

## **Prof. Bernardino Díaz Rodríguez**

Abogado Fiscal sustituto de la provincia de Guadalajara. Prof. asociado de Derecho Penal de la Univ. Carlos III de Madrid. Socio de la FICP.

### **~El sistema de ficheros de internos de especial seguimiento (FIES): evolución legislativa, contenido y crítica~**

#### **I. REGULACIÓN LEGAL**

La figura del Ministerio Fiscal se encuentra recogida en el Art. 124 de nuestra Constitución Española, donde se establece:

“1. El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.

2. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.

3. La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.

4. El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial.”

La previsión Constitucional se llevó a cabo mediante la Ley 50/1981, de 30 de Diciembre del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal,

Así el Art. 1 del citado Estatuto Orgánico establece:

“1. El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.

2. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.

3. La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.

4. El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial.”

Por su parte los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria se crean en virtud de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de Septiembre, General Penitenciaria; y por el Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, el cual ha sido objeto de sucesivas modificaciones, hasta llegar a la última llevada a cabo por el Real Decreto 190/1996, de 9 de Febrero. Siendo la entrada en vigor de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria el día 1 de Octubre de 1981

Asimismo, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, estableció donde existirían estos Juzgados y el número de los mismos, en su Art. 94:

“1. En cada provincia, y dentro del orden jurisdiccional penal, habrá uno o varios Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, que tendrán las funciones jurisdiccionales previstas en la Ley General Penitenciaria en materia de ejecución de penas privativas de libertad y medidas de seguridad, emisión y ejecución de los instrumentos de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea que les atribuya la ley, control jurisdiccional de la potestad disciplinaria de las autoridades penitenciarias, amparo de los derechos y beneficios de los internos en los establecimientos penitenciarios y demás que señale la ley.

2. Podrán establecerse Juzgados de Vigilancia Penitenciaria que extiendan su jurisdicción a dos o más provincias de la misma Comunidad Autónoma.

3. También podrán crearse Juzgados de Vigilancia Penitenciaria cuya jurisdicción no se extienda a toda la provincia.

4. En la villa de Madrid, con jurisdicción en toda España, habrá uno o varios Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria que tendrán las funciones jurisdiccionales previstas en la Ley General Penitenciaria, descritas en el apartado 1 de este artículo, la competencia para la emisión y ejecución de los instrumentos de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea que les atribuya la ley y demás funciones que señale la ley, en relación con los delitos competencia de la Audiencia Nacional. En todo caso, la competencia de estos Juzgados Centrales será preferente y excluyente cuando el penado cumpla

también otras condenas que no hubiesen sido impuestas por la Audiencia Nacional.

5. El cargo de Juez de Vigilancia Penitenciaria será compatible con el desempeño de un órgano del orden jurisdiccional penal.”<sup>1</sup>

Siendo preciso tener en cuenta, a su vez las normas siguientes:

- Ley Enjuiciamiento Criminal Arts. 526, 985, 987, 990 y concordantes, a los que remite el Art. 78 y la Disposición Transitoria 1ª de la ley General Penitenciaria.

- Código Penal arts. 36, 49, 58, 60, 78, 78 bis, 90, 91, 92, 92, 98, 105 y 106.

- Ley de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, Ley 23/2014, de 20 de Noviembre.

## **II. DESIGNACIÓN DE LOS FISCALES DE VIGILANCIA PENITENCIARIA**

La designación del Fiscal de Vigilancia Penitenciaria se realizará de conformidad con lo dispuesto en el Art. 22.5 de la Ley 50/1981, de 30 de Diciembre del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal:

“Ar. 22.5. El Fiscal Jefe de cada órgano ejercerá la dirección de éste y actuará siempre en representación del Ministerio Fiscal bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General del Estado.

Corresponde a los Fiscales Jefes de cada órgano:

a) Organizar los servicios y la distribución del trabajo entre los Fiscales de la plantilla y la adscripción de los componentes de la Sección de Menores, oída la Junta de Fiscalía.

b) Conceder los permisos y licencias de su competencia.

c) Ejercer la facultad disciplinaria en los términos que establezcan el presente Estatuto y su reglamento.

d) Hacer las propuestas de recompensas, de méritos y las menciones honoríficas que procedan.

e) Las demás facultades que este Estatuto u otras disposiciones le confieran.

---

<sup>1</sup> Conclusiones de las Jornadas de fiscales de vigilancia penitenciaria 2015.

Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de las facultades que atribuye al Ministro de Defensa el artículo 92 de la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.”

Con las matizaciones que, en concreto para los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria en el ámbito pluriprovincial, establece el último inciso del Art. 21. 3 I del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

“...También despacharán los asuntos competencia de órganos judiciales unipersonales de ámbito superior al provincial, cuando así lo disponga el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal, y el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma...”

Debiendo el Fiscal Jefe comunicar la identidad de las altas y ceses de las personas designadas como Fiscales Coordinadores de Vigilancia Penitencia al Excmo. Sr. Fiscal de Sala Coordinador de Vigilancia Penitencia, a los efectos oportunos.

### **III. FUNCIONES.**

El Fiscal Delegado para Vigilancia Penitenciaria coordina la actuación de los Fiscales en el ámbito Penitenciario, y en el ejercicio de esta responsabilidad:

1º) Coordina la actuación de las secciones y Fiscales de Vigilancia Penitenciaria, con el fin de articular sistema de unificación de criterio.

2º) Mantiene contacto con las autoridades administrativas penitenciarias para resolver las cuestiones generales que, relacionadas con su función, puedan ir planteándose, apoyando a comunicación directa que los Fiscales Territoriales necesiten mantener con las mismas, sin perjuicio de las relaciones que éstos establezcan con las Comunidades Autónomas, si las competencias penitenciarias están transferidas.

3º) Establece las bases de la coordinación mediante reuniones periódicas con los Fiscales especialistas y Jueces de Vigilancias Penitenciaria a través del Consejo General del Poder Judicial.

4º) Elabora Memoria Anual a través de las Memorias elevadas por los distintos Fiscales de Vigilancia Penitenciaria, con el fin obtener una visión global de la actividad de la Fiscalía.

5º) Promueve la unificación de criterios a través de Jornadas cuyas conclusiones se remitirán a cada Fiscalía.

6º) Propone el Fiscal General del Estado las Circulares o Instrucciones que considere oportunas en la materia, y colabora en la resolución de las Consultas.

7º) Supervisa Recursos de Casación para unificación de doctrina en la materia.

8º) Comunica a las Fiscalías las resoluciones dictadas por el Tribunal Supremo en los recursos Preparados por los Fiscales en la materia<sup>2</sup>.

#### **IV. DESARROLLO Y CONSTANCIA DE LAS VISITAS A LOS CENTROS DEPENDIENTES DE LA JURISDICCIÓN PENAL POR LOS FISCALES DE VIGILANCIA PENITENCIARIA.**

Los Fiscales de Vigilancia Penitenciaria podrán realizar visitas individuales o conjuntas con los Jueces de Vigilancia a todos los Centros Penitenciarios, de conformidad con el Art. 526 de la LECrim, la Disposición Transitoria 1ª de la LOGP y Regla 8ª de la Consulta 2/1981.

Las visitas deberán ser mensuales, sin perjuicio de las que se puedan fijar de conformidad con las necesidades del Servicio de cada Fiscalía. Las mismas se realizarán principalmente por dos Fiscales, siendo uno de ellos necesariamente el Coordinador de Vigilancia Penitenciaria, salvo por razones excepcionales las cuales deberán recogerse en Acta documentada al efecto. Siendo preferible que las visitas a Hospitales Psiquiátricos sean realizadas por el Coordinador de Vigilancia Penitenciaria y el Coordinador de Personas con Discapacidad; en los Centros de Unidades de Madres, sean realizadas por el Coordinador de Vigilancia Penitencia y el Fiscal Coordinador de Protección de Menores; y todo ello sin perjuicio de las visitas que pueda realizar a los Centros Penitenciarios el Fiscal Coordinador Antidrogas, en el ámbito de su materia.

Dichas visitas deberán ser documentadas en unas Diligencias de Investigación Pre-procesales donde se recogerá:

1. Copia de la comunicación a la Dirección del Centro Penitenciario a visitar, donde figure la fecha y la hora de la visita, requiriendo al Centro para que ponga a disposición de los Fiscales visitantes las dependencias habilitadas para las entrevistas y de los expedientes penitenciarios de los internos que hayan solicitado audiencia. Salvo razones de urgencia o excepcionales, en cuyo caso se deberá documentar y motivar.

---

<sup>2</sup> Funciones Fiscalía General del Estado

2. Acta del desarrollo de las audiencias, las actividades de inspección desplegadas y cuantas cuestiones se hubiesen suscitado.

3. Gestiones desarrolladas para solventar y solucionar las cuestiones planteadas.

El objeto de las visitas estará determinado:

- Por el número de internos que hayan solicitado audiencia. De las mismas se realizará una minuta donde se constatará la situación procesal del interno, fechas de cálculo de condenas, registro de la causa y autoridad de la que dependen si estuvieran presos, haciendo constar detalladamente la cuestión planteada y la información suministrada.

- Por la inspección de los distintos servicios, instalaciones, infraestructuras, y celdas de aislamiento. Debiendo comprobar expresamente las condiciones mínimas de habitabilidad de los Centros Penitenciarios, y ello en cumplimiento del Informe del Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa (CPT), de fecha 15 de diciembre de 2015, sobre "El espacio vital por preso en establecimientos penitenciarios", en el que se fijan los estándares mínimos sobre las dimensiones que debería tener una celda. En atención a los mismos, sería deseable que una celda de 8 ó 9 m<sup>2</sup> no albergara a más de un recluso y para celdas de 12 m<sup>2</sup> no más de dos.

Cuando en el ejercicio de la función inspectora se detecten en los Centros Penitenciarios deficiencias que deban ser corregidas, el Fiscal de Vigilancia Penitenciaria lo comunicará a la Dirección del Centro Penitenciario, poniendo en conocimiento la irregularidad detectada, al tiempo que se interesa su corrección, de acuerdo con las funciones que son encomendadas por los arts. 124 CE, 3.3 y 4.2 del EOMF. El cauce procedimental para tal comunicación se instrumentaría mediante un Decreto con el consiguiente oficio, dictados ambos en el seno de las Diligencias Pre-procesales incoadas con ocasión de la visita de inspección, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 5º in fine del EOMF.

En el caso de que la solicitud no fuera atendida, sin perjuicio de ponerlo en conocimiento del superior jerárquico, interesará al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria competente que actúe conforme a lo previsto en los artículos 76 y 77 de la LOGP y, de acuerdo con la jurisprudencia del T.C. (por todas SSTC 2/87, de 21 de enero), para que adopte aquellas resoluciones que fueran procedentes en orden a salvaguardar los derechos de los internos, corregir los abusos o desviaciones que puedan producirse y

formular a la SGIP propuestas referentes a la organización y desarrollo de los servicios de vigilancia.

Existe la posibilidad de que los Fiscales Coordinadores de Vigilancia Penitenciaria puedan mantener entrevistas con reclusos que hayan solicitado audiencia por el sistema de videoconferencia.

Que ocurre con las visitas que puedan realizar los Fiscales de Vigilancia Penitenciaria en aquellos casos en que existan Juzgados con ámbito competencial pluriprovincial, en estos casos los Fiscales podrán desarrollar dos modalidades de visitas:

- Como integrante de la Comisión Judicial, acompañando al Juez de Vigilancia Penitenciaria y el Letrado de la Administración de Justicia

- Visita autónoma de Fiscalía, acompañado de un Fiscal de Vigilancia, o acompañado de un Fiscal de la Fiscalía correspondiente al lugar donde se ubica el centro visitado<sup>3</sup>.

## **V. OTRAS FUNCIONES DE LOS FISCALES DE VIGILANCIA PENITENCIARIA:**

### **1. Competencia en materia de control de terceros grados.**

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 251 del Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 1767/1993, de 8 de octubre; y en el Art. 107 del Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 190/96, de 9 de Febrero, corresponde a los Fiscales Coordinadores de Vigilancia Penitenciaria el conocimiento y dictamen de control de la clasificación en tercer grado de los condenados con independencia del delito por el que hubieran sido condenados. Y todo ello sin perjuicio de la coordinación que pudiera realizar con los Fiscales Coordinadores de Extranjería, si se tratase de extranjeros a los efectos del Art. 89 del Código Penal; con los Fiscales Coordinadores Anticorrupción en caso de delitos económicos o contra el patrimonio; o con el Fiscal Coordinador de la Especialidad relativa al asunto de que se tratase.

### **2. Conocimiento de las denuncias por malos tratos hacia los internos.**

Si durante una entrevista con los internos estos manifestasen haber recibido malos tratos deberán indicar fecha aproximada de la comisión de los hechos, horas y turnos en

---

<sup>3</sup> Conclusiones de las Jornadas de fiscales de vigilancia penitenciaria 2015 y 2017

que se cometieron. El Fiscal Coordinador de Vigilancia Penitenciaria tendrá que comprobar con el expediente penitenciario y con lo que le ha manifestado el interno si consta alguna denuncia previa dirigida al Juzgado de Guardia o de Vigilancia Penitenciaria, En caso de no constar nada en el expediente penitenciario lo tendrá que reclamar utilizados los medios coercitivos que tiene a su alcance, así como todos los partes médicos de asistencia que existieran, y con todo ello procederá a incoar unas Diligencias de Investigación.

**3. En caso de que el interno presentase anomalías o deficiencias psíquicas.**

El Fiscal Coordinador de Vigilancia Penitenciaria que tenga noticias de un interno con anomalías o deficiencias psíquicas graves y duraderas que pudieran impedirles conocer el sentido de la pena, actuara de conformidad con lo fijado en los Arts. 3.1 y 5 del EOMF, para lo cual tendrá que incoar unas Diligencias Pre-procesales para comprobar si se dan los presupuestos contemplados en el Art. 60 del Código Penal, y en cuyo caso deberá instar del Juez de Vigilancia Penitenciaria la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad que se le hubiera impuesto. Al tiempo que deberá ponerlo en conocimiento del Fiscal Coordinador de la Personas con Discapacidad a los efectos legales procedentes, por si procediera instar el procedimiento de incapacitación del condenado.

**4. En la excarcelación de penados con enfermedades mentales.**

De conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera del Código Penal y en el Art. 219.4 del Reglamento Penitenciario se establece “cuando el liberado definitivo sea un enfermo mental, se comunicará al Ministerio Fiscal a los efectos procedentes”.

**5. Se les dará cuenta por las Autoridades competentes al Ministerio Fiscal todos los acontecimientos relevantes en que se vean involucrados menores de edad.**

En este caso termos que remitirnos a los apartados 1 y 2 del Art. 17 del Reglamento Penitenciario para ver la regulación relativa a las internas con hijos menores.

“1. La Dirección del establecimiento admitirá a los hijos menores de tres años que acompañen a sus madres en el momento del ingreso. Cuando éstas soliciten mantenerlos en su compañía dentro de la prisión, deberá acreditarse debidamente la filiación y que dicha situación no entraña riesgo para los menores, poniendo en

conocimiento del Ministerio Fiscal la decisión adoptada a los efectos oportunos.

2. Las internas que tuviesen en el exterior hijos menores de tres años bajo su patria potestad podrán solicitar del Consejo de Dirección autorización para que éstos permanezcan en su compañía en el interior del centro penitenciario, que se concederá siempre que se acredite debidamente la filiación y que tal situación no entraña riesgo para los menores. A tal fin, se recabará la opinión del Ministerio Fiscal, a quien se le notificará la decisión adoptada.”

#### **6. En los supuestos de Libertad Condicional.**

En concreto la intervención del Fiscal se recoge en el apartado 2 del Artículo 90

“2. También podrá acordar la suspensión de la ejecución del resto de la pena y conceder la libertad condicional a los penados que cumplan los siguientes requisitos:

a) Que hayan extinguido dos terceras partes de su condena.

b) Que durante el cumplimiento de su pena hayan desarrollado actividades laborales, culturales u ocupacionales, bien de forma continuada, bien con un aprovechamiento del que se haya derivado una modificación relevante y favorable de aquéllas de sus circunstancias personales relacionadas con su actividad delictiva previa.

c) Que acredite el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el apartado anterior, salvo el de haber extinguido tres cuartas partes de su condena.”

A propuesta de Instituciones Penitenciarias y previo informe del Ministerio Fiscal y de las demás partes, cumplidas las circunstancias de las letras a) y c) del apartado anterior, el juez de vigilancia penitenciaria podrá adelantar, una vez extinguida la mitad de la condena, la concesión de la libertad condicional en relación con el plazo previsto en el apartado anterior, hasta un máximo de noventa días por cada año transcurrido de cumplimiento efectivo de condena. Esta medida requerirá que el penado haya desarrollado continuamente las actividades indicadas en la letra b) de este apartado y que acredite, además, la participación efectiva y favorable en programas de reparación a las víctimas o programas de tratamiento o desintoxicación, en su caso.

Supuesto más beneficiosos para el condenado, pues le permite acordar la suspensión de la ejecución del resto de la pena y concederle la libertad condicional,

pues se le va a reducir de tres cuartas partes a dos tercios la condena, siempre y cuando que el condenado durante el cumplimiento de la condena haya desarrollado las actividades antes mencionadas, pero siendo necesario y preceptivo el correspondiente informe por parte del Ministerio Fiscal.

**7. En los casos de penas de prisión permanente revisable.**

Así lo recoge el Artículo 36 del Código Penal, y así en el último inciso del apartado 2 y en el apartado 3 nos encontramos que:

“...El juez de vigilancia, previo pronóstico individualizado y favorable de reinserción social y valorando, en su caso, las circunstancias personales del reo y la evolución del tratamiento reeducador, podrá acordar razonadamente, oídos el Ministerio Fiscal, Instituciones Penitenciarias y las demás partes, la aplicación del régimen general de cumplimiento, salvo en los supuestos contenidos en el párrafo anterior.

En todo caso, el tribunal o el juez de vigilancia penitenciaria, según corresponda, podrá acordar, previo informe del Ministerio Fiscal, Instituciones Penitenciarias y las demás partes, la progresión a tercer grado por motivos humanitarios y de dignidad personal de penados enfermos muy graves con padecimientos incurables y de los septuagenarios valorando, especialmente su escasa peligrosidad...”

Así comprobamos que el régimen especial se aplicará potestativamente en caso de penas superiores a cinco años. Imperativamente cuando siendo ya superiores a cinco años se refieran a unos supuestos típicos especificados.

Siendo preceptivo en los dos apartados anteriores el preceptivo informe por parte del Ministerio Fiscal.

**VI. CONCLUSIONES**

Las funciones que corresponden al Fiscal Coordinador de Vigilancia Penitenciaria se pueden dividir en funciones propias que fija la Fiscalía General del Estado y funciones que vienen establecidas en la legislación vigente, como son la competencia en materia de control de terceros grados, conocimiento de las denuncias por malos tratos hacia los internos, internos con anomalías o deficiencias psíquicas, excarcelación de penados con enfermedades mentales, acontecimientos relevantes donde estén involucrados menores de edad, libertad condicional y prisión permanente revisable.

## BIBLIOGRAFÍA

Conclusiones sistematizadas desde el 2011 al 2018 de las Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria.

Criterios de actuación, conclusiones y acuerdos aprobados por los jueces de vigilancia penitenciaria en sus XXVII reuniones celebradas entre 1981 y 2018: texto refundido y depurado actualizado a mayo de 2018. 17 de septiembre de 2018.

FERNÁNDEZ ARÉVALO, Luis. Procedimientos de juzgados de vigilancia penitenciaria y Ministerio Fiscal. León, 9 de noviembre de 2017. [https://www2.abogacia.es/wp-content/uploads/2017/11/03\\_luis.pdf](https://www2.abogacia.es/wp-content/uploads/2017/11/03_luis.pdf)

FERNÁNDEZ BERMEJO, Daniel. Derecho penitenciario. En contra de la cadena perpetua en España (una vez más). LA LEY Penal nº 131, marzo-abril 2018, Editorial Wolters Kluwer.

GARRIDO LORENZO, María Ángeles, Fiscal del Tribunal Supremo, La nueva regulación de la libertad condicional. Disponible en: [https://www.fiscal.es/fiscal/PA\\_WebApp\\_SGNTJ\\_NFIS/descarga/Ponencia%20Garrido%20Lorenzo,%20M%C2%AA%20C3%84ngeles.pdf?idFic=091176f1-f7d2-46a3-bddc-ef9e7b4e7a7b](https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/Ponencia%20Garrido%20Lorenzo,%20M%C2%AA%20C3%84ngeles.pdf?idFic=091176f1-f7d2-46a3-bddc-ef9e7b4e7a7b), p.19.

SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS, Circular 4/2015, Aspectos de la Ejecución Penal afectados por la reforma del Código Penal en la L.O. 1/2015 de 30 de marzo.

VICENTE DE GREGORIO, Marta. Cuestiones básicas de derecho penitenciario y ejecución de penas privativas de libertad. Líneas de Distribución Logística del Papel, S.L., Madrid 2015.