEZ, E.: “Fichero de internos de especial seguimiento (FIES): Incidencia de la reforma del reglamento penitenciario y de la normativa administrativa interna posterior”, *La Ley Penal*, 2012, nº96, pág. 9.

<sup>44</sup> RODRÍGUEZ, J.: “El primer FIES: Patxi Zamoro. El primer luchador contra el régimen de exterminio FIES: Patxi Zamoro”. *Boletín Ikusbide*, 2009, nº25, pág. 3.

<sup>45</sup> AAP de Palencia 191/2001, de 17 de abril.

<sup>46</sup> La enumeración que contempla la Constitución no ha de considerarse *numerus clausus*, es decir, de carácter cerrado, siendo tan solo una lista ejemplificativa.

interdicción de la interceptación o conocimiento antijurídico de las comunicaciones ajenas<sup>47</sup>.

Los principales caracteres de este derecho fundamental han sido perfilados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. De este modo, y aunque guarde relación con el derecho a la intimidad personal y familiar, se trata primeramente de un derecho autónomo<sup>48</sup>. Es un derecho fundamental que se caracteriza por su no intervención salvo por indicación expresa de resolución judicial<sup>49</sup>, que debe ser protegido frente a cualquier forma de comunicación<sup>50</sup>. Finalmente, dicha protección constitucional se proyecta sobre el proceso de comunicación, cualquiera que sea el método de transmisión empleado, e independientemente del contenido del mensaje – conversaciones, informaciones, datos, imágenes, etc. – ya pertenezcan o no al ámbito personal o íntimo de la persona. Esta idea ha sido recogida en las sentencias del Tribunal constitucional núm. 281/2006, de 9 de octubre, 70/2002, de 3 de abril y 114/1984, de 29 de noviembre, entre otras.

Según el Tribunal Constitucional, el secreto de las comunicaciones es un derecho del que, en principio, son también titulares los ciudadanos internos en centros penitenciarios<sup>51</sup>. El sistema penitenciario español se construye sobre el principio básico de que el interno no abandona la sociedad, sino que continúa formando parte de ella<sup>52</sup>. Es más, el artículo 41 RP establece que los internos “tienen derecho a comunicarse periódicamente” con sus familiares, amigos y representantes acreditados de organismos de cooperación penitenciaria, salvo en los supuestos en los que se hubiera acordado la incomunicación judicial.

En términos similares se pronuncia el artículo 51.1 LOGP, aunque esta vez no se hace referencia a las comunicaciones como un derecho de los internos. Así, el artículo 51 LOGP establece que los internos “estarán autorizados para comunicar periódicamente”, de forma oral o escritas, con sus familiares, amigos y personal acreditado, incluyendo esta vez la posibilidad de restringir las comunicaciones, en cuanto a las personas y en cuanto al modo, por razones de seguridad, interés del tratamiento y buen orden del establecimiento. Del mismo modo, el apartado quinto del precepto de referencia habilita la suspensión o intervención de las comunicaciones por el Director del Establecimiento Penitenciario, dando cuenta a la autoridad judicial competente.

Sorprende en este punto que se imponga la necesidad de recabar autorización judicial para aplicar restricciones a las comunicaciones, pero paralelamente se prescinda de este requisito cuando se suspenden o intervienen las mismas. A pesar de que el referido apartado quinto del artículo 51 LOGP no ha sido declarado inconstitucional, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha destacado la necesidad legal de que la comunicación de suspensión o intervención a la autoridad

---

<sup>47</sup> STC 114/1984, de 29 de noviembre. En este mismo sentido, describe la sentencia que el “secreto” de las comunicaciones no solo abarca el contenido de la comunicación, sino también otros aspectos como son la identidad subjetiva de los interlocutores o corresponsales.

<sup>48</sup> STC 281/2006, de 9 de octubre.

<sup>49</sup> STC 199/1987, de 16 de diciembre.

<sup>50</sup> STC 281/2006, de 9 de octubre.

<sup>51</sup> STC 170/1996, de 29 de octubre.

<sup>52</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y NISTAL BURÓN, J.: *Manual de Derecho Penitenciario ...*, op. cit., pág. 609.

judicial competente se realice de forma inmediata. En caso contrario no existiría control judicial durante el lapso de tiempo que se extiende desde la adopción de la intervención o suspensión hasta el momento en que el Juzgado recibiera la comunicación<sup>53</sup>.

La Instrucción reguladora del FIES, por su parte, prevé la intervención de las comunicaciones de los internos por razones de seguridad, interés del tratamiento o buen funcionamiento del centro<sup>54</sup>. Al igual que en el artículo 51.5 LOGP, no se requiere autorización judicial para su aplicación, sino tan solo su comunicación a la autoridad judicial competente, debiendo ser motivada y justificada, teniendo en cuenta las concretas circunstancias del interno afectado, y delimitada temporalmente<sup>55</sup>.

Las comunicaciones orales deberán ser solicitadas por el interno, independientemente de su clasificación, y su tramitación corresponde a la Coordinación de Seguridad (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias). A este efecto, los internos deben facilitar a los responsables del establecimiento penitenciario una lista con un máximo de diez amigos con las que podrá solicitar las comunicaciones, tras su correspondiente comprobación. La contestación a la solicitud suele emitirse en un plazo aproximado de dos meses y, una vez recibida, se autoriza una comunicación durante un periodo de tres meses, autorización que perdería su validez en caso de producirse su traslado de establecimiento penitenciario<sup>56</sup>.

Como medidas de control que se despliegan durante el desarrollo de las comunicaciones orales se presta especial atención, primeramente, a la utilización de papeles o documentos que se puedan enseñar a través de las cabinas, descrito como medio comúnmente empleado para el traslado de información al preso que escape de la intervención de la comunicación y presumiendo así el interés de dicha información. Lo mismo ocurre con los cambios a una cabina distinta de la inicialmente asignada. Ello exige el previo traslado de esta información a los reclusos afectados por la normativa, así como su necesario registro y cacheo a fin de comprobar que no son portadores de objetos prohibidos (papeles escritos o en blanco, revistas, lápices, bolígrafos, etc.), y una continua vigilancia por los funcionarios encargados de trasladar al interno hasta el departamento de comunicaciones.

Asimismo, se insta a los Directores de los establecimientos penitenciarios a la revisión de los protocolos de control de las comunicaciones para garantizar que

---

<sup>53</sup> STC 175/1997, de 27 de octubre.

<sup>54</sup> Téngase en cuenta la trascendencia de las comunicaciones personales en la rutina diaria de los reclusos en FIES, cuyas condiciones de vida hacen que las posibilidades de contacto social sean, cuando menos, escasas. En estas circunstancias, donde los internos se mantienen en aislamiento solitario y gozan de poca interacción con otros seres humanos, las comunicaciones con familiares y amigos son elementos especialmente importantes que favorecen tanto al bienestar de los internos, como a su reincorporación a la sociedad. SHALEV, S.: *Libro de referencia sobre aislamiento solitario*. Oxford, Inglaterra, Universidad de Oxford, 2009.

<sup>55</sup> Reitera el Auto 702/2018 de la Audiencia Provincial de Alicante de fecha 28 de noviembre, que la sola inclusión en el Fichero de internos de especial seguimiento (concretamente en FIES-1) no justifica la intervención de las comunicaciones, debiendo existir para su adopción un riesgo real, efectivo y concreto para la seguridad del centro.

<sup>56</sup> RÍOS MARTÍN, J.C., ETXEBARRÍA ZARRABEITIA, X.C. y PASCUAL RODRÍGUEZ, E.: *Manual de ejecución penitenciaria ...*, op. cit., pág. 659.

durante su desarrollo siempre se encuentre presente al menos un funcionario que las supervise, en la zona destinada a los internos, y en la zona destinada a los comunicantes, y de esta manera poder detectar cualquier comportamiento tendente a burlar o alterar la intervención de las comunicaciones.

Si el interno o los comunicantes externos hicieran uso de alguno de los medios prohibidos durante la celebración de la comunicación, se suspenderá la comunicación, procediéndose a la intervención de los elementos empleados en el caso de que hubiera sido el interno su portador. Además, los hechos darán lugar a la incoación de expediente disciplinario<sup>57</sup>.

### 4.3. Derecho a la libertad ambulatoria.

Señalábamos anteriormente que el derecho a la libertad ambulatoria se recoge en la Constitución de 1978 en su artículo 17 CE, en virtud del cual “toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad”. Derecho que debe interpretarse teniendo en consideración las limitaciones propias de los internos en establecimientos penitenciarios, que se ven privados en lo básico de su libertad como consecuencia de la pérdida del *status libertatis*<sup>58</sup>. Sin embargo, esta libertad no se pierde en términos absolutos. Ello nos situaría en una paradójica situación sin limitaciones en la ejecución de la pena, donde solo sería necesario asegurar unas mínimas condiciones de legalidad y garantía<sup>59</sup>. Por el contrario, el artículo 25.3 CE, al disponer que “la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad” excluye ulteriores restricciones del derecho fundamental a la libertad.

Es por esto que el aislamiento, en tanto que forma agravada de restricción del derecho a la libertad de movimiento, se contempla en el artículo 42.2 LOGP como sanción específica aplicable a los internos que manifiesten evidente agresividad o violencia, o grave y reiteradamente alteren la normal convivencia del centro. Según las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (también conocidas como Reglas Nelson Mandela), se entiende por aislamiento aquel que se efectúe “durante un mínimo de 22 horas diarias sin contacto humano prolongado”.

La adopción de la sanción de aislamiento requiere la observación de una serie de cautelas específicas, debiéndose recabar informe médico diario del interno informando al Director del estado físico y mental del recluso, y la eventual necesidad de suspender o modificar la sanción. Del mismo modo, no resulta aplicable a mujeres gestantes, ni hasta después de seis meses después del parto, mujeres lactantes, o que tuvieran hijos consigo. En este sentido, las Reglas Nelson Mandela se refieren a la necesidad de recurrir al aislamiento como último recurso, solo en supuestos excepcionales, y durante el menor tiempo posible. Debe estar sujeta a una revisión independiente y solo podrá ser adoptada con el permiso de la autoridad competente. Además, se prohíbe expresamente la práctica del aislamiento indefinido o prolongado,

<sup>57</sup> ARRIBAS LÓPEZ, E.: “Fichero de internos de especial ...”, *op. cit.*, pág. 15.

<sup>58</sup> MAPELLI CAFFARENA, B.: “Contenido y límites de la privación de libertad ...”, *op. cit.*, págs. 97 – 98.

<sup>59</sup> *Ibidem*, pág. 99.

el encierro en celdas oscuras o permanentemente iluminadas, y las penas corporales o reducción de alimentos o agua potable.

La postura que ha adoptado el Tribunal Constitucional en este ámbito es clara: al estar ya los reclusos privados de su libertad en prisión, no es posible considerar la sanción de aislamiento como una privación de libertad. Se trata así de un mero cambio en las condiciones de su estancia en prisión, que implica una restricción de la libertad de movimiento dentro del establecimiento, añadida a una privación de libertad que solo ha podido ser acordada en virtud de sentencia judicial<sup>60</sup>. La férrea argumentación que la citada sentencia elabora sobre la existencia de una relación de sujeción especial, no obstante, parece que progresivamente se ha ido difuminando a favor de la existencia de derechos de vital importancia como la libertad o la intimidad que no pueden ser constreñidos con el único argumento del interés general de la administración<sup>61</sup>.

Una buena parte de la doctrina autorizada se ha pronunciado en contra de la argumentación del Tribunal Constitucional, considerando que la sanción de aislamiento es, en esencia, una forma de privación de la libertad de los reclusos. Roig Bustos sostiene que lo que realmente consigue y busca la sanción de aislamiento es privar de la poca libertad que le queda a los presos<sup>62</sup>. Esta misma línea es sostenida por otros autores como Mapelli Caffarena, considerando este último que la sanción de aislamiento constituye una verdadera privación de libertad<sup>63</sup>.

En definitiva, y a pesar de que el Tribunal Constitucional no haya modificado su interpretación de la sanción de aislamiento, entendemos que la consecuencia directa de su imposición es evidente, la privación de libertad real y material<sup>64</sup>. Los internos no pierden su libertad en términos absolutos - pudiendo moverse dentro del establecimiento penitenciario, por ejemplo - por lo que el aislamiento en celda de un interno constituye un obstáculo real a la libertad de movimiento que no puede enmarcarse dentro de las consecuencias consustanciales de la condena.

Dejando a un lado esta discusión teórica, desde un punto de vista práctico, mayor problemática surge cuando lo que teóricamente se contempla como una sanción excepcionalmente grave en la legislación penitenciaria, se convierte en una medida de seguridad habitual en los presos incluidos en FIES. Así pues, consideramos que si bien el aislamiento puede resultar útil para ciertos casos concretos, su utilización de forma sistemática no hace sino dificultar en gran medida el proceso resocializador de los internos. Durante el aislamiento, el interno apenas recibe estímulos del exterior, por lo que se genera una monotonía susceptible de provocar

---

<sup>60</sup> STC 2/1987, de 21 de enero.

<sup>61</sup> MAPELLI CAFFARENA, B.: "Contenido y límites de la privación de libertad ..., *op. cit.*, pág. 97.

<sup>62</sup> ROIG BUSTOS, L.: "La sanción de aislamiento en celda en el derecho penitenciario español", *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, 1984, nº3, pág. 802.

<sup>63</sup> MAPELLI CAFFARENA, B.: "Contenido y límites de la privación de libertad ..., *op. cit.*, pág. 103, y RÍOS MARTÍN, J.C., ETXEBARRÍA ZARRABEITIA, X.C. y PASCUAL RODRÍGUEZ, E.: *Manual de ejecución penitenciaria* ..., *op. cit.*, págs. 474 – 475

<sup>64</sup> RÍOS MARTÍN, J.C., ETXEBARRÍA ZARRABEITIA, X.C. y PASCUAL RODRÍGUEZ, E.: *Manual de ejecución penitenciaria* ..., *op. cit.*, pág. 475

serios trastornos psicológicos<sup>65</sup>, un factor desestructurante de la personalidad difícilmente compatible con la inspiración resocializadora de la pena de prisión.

A modo ilustrativo se ha optado por incluir el testimonio de Xosé Tarrío, en el que describe el aislamiento como equivalente “a la muerte del hombre para con el resto de las personas, libres o presas. (...) Si las sesiones de aislamiento no conseguían socavar la voluntad del hombre rebelde, si esta no se sometía, entonces aquel castigo podía perpetuarse indefinidamente. Muchos hombres habían sido empujados hacia el suicidio de aquella manera; en la muerte encontraron la única salida de aquel tormento carcelario”<sup>66</sup>.

Pero es que además, considerando el aislamiento una medida privativa de libertad, la consecuencia práctica inmediata es la imposibilidad de la Administración Penitenciaria de imponer tales sanciones, las cuales deberían ser adoptadas por un Juez en un procedimiento en el que concurran todas las garantías procesales y con pleno respeto de los derechos constitucionales. Lo contrario sería susceptible de recurso de amparo por vulneración del derecho a la libertad del artículo 17 CE.

## 5. CONCLUSIONES.

La premisa de la que debe partir el estudio del Derecho Penitenciario se encuentra recogida en el artículo 25.2 CE, según el cual las penas privativas de libertad se encuentran orientadas a la reeducación y reinserción social. Estos son los valores que inspiran la totalidad del sistema penitenciario, cuya regulación, estructuras y métodos deben respetar en todo caso no solo estos principios inspiradores, sino también los derechos fundamentales de los que son titulares los reclusos como miembros de la sociedad.

Siendo este el marco constitucional general en España, los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento suscitaron desde sus primeras manifestaciones múltiples dudas y recelos. En efecto, surgió originariamente como una herramienta excepcionalmente restrictiva de los derechos fundamentales de los internos que agravaba las medidas limitativas del primer grado más allá de lo que la legislación penitenciaria en ese momento permitía. Los presos tenían prohibido comunicarse telefónicamente, se les sometía a una ininterrumpida intervención de la correspondencia y se encontraban constantemente esposados, entre otros. A pesar de todo, los FIES han continuado existiendo y no es hasta 2009 cuando el Tribunal Supremo declara parcialmente su ilegalidad.

El pronunciamiento del Tribunal Supremo desencadenó la reforma del Reglamento Penitenciario de 2011; modificación que tan solo sirvió para dar una apariencia de legalidad formal al FIES, habilitando a la Administración penitenciaria para regularlos, y, en definitiva, para limitar los derechos de algunos colectivos de internos. La redacción de su actual disposición reguladora, la Instrucción 12/2011, de 19 de julio, sigue recabando prácticamente las mismas críticas y motivos de inconstitucionalidad que se efectuaron sobre su regulación originaria.

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, pág. 263.

<sup>66</sup> TARRÍO GONZÁLEZ, X.: *Huye hombre Huye. Diario de un preso FIES ...*, op cit., pág. 26.

El Fichero de Internos de Especial Seguimiento se define formalmente como una base de datos de carácter administrativo creada por la necesidad de disponer de amplia información sobre determinados grupos de internos; su principal objetivo es la recepción, almacenamiento y trata de información. Sin embargo, cuando analizamos el funcionamiento del sistema, especialmente las medidas de vigilancia y control que se aplican a los colectivos FIES-2 y FIES-3, junto con testimonios de internos que han formado parte del fichero, observamos que los objetivos previstos distan enormemente de la realidad que se vive en las prisiones.

Cacheos personales continuos, cambios de celda sistemáticos y arbitrarios, aislamiento social continuado, vigilancia constante y controles nocturnos cada hora son algunas de las prácticas comúnmente aplicadas sobre los internos en FIES. Medidas de seguridad que deberían ser empleadas con carácter excepcional y debidamente justificadas, pero que son adoptadas frecuentemente por los funcionarios de forma arbitraria, constituyendo así prácticas abusivas que atentan directamente contra los derechos fundamentales de los reclusos.

Los registros y cacheos corporales son prácticas habituales que vulneran el derecho fundamental a la intimidad de los internos. Sin establecer límites precisos, la normativa reguladora insta a los funcionarios a potenciar estas medidas. El resultado: abusos de poder de los funcionarios, que someten a los internos en FIES a registros y cacheos sin justificación alguna. Lo mismo ocurre con los cambios periódicos de celda, que podrán realizarse cuando fuere necesario por motivos de seguridad. Si nos preguntamos cuáles son estos motivos de seguridad, encontramos silencio normativo, por lo que la Administración Penitenciaria puede actuar con un amplio margen discrecional.

Normas de intervención de las comunicaciones que dificultan gravemente el contacto del recluso con el exterior y en las que se despoja a los afectados de cualquier mínimo de intimidad, y políticas de aislamiento continuado que atentan contra el derecho fundamental a la libertad, se unen a los motivos por los cuales consideramos el FIES dista mucho de ser solo una base de datos de carácter administrativo.

Tal y como sostuvo la Audiencia Provincial de Madrid en su auto 92/1999, de 28 de enero de 1999, consideramos las medidas que contempla la instrucción FIES, por mucho que su normativa reguladora insista en declarar lo contrario, suponen una limitación de los derechos constitucionalmente reconocidos, que crea una situación de desigualdad con respecto al resto de los internos con la misma clasificación. En esencia, las medidas en las que se materializa el “especial seguimiento” de los internos, inciden necesariamente en la esfera regimental y los derechos fundamentales de los mismos.

El FIES constituye, por tanto, un régimen de vida encubierto que ha sido deliberadamente creado infringiendo las mínimas exigencias del principio de legalidad; no es admisible la creación de un régimen penitenciario a través de Instrucciones o Circulares, disposiciones administrativas de carácter interno que resultan jerárquicamente insuficientes. El resultado no es otro que la creación por la Administración Penitenciaria de un régimen de vida cuyas medidas son similares a las previstas para el régimen cerrado, sin cumplir las exigencias constitucionalmente

previstas para la regulación de disposiciones que afectan a la esfera de los derechos fundamentales.

A mayor abundamiento, la omisión de la necesaria autorización judicial para aplicar lo que constituye un verdadero régimen de vida, contribuye a aumentar aún más, si cabe, la inseguridad jurídica que desprende la regulación del FIES. Es el Centro Directivo a quien corresponde la decisión de inclusión en el fichero, implementándose así limitaciones y controles sobre los internos sin autorización, control o seguimiento por parte de los órganos judiciales.

La Instrucción 12/2011 mantiene que la aplicación del FIES, además de no afectar al régimen de vida, tampoco debería prejuzgar la clasificación de los internos. Sin embargo, esta afirmación es difícilmente sostenible. La inclusión de los internos en el fichero es consecuencia directa, no de su personalidad o características personales, sino de hechos puramente objetivos como el historial delictivo. Por lo tanto, sí se prejuzga a los internos; se les considera altamente peligrosos sin otra justificación que el tipo penal por el que han sido condenados.

Las circunstancias hasta aquí descritas conforman un régimen especial donde el tratamiento penitenciario ha quedado relegado frente a las demandas regimentales de vigilancia y control. Las condiciones de vida a las que se somete a los internos en FIES condicionan gravemente su trayectoria personal en el establecimiento penitenciario, y a menudo son el origen o detonante de múltiples problemas psicológicos. El tratamiento de los internos en FIES debe lidiar con factores deshumanizadores como la reclusión, el aislamiento o el control constante; circunstancias que entorpecen gravemente el que formalmente es el fin último de las penas privativas de libertad, la reeducación y reinserción social de los penados.

En definitiva, el Fichero de Internos de Especial Seguimiento ha creado un instrumento que permite a la Administración Penitenciaria limitar derechos fundamentales de manera arbitraria, no ajustada a derecho, y repercutiendo negativamente en la salud y tratamiento de los internos. Si lo que se pretende es recabar información sobre determinados presos, existen medios suficientes para conseguir dicha información sin que sea necesario incurrir en el control y vigilancia extremos en que consiste el FIES – como son las entrevistas con el equipo técnico o la observación directa. Consideramos, en fin, se trata de una herramienta manifiestamente ineficaz y restrictiva de derechos fundamentales, que opera en contra de la reeducación y reinserción social de los reclusos.

## 6. BIBLIOGRAFÍA.

ALLUÉ FUENTES, A.: “El sistema de ficheros de internos de especial seguimiento (FIES): evolución legislativa, contenido y crítica”, *Revista Foro FICP (Tribuna y Boletín de la FICP)*, 2019, nº3, págs. 241 – 250.

ARRIBAS LÓPEZ, E.: “Fichero de internos de especial seguimiento (FIES): Incidencia de la reforma del reglamento penitenciario y de la normativa administrativa interna posterior”, *La Ley Penal*, 2012, nº96.

ARRIBAS LÓPEZ, E.: “Fichero de internos de especial seguimiento (FIES) y régimen cerrado”, *La Ley Penal*, 2010, nº72.

ARRIBAS LÓPEZ, A.: “La peligrosidad extrema y la inadaptación regimental en la legislación penitenciaria”, *Diario La Ley*, 2009, nº7261.

BRANDARIZ GARCÍA, J.A.: *Política Criminal de la Exclusión. El sistema penal en tiempos de declive del estado social y de crisis del estado – nación*. Granada, Comares, 2007.

BRANDARIZ GARCÍA, J.A.: “Notas sobre el régimen penitenciario para penados considerados extremadamente peligrosos: Departamentos especiales y F.I.E.S. 1 (CD)”, *Estudios penales y criminológicos*, 2001, nº23, págs. 7 – 58.

CAROU GARCÍA, S.: *Primer Grado Penitenciario y Estado de Derecho*. Barcelona, Jose María Bosch Editor, 2017.

CERVELLÓ DONDERIS, V.: “Revisión de legalidad penitenciaria en la regulación del régimen cerrado y los FIES”, *La Ley Penal*, 2010, nº72.

FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y NISTAL BURÓN, J.: *Manual de Derecho Penitenciario*. Pamplona, Aranzadi Editorial, 2011.

GARCÍA VALDÉS, C.: “La legislación antiterrorista española”, *La Ley Penal*, 2010, nº74.

GONZÁLEZ COLLANTES, T.: *Los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento: Un ejemplo de la penetración de la cultura de emergencia y la excepcionalidad en el ámbito penitenciario*. Valencia, I Congreso Internacional de Seguridad, Justicia y Libertad, 2014.

GONZÁLEZ – CUELLAR SERRANO, N.: *Proporcionalidad y derechos fundamentales en el proceso penal*. Madrid, Colex, 1990.

LAMARCA PÉREZ, C.: “Régimen penitenciario y derechos fundamentales”, *Estudios penales y criminológicos*, 1993, vol. 16, págs. 210 – 247.

MAPELLI CAFFARENA, B.: “Contenido y límites de la privación de libertad (Sobre la constitucionalidad de las sanciones disciplinarias de aislamiento)”, *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, 1998, Extra 12, págs. 87 – 105.

MAPELLI CAFFARENA, B.: “El sistema penitenciario, los derechos humanos y la jurisprudencia constitucional”, *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 1993, nº1, págs. 427 – 444.

MORENO ARRARAS, P. y ZAMORO DURÁN, J.A.: “Las políticas de aislamiento penitenciario. La especial problemática del Fichero de Internos de Especial Seguimiento (F.I.E.S)”. En: RIVERA BEIRAS, I. (coord.) *La cárcel en España en el fin del milenio*, Barcelona, M.J. Bosch, 1999.

RÍOS MARTÍN, J.C., ETXEBARRÍA ZARRABEITIA, X.C. y PASCUAL RODRÍGUEZ, E.: *Manual de ejecución penitenciaria. Defenderse en la Cárcel*. Madrid, Universidad Pontificia Comillas, 2016.

RÍOS MARTÍN, J.C.: “Los ficheros de internos de especial seguimiento (FIES): análisis de la normativa reguladora, fundamentos de su ilegalidad y exclusión del ordenamiento jurídico”, *Cuadernos de Derecho Penitenciario del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, 1998, nº3.

RODRÍGUEZ, J.: “El primer FIES: Patxi Zamoro. El primer luchador contra el régimen de exterminio FIES: Patxi Zamoro”. *Boletín Ikusbide*, 2009, nº25

ROIG BUSTOS, L.: “La sanción de aislamiento en celda en el derecho penitenciario español”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, 1984, nº3, págs. 796 – 803.

SHALEV, S.: *Libro de referencia sobre aislamiento solitario*. Oxford, Inglaterra, Universidad de Oxford, 2009.

TAMARIT SUMALLA, J.M., GARCÍA ALBERO, R., RODRÍGUEZ PUERTA, M.J., y SAPENA GRAU, F.: *Curso de derecho penitenciario*. Valencia, Tirant lo blanch, 2005.

TARRÍO GONZÁLEZ, X.: *Huye hombre Huye. Diario de un preso FIES*. Buenos Aires, Argentina, Individualidades anarquistas, 2008.

ZAPICO BARBEITO, M. y RODRÍGUEZ MORO, L.: “La circular F.I.E.S diez años después: el paradigma de la nueva cultura de la incapacitación”. En: FARALDO CABANA, P. (dir.) *Política criminal y reformas penales*. Valencia, Tirant monografías, 2007, págs. 341 – 392.