

Sara Carou García

Doctora en Derecho Penal, profesora de la Universidad de A Coruña (España)

Correo: sara.carou.garcia@gmail.com

El papel de la Institución Penitenciaria en materia de seguridad nacional

The role of prison in relation to national security

Resumen

El presente texto analiza el rol desempeñado por la prisión dentro de la estructura del Estado, destinada a preservar la seguridad nacional. Para ello se analizan las finalidades atribuidas a la cárcel por la Constitución Española. También se examinan, desde un punto de vista jurídico, las posibilidades de obtener información en el interior de los centros penitenciarios que, una vez analizada, dé lugar a la elaboración de inteligencia criminal.

Palabras clave

Prisión, seguridad nacional, medidas de seguridad, información, inteligencia criminal.

Abstract

The present text analyses the role played by the prison within the state's structure, aimed at preserving National Security. This is analyzed the pur-

poses attributed to the prison by the Spanish Constitution. It also examines, from a legal point of view, the possibilities of obtaining information inside the penitentiary centres which, once analyzed, lead to the elaboration of criminal intelligence.

Keywords

Prison, National Security, security measures, information, criminal intelligence.

Citar este artículo:

CAROU GARCIA S. «El papel de la institución penitenciaria en materia de seguridad nacional». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, número 14. 2019, pp. 71-102.

La seguridad nacional: aspectos conceptuales

Perspectiva doctrinal

A lo largo de la historia el concepto de seguridad nacional ha mostrado su naturaleza compleja, poliédrica y altamente reactiva a los cambios políticos y sociales, que se han ido sucediendo durante la Edad Contemporánea. Estas notas, predicables de uno de los objetos de análisis del presente texto, provocan la inexistencia de un acuerdo doctrinal, mayoritario, en cuanto a la definición del mismo. A modo sintético, pueden distinguirse tres corrientes de pensamiento en relación al concepto de seguridad nacional: la tradicionalista, la ampliacionista y la crítica¹.

Las definiciones encuadrables en la visión tradicionalista, presentan como común denominador la ubicación del elemento amenazador en el exterior del propio Estado. En esta línea, Laswell conceptualizaba la seguridad nacional como la «ausencia de coerción procedente del exterior»². De un modo similar, si bien aportando una noción más extensa, Lustgarden y Leigh la entendieron como «la defensa de la práctica democrática libre de manipulación extranjera, conjuntamente con la habilidad de defender la independencia de la nación y del territorio contra un ataque militar»³. Las citadas definiciones de seguridad nacional son herederas de las dinámicas políticas propias de la Guerra Fría, en las que las amenazas para la supervivencia de los Estados procedían, principalmente, de homólogos situados en el bloque antagónico. De ello se derivaba un carácter marcadamente militarista⁴ que llegaba a limitar la seguridad nacional al aspecto defensivo⁵ –incluso confundiéndolo con este–, ya que aquella trataba de ser garantizada mediante un aumento de la potencia militar⁶.

1 MOLOEZNIK, P. «Seguridad Nacional». En Díaz Fernández, A. M (dir.). *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, pp. 320-322; BÁRCENA COQUI, M. «La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo». *Revista mexicana de política exterior*, n.º 59. 2000, pp. 15-17.

2 LASWELL, H. *National Security and Individual Freedom*. New York: Mc Graw-Hill Book, 1950, p. 51.

3 LUSTGARDEN, L. y LEIGH, I. *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. New York: Oxford University Press, 1994, p. 26.

4 FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A. «Ciberamenazas a la seguridad nacional». En González Cussac, J. L. y Cuerda Arnau, M. L. (dirs.). *Nuevas amenazas a la seguridad nacional: terrorismo, criminalidad organizada y tecnologías de la información y la comunicación*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 164.

Esta es la línea interpretativa seguida, entre otros, por Ullman, R. «Redefining Security». *International Security* 8, vol. 8, n.º 1. 1983, pp. 129-153; Walt, S. M. «International Relations: One World, Many Theories». *Foreign Policy*, n.º 110. 1998, pp. 29-46; Freedman, L. «International Security: Changing Targets». *Foreign Policy*, n.º 110. 1998, pp. 48-63.

5 MOLOEZNIK, P. *Op. cit.*, p. 320.

6 BALLESTEROS MARTÍN, M. Á. *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2016. p. 58.

La expansión de los elementos calificables como amenaza para la seguridad nacional, propició una correlativa ampliación de la noción de esta última. De tal suerte, la visión ampliacionista considera que los posibles factores dañinos para la inmunidad del Estado no solo provienen de otras naciones. Se engloban también a elementos, o actores, residenciados en el interior de las propias fronteras (ecología, economía, grupos humanos vulnerables, identidades, flujos migratorios, etc.); así como a actores no estatales externos, con proyección transnacional (particularmente, la criminalidad organizada y el terrorismo)⁷. Este carácter heterogéneo de los factores potencialmente desestabilizadores de la seguridad nacional conlleva, asimismo, un aumento de los medios del Estado destinados a asegurarla. El clásico binomio fuerzas armadas y fuerzas y cuerpos de seguridad –destinado a combatir las amenazas violentas externas e internas, respectivamente– resulta insuficiente frente a un concepto de seguridad que debe dar respuesta a amenazas de naturaleza económica o medioambiental⁸. Así pues, la diplomacia o la ayuda humanitaria, por citar algunos ejemplos, pasan a engrosar el heterogéneo listado de los mecanismos estatales destinados a contribuir en la difícil acción relativa a la seguridad nacional⁹.

La entrada en escena de estos desafíos securitarios no tradicionales, cuyo origen se sitúa fuera del campo geopolítico militar –como las catástrofes naturales–, así como la ponderación de la posible acción negativa de sujetos no estatales de etiología criminal –con capacidad operativa a nivel mundial–, unidas al elevado grado de interdependencia propiciado por la globalización, introducen un alto grado de incertidumbre en el ámbito de la seguridad nacional. El Estado continúa manteniendo su compromiso básico de fornecer de condiciones de seguridad a sus ciudadanos, empero esta seguridad está más lejos que nunca de alcanzar la siempre utópica absolutez. Las actuales políticas de seguridad han de desenvolverse en un contexto inestable, en el que ciertas amenazas aparecen caracterizadas por una gran impredecibilidad. Por ello, hoy en día, junto al concepto de seguridad nacional emerge con fuerza el concepto de resiliencia. Este último permitiría, en caso de materialización efectiva de alguna de las amenazas, la continuidad de la acción gubernamental y el restablecimiento de un entorno seguro para la ciudadanía, dotado de la provisión de los servicios básicos que hayan resultado afectados¹⁰.

7 MOLOEZNİK, P. *Op. cit.*, p. 321. Como muestra de esta nueva conceptualización de la seguridad nacional pueden consultarse, entre otros, los siguientes estudios: Jordan, A. y Taylor, W. *American National Security, Policy and Process*. Londres: Hopkins University Press, 1984; Kolodziej, E. A. «Renaissance in Security Studies? Caveat Lector!». *International Studies Quarterly*, vol. 36, n.º 4. 1992, pp. 421-438; Buzan, B. / Hansen, L. *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

8 FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A. *Op. cit.*, p.165.

9 GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. y FLORES GIMÉNEZ, F. «Una metodología para el análisis de las amenazas a la seguridad, la evaluación de las respuestas y su impacto sobre los derechos fundamentales». *Cuadernos de Estrategia*, n.º 188. 2017, p. 18.

10 MORALES MORALES, S. «La resiliencia en el marco del sistema de seguridad nacional». *Cuadernos de Seguridad y Defensa*, n.º 77. 2018, pp. 83 y ss.

La expansión de la nómina aglutinadora de las amenazas a la invulnerabilidad del Estado y la heterogeneidad e incerteza de las mismas, se completan con una tercera característica –predicables de la visión ampliacionista de la seguridad nacional– consistente en el empleo de una perspectiva intersubjetiva, que da entrada a la opinión pública como agente determinante del carácter securitario de un determinado asunto¹¹. La implicación de la sociedad en la determinación de los retos para la seguridad presenta un aspecto positivo, relativo a la configuración de la inmunidad estatal como una misión colectiva, que atañe a todos los ciudadanos. No obstante, entendemos que ello presenta un matiz ciertamente quimérico, pues tan elevada finalidad solo sería alcanzable en una sociedad idílica¹². La realidad hace aflorar un aspecto negativo de esta involucración de la ciudadanía, en la conformación de los temas incluidos en la agenda de seguridad estatal, que se condensa en la siguiente pregunta: ¿son reales las amenazas percibidas como tales por la sociedad? Dentro de la pirámide de jerarquía de las necesidades humanas, Maslow situaba a la seguridad como la primera necesidad no material de las personas¹³. Este deseo del ser humano de desarrollar su existencia en un entorno seguro se torna especialmente complicado en la época histórica actual, marcada por la presencia de un sinnúmero de peligros difusos y diversos. El carácter incontrolable de los riesgos que acechan a la sociedad posmoderna ha llevado a la sociología a acuñar el término *sociedad del riesgo*¹⁴, para referirse a la misma. El individuo posmoderno habita en un entorno en esencia incierto, que le genera un sentimiento de vulnerabilidad y un consiguiente estado de ansiedad¹⁵. Su representación de la realidad aparece condicionada tanto por elementos internos como externos. Junto con las percepciones directas, efectuadas por el propio sujeto, y no carentes de cierto sesgo cognitivo, surgen otras percepciones mediatizadas por agentes externos. Las tan manidas *fake news* –propagadas a través de ciertos medios de comunicación y expandidas por las redes sociales– contribuyen a la generación de pretendidas amenazas, riesgos y peligros que la sociedad puede percibir como reales. Ante tal situación, la ciudadanía demanda una actuación estatal encaminada a la inocuización de dichos riesgos. En tal caso, podríamos asistir al trance de una deslegitimación del propio Estado y de sus instituciones dedicadas a la preservación de la seguridad, al no poder contener a ese enemigo irreal, creado y difundido por las campañas desinformación.

Frente a los conceptos restringido y expansivo de la seguridad nacional, elaborados respectivamente por las corrientes tradicionalista y ampliacionista, la corriente denominada crítica no cuestiona el contenido de la misma, sino su naturaleza. Para esta

11 MOLOEZNİK, P. *Op. cit.*, p. 321.

12 Sobre la percepción de la ciudadanía en relación a la relevancia de su papel en materia de seguridad nacional, vid. Sanz y Calabria, A. «¿Por qué a la señora María le importa un rábano la estrategia de seguridad nacional?». *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 63, 2014, pp. 113-130.

13 MASLOW A. H. *Motivación y personalidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 1991, pp. 25-26.

14 BECK, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 2006.

15 CABELLO, A. M. y HORMIGOS RUIZ, J. «La sociedad del riesgo y la necesidad moderna de seguridad». *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n.º 7, 2005-2006, p. 35.

línea de pensamiento la seguridad nacional es esencialmente un discurso político¹⁶. En consecuencia, como tal está construido para la defensa y la protección de unos intereses netamente institucionales, que serán variables en función del contexto en que se haya elaborado el discurso¹⁷.

A efectos del presente artículo, acogeremos una conceptualización expansiva de la seguridad nacional, más cercana a las posiciones ampliacionistas, en la que se engloba la protección de determinados intereses objetivamente esenciales para cualquier Estado democrático, más allá del mero discurso político. Así pues, entendemos que la seguridad nacional será «en una comunidad nacional y en un momento dado, la medida del nivel de paz, integración, concordia, derechos y bienestar presente y futuro de sus ciudadanos»¹⁸. Con ella el Estado pretende asegurar «el imperio de los valores contenidos en su Constitución, incluidos la supervivencia del Estado, la vida e integridad, el libre ejercicio de los derechos y libertades y el bienestar de sus ciudadanos»¹⁹.

En igual sentido podemos acoger la definición elaborada por Ballesteros según la cual:

«Seguridad nacional es la situación en la que el normal desarrollo de la vida de la nación está protegido contra riesgos, peligros o amenazas exteriores e interiores y permite al país defender sus intereses nacionales, cumplir con sus compromisos internacionales y contribuir a la paz y estabilidad internacional»²⁰.

Perspectiva normativa

La *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional*²¹ (en adelante LSN) acoge una conceptualización ampliacionista, que trasciende el ámbito estrictamente militar, aportando una visión dinámica, global e interdisciplinar. Ya en su preámbulo, la citada norma asevera:

16 Como ejemplos de esta corriente crítica pueden verse, entre otras, las siguientes obras: Mutimer, D. «Beyond Strategy: Critical Thinking on the New Security Studies». En SNYDER, C. A. (ed.). *Contemporary Security and Strategy*. Basingstoke: Palgrave, 2008, pp. 34-59; Waeber, O. «Securitization and Desecuritization». En Lipschutz, R. D. (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1998, pp. 46-86.

17 MOLOEZHNIK, P. *Op. cit.*, p. 322.

18 Esta definición fue consensuada por el grupo de trabajo, organizado por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, integrado por García Servet, R. C.; Sanz y Calabria, A.; Faura Mateu, F.; Aldecoa Luzárraga, F.; Echeverría, C.; Sánchez de Rojas Díaz, E. A este respecto vid. García Servet, R. C. «Introducción general». *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 63, 2014, p. 10.

19 GARCÍA SERVET, R. C. *Op. cit.*, p. 10.

20 BALLESTEROS MARTÍN, M. Á. *Op. cit.*, p. 63.

21 BOE n.º 233, de 29 de septiembre de 2015.

«Los desafíos para la seguridad nacional que afectan a la sociedad revisiten en ocasiones una elevada complejidad, que desborda las fronteras de categorías tradicionales como la defensa, la seguridad pública, la acción exterior y la inteligencia, así como de otras más recientemente incorporadas a la preocupación por la seguridad, como el medio ambiente, la energía, los transportes, el ciberespacio y la estabilidad económica».

Como refuerzo de esta línea argumental la LSN remarca que «en el mundo actual, y en el entorno más previsible para el futuro, los actores y circunstancias que ponen en peligro los niveles de seguridad, se encuentran sujetos a constante mutación, y es responsabilidad de los poderes públicos dotarse de la normativa, procedimientos y recursos que le permitan responder con eficacia a estos desafíos a la seguridad». Así pues, la norma objeto de análisis viene a cumplir una misión de coordinación y armonización de otras disposiciones normativas, ubicadas en diversas ramas de nuestro ordenamiento jurídico, que regulan la actividad del Estado encaminada a preservar la seguridad de sus ciudadanos, y que inciden en aspectos tan heterogéneos como: los estados de alarma, excepción y sitio, la defensa nacional, las fuerzas y cuerpos de seguridad, la seguridad ciudadana, la protección de infraestructuras críticas, la protección civil, la acción y el servicio exterior del Estado o la seguridad privada, la legislación penal y los tratados y compromisos internacionales en los que España es parte.

En coherencia con todo lo expresado en párrafo precedente, el artículo 3 de la LSN afirma:

«A los efectos de esta ley se entenderá por seguridad nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos».

A juicio del Tribunal Constitucional (en adelante TC) esta actividad del Estado, descrita por el artículo 3 de la LSN, no se configura como un ámbito competencial nuevo, sino que se integra en las ya conocidas competencias estatales relativas a la defensa y la seguridad pública²², proclamadas respectivamente en los apartados 4.º y 29.º del artículo 149.1 de nuestro texto constitucional (en adelante CE)²³. Sobre este particular la Sentencia del TC (en adelante STC) 184/2016, de 3 noviembre aclara: «La competencia exclusiva estatal en materia de defensa y fuerzas armadas (art. 149.1.4

22 STC 184/2016, de 3 noviembre, FJ 3.

23 Constitución Española, BOE n.º 311 de 29 de diciembre de 1978.

Art. 149.1.4 y 29 de la CE: «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

4.ª Defensa y Fuerzas Armadas.

29.ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica».

CE), según el art. 8 CE, comprende las actuaciones cuya finalidad es defender la integridad territorial de España y el ordenamiento constitucional». En relación con la seguridad pública, la citada resolución del TC, citando anteriores resoluciones, establece que esta se refiere a

«la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadanos»; aunque no se limita a regular «las actuaciones específicas de la llamada policía de seguridad», pues «la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública» que «abarca un amplio espectro de actuaciones administrativas» (STC 86/2014, de 29 de mayo, FFJJ 2 y 4, entre otras) e incluye «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido» (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 6, y las allí citadas).

La seguridad como derecho

La seguridad no es un acontecimiento desarrollado en la esfera de la realidad, no es tangible ni permite su demostración mediante pruebas empíricas; al contrario, la seguridad se desenvuelve en la esfera de la hipótesis, configurándose como un juicio humano de probabilidad, relativo a eventos futuros²⁴. A pesar de esa naturaleza inmaterial, la seguridad representa para las personas una necesidad básica –tal y como se ha apuntado en el epígrafe anterior– hasta el punto de erigirse como un bien jurídico digno de protección. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 reconocía la seguridad como un derecho natural e imprescriptible del hombre, llegando a constituirse como uno de los principales valores de la propia Revolución francesa, junto con la libertad, la igualdad y la fraternidad²⁵.

A nivel individual, la seguridad aparece englobada en la CE dentro de la categoría de derechos fundamentales del individuo. Así, el artículo 17.1 de nuestra norma constitucional dispone que «toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad». La naturaleza de derecho fundamental no ofrece duda alguna, toda vez que la ubicación sistemática del artículo 17 se halla en la sección primera, del capítulo segundo, del título primero, rubricado «De los derechos y deberes fundamentales». La seguridad, en cuanto derecho constitucionalmente reconocido se insiere en otra

24 PAREDES CASTAÑÓN, J. M. «La seguridad como objetivo político-criminal del sistema penal». *Eguzkilore*, n.º 20. 2006, p. 132.

25 PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. «La Constitución española y la seguridad». En CAVINO, M., LOSANO, M. G. y TRIPODINA, C. (edit.). *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti costituzionali, Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo. Alessandria, Università degli Studi, 9 maggio 2008*. Torino: Giappichelli, 2009, p. 39.

categoría constitucional, la del orden público²⁶. Este constituye un límite de otros derechos y libertades proclamados por la norma superior, tal y como se desprende de los artículos 16.1²⁷ y 21.2²⁸. Las interconexiones del derecho a la seguridad con el orden público fueron puestas de manifiesto en la STC 325/1994, del 12 de diciembre, según la cual:

«Hay otra seguridad, la que es soporte y compañera de la libertad personal (art. 17 C. E.), cuya esencia se pone desde antiguo en la tranquilidad de espíritu producida por la eliminación del miedo [...]. Esta, a su vez, aparece conectada a la tercera especie, la seguridad pública (art. 149.1.29 C. E.), también llamada ciudadana, como equivalente a la tranquilidad en la calle. En definitiva, tal seguridad se bautizó ya en el pasado siglo con la rúbrica del «orden público», que era concebido como la situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado cuando se desarrollan las diversas actividades colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos».

Partiendo de las anteriores consideraciones relativas al concepto, contenido e interrelaciones de la seguridad, en cuanto derecho fundamental del individuo, podemos considerar que la seguridad nacional es una manifestación a nivel colectivo de ese derecho fundamental, proclamado por el art. 17 CE.

A nivel teórico, el derecho a la seguridad, entendido como aquel estado de normalidad mínima imprescindible para la realización efectiva de los derechos del individuo²⁹, resulta ser la condición imprescindible para la preservación del orden democrático constitucional –protector a su vez de los restantes derechos– y, en último término, de la libertad de la persona. Si bien en el plano intelectual seguridad y libertad resultan ser presupuestos necesarios una de la otra –llegando el constituyente español a regularlas en el mismo precepto– a nivel práctico pueden surgir tensiones entre ambas. ¿Hasta dónde puede llegar la limitación de derechos, demandada por el mantenimiento de la seguridad, sin erosionar de un modo inaceptable la libertad en el marco de un Estado democrático? La respuesta a esta cuestión no resulta fácil, máxime atendiendo al actual contexto histórico.

Esa sociedad del riesgo, a la que ya aludimos, se caracteriza por situar al ser humano frente a una multiplicidad de amenazas, de diversa índole e intensidad. La

26 PAREJO ALFONSO, L. «Sobre el binomio libertad y seguridad en el derecho». *Lusta*, n.º 45. 2016, p. 113.

27 Artículo 16. 1 de la CE: «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley».

28 Artículo 21.2 de la CE: «En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes».

29 PAREJO ALFONSO, L. *Op. cit.*, p. 113.

inestabilidad económica y financiera, los desastres naturales, la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas, los ciberataques, el terrorismo o el crimen organizado deben obtener una respuesta en clave securitaria por parte del Estado. Dicha reacción estatal, indefectiblemente, requiere la aplicación de medidas potencialmente restrictivas para ciertos derechos fundamentales. Paradójicamente, para proteger el libre y efectivo ejercicio de los derechos de los ciudadanos, el Estado se ve en la necesidad de limitarlos. De ello puede derivarse, como bien señalan González Cussac y Flores Giménez, un sinsentido en el cual la demolición del Estado de derecho no proceda de las amenazas externas que este intenta neutralizar, sino de una desmedida reacción interna tendente a preservar la seguridad³⁰. A estos efectos, conviene recordar la doctrina del TC conforme a la cual:

«Los límites impuestos al ejercicio de los derechos fundamentales deben ser establecidos, interpretados y aplicados de forma restrictiva y en todo caso no deben ser más intensos de lo necesario para preservar otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos. La limitación debe ser la mínima indispensable y, por ello, está sometida al principio de proporcionalidad al objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos de dichos derechos»³¹.

Las finalidades de la prisión

La reinserción y la resocialización como criterios orientadores de la ejecución penitenciaria

El inciso primero del artículo 25.2 de la CE asevera: «Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social...». Este precepto destinado, en principio, a ser la piedra angular sobre la que construir el edificio legislativo del derecho penitenciario español, lejos de expresar con meridiana certeza la finalidad perseguida por el aparato punitivo del Estado, hace gala de unos términos lacónicos y confusos que permiten el surgimiento de múltiples dudas, en relación a cuál era la voluntad última del constituyente en esta materia³².

La ubicación sistemática del artículo 25.2 dentro de la sección primera del capítulo II del título primero de la CE, en la que se albergan los derechos fundamentales, suscita la cuestión esencial relativa a la naturaleza de esta previsión, en cuanto posible derecho de los penados. La jurisprudencia del TC niega tal posibilidad, al

30 GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. y FLORES GIMÉNEZ, F. *Op. cit.*, p. 8.

31 STC 151/1997, de 29 septiembre, FJ 5.

32 CAROU-GARCÍA, S. *Primer grado penitenciario y Estado de derecho. El estatus jurídico de los reclusos en régimen de máxima seguridad*. Barcelona: Bosch, 2017, pp. 273 y ss.

estimar que dicho precepto contiene «tan solo un mandato del constituyente al legislador y a la Administración penitenciaria de orientar la ejecución de las penas privativas de libertad»³³. Coincidimos plenamente con esta exégesis del TC³⁴, por varios motivos.

En primer lugar, de la inserción del artículo 25.2 de la CE en la sección primera del capítulo II del título primero no debe derivarse, de modo inapelable, el carácter de derecho fundamental de la reeducación y reinserción social de los reclusos. En la citada sección encontramos una serie de disposiciones de diversa naturaleza, que si bien abarcan en algunos casos derechos fundamentales, también incluyen criterios organizativos, principios de orden, principios constitucionales o garantías institucionales y procesales³⁵.

En segundo lugar, la conceptualización de la reinserción y la resocialización como derechos fundamentales abocaría a una imposibilidad de la ejecución de la pena de prisión. Conviene no olvidar, en este sentido, que buena parte de los aspectos relativos al orden y seguridad se tornarían inaplicables, por limitar o impedir el ejercicio de esos supuestos derechos del artículo 25.2 de la CE³⁶. El ejemplo paradigmático de esta cuestión lo encontraríamos en las normas penitenciarias que posibilitan el aislamiento de los internos, ya sea parcialmente como en el caso del régimen cerrado, o de un modo total como en el supuesto de la sanción de aislamiento, y cuyo fin inmediato se centra en la inocuización del recluso.

En tercer lugar, la consecución de una reeducación y reinserción social consumadas resulta materialmente inalcanzable, por lo que el Estado nunca podría fornecer al individuo de las condiciones necesarias para que ese derecho fundamental fuese realmente efectivo. La reeducación aludida por el artículo 25.2 de la CE refiere la acción encaminada a eliminar conductas o rasgos de la personalidad del interno –coadyuvantes a su actividad delictiva– para, posteriormente, poder reincorporarlo a su ambiente social y familiar de referencia³⁷. Por su parte, la reinserción englobaría

33 STC 299/2005, de 21 de noviembre, FJ 2.

34 Debemos señalar que buena parte de la doctrina penal se muestra favorable a la conceptualización de la reeducación y de la reinserción social como derechos fundamentales de los reclusos. En esta línea vid. por todos COBO DEL ROSAL, M. y QUINTANAR DÍEZ, M. «Comentario al artículo 25. Garantía penal». En Alzaga Villaamil, O. (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo III. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, p. 141; MAPELLI CAFFARENA, B. *Principios fundamentales del sistema penitenciario español*. Barcelona: Bosch, 1983, pp. 154 y ss.; TÉLLEZ AGUILERA, A. «Retos del siglo XXI para el sistema penitenciario español». *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LII. 1999, p. 334.

35 DELGADO DEL RINCÓN, L. «El artículo 25.2 CE: algunas consideraciones interpretativas sobre la reeducación y reinserción social como fin de las penas privativas de libertad». *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº. extraordinario. 2004, p. 352.

36 CAROU-GARCÍA, S. *Op. cit.*, p. 277.

37 ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F. J. y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V. *Reglamento Penitenciario. Análisis sistemático, comentarios, jurisprudencia*. Madrid: Colex 2009, p. 82.

los medios necesarios para que, una vez producida la excarcelación, el sujeto pueda llevar una vida digna³⁸. Es innegable que determinados déficits a nivel social o cultural pueden tener una incidencia relevante en la comisión de actos delictivos. No obstante, resulta ilusorio pensar que el Estado puede garantizar el ejercicio de un derecho fundamental tendente a revertir dichas cuestiones, ya que en muchos casos estas deficiencias no son de carácter coyuntural, sino estructural y con una etiología que trasciende las fronteras de las concretas políticas estatales. Las desigualdades económicas, la falta de empleo, o la marginalidad social –por citar algunos ejemplos– pueden ser paliadas o suavizadas hasta cierto punto por la acción del Estado, pero no eliminadas por este, ya que en ellas inciden factores económicos y políticos a escala global.

Descartada, por tanto, la naturaleza de derecho fundamental, la reeducación y la reinserción social se configuran como «un norte para la política penitenciaria, en el marco normativo y en la fase de ejecución [...]»³⁹; no obstante, su naturaleza va más allá de la mera declaración programática. Se erigen como un mandato jurídico de obligado cumplimiento, siendo destinatarios del mismo tanto el legislador, como la Administración penitenciaria⁴⁰.

Alejándonos del debate doctrinal y jurisprudencial sobre la naturaleza de la apelación constitucional a la reeducación y reinserción social de los penados, y situándonos en la esfera de la seguridad nacional, debemos señalar que las aludidas previsiones del artículo 25.2 de la CE también tienen su incidencia en este campo. Una de las amenazas clásicas para la indemnidad del Estado, y por extensión de sus ciudadanos, proviene de la delincuencia. Por ello la política criminal adquiere relevancia sobre esta cuestión. Si la misión de la seguridad nacional consiste en conjurar, en la medida de lo posible, aquellos factores generadores de riesgo, la evitación de la reiteración delictiva debe formar parte del acervo de medidas destinadas a este fin. A este respecto, la prevención del delito posee dos facetas. De un lado, la detección anticipada de la intención de perpetración de cualquier acción delictiva, evitando así su comisión. En este aspecto resulta básica la labor de las fuerzas y cuerpos de seguridad. De otro lado, la evitación de una reiteración de la conducta criminal por quien en el pasado ya ha sido sujeto activo de la misma. En este plano, la actividad estatal aparece presidida por la acción de aquellos servicios de carácter social –penitenciarios o extrapenitenciarios– que puedan ofrecer al individuo infractor los medios necesarios, tendentes a superar aquellas circunstancias sociales o personales negativas, que hayan tenido una incidencia directa en su actividad delictiva y que trasciendan el ámbito de su capacidad volitiva.

38 SEGOVIA BERNABÉ, J. L. «Problemática en torno a la reinserción social». *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 17. 2003, p. 579.

39 Vid. entre otras, las SSTC 19/1988, 16 de febrero, FJ 9, y 209/1993, de 28 de junio, FJ 4.

40 CAROU-GARCÍA, S. *Op. cit.*, p. 278.

La retención y la custodia de los reclusos

El tenor del artículo 25.2 de la CE fue desarrollado mediante la *Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria*⁴¹ (en adelante LOGP). El artículo 1 de la citada norma orgánica atribuye a la institución penitenciaria la finalidad de retención y custodia de las personas detenidas, presas o penadas. Dicho precepto también otorga a la prisión un objetivo de reeducación y reinserción social, de los ciudadanos sentenciados a una pena privativa de libertad.

Ambas finalidades –reinsertadora y securitaria– no siempre resultan fácilmente compatibles. Es más, podemos afirmar que toda la estructura del derecho penitenciario manifiesta una tensión entre ambos objetivos, que tiene su trasunto en los pilares básicos de la actividad carcelaria: régimen⁴² y tratamiento⁴³. Esta tirantez entre los dos elementos cimentadores del derecho penitenciario no se resuelve otorgando prevalencia a uno sobre el otro. En este sentido, el artículo 73.3 del *Reglamento Penitenciario*⁴⁴ (en adelante RP) dispone que «las actividades integrantes del tratamiento y del régimen, aunque regidas por un principio de especialización, deben estar debidamente coordinadas».

Como ya hemos apuntado, la referencia constitucional al aspecto positivo de la prevención especial –reinserción social y reeducación– no puede ser entendida como un derecho subjetivo del penado, pero tampoco como una apuesta del legislador constituyente a favor de una determinada finalidad punitiva⁴⁵. Esta línea argumental es la seguida por la jurisprudencia del TC, conforme a la cual:

«... el art. 25.2 CE no resuelve sobre la cuestión referida al mayor o menor ajustamiento de los posibles fines de la pena al sistema de valores de la CE ni, desde luego, de entre los posibles –prevención general; prevención especial; retribución, reinserción, etc.– ha optado por una concreta función de la pena en el derecho penal. Como este Tribunal

41 *BOE* n.º 239, de 5 de octubre de 1979.

42 Conforme al artículo 73.1 del RP «por régimen penitenciario se entiende el conjunto de normas o medidas que persiguen la consecución de una convivencia ordenada y pacífica que permita alcanzar el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento y la retención y custodia de los reclusos».

43 El concepto de tratamiento aparece explicitado en el artículo 59 de la LOGP, según el cual: «1. El tratamiento penitenciario consiste en el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados.

2. El tratamiento pretende hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la ley penal, así como de subvenir a sus necesidades. A tal fin, se procurará, en la medida de lo posible, desarrollar en ellos una actitud de respeto a sí mismos y de responsabilidad individual y social con respecto a su familia, al prójimo y a la sociedad en general».

44 Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario. *BOE* n.º 40, de 15 de febrero de 1996.

45 CAROU-GARCÍA, S. *Op. cit.*, pp. 282 y ss.

ha afirmado en otras ocasiones, el art. 25.2 CE contiene un mandato dirigido al legislador penitenciario y a la Administración por él creada para orientar la ejecución de las penas privativas de libertad (por todas, SSTC 19/1988 y 28/1988), pero no establece que la reeducación y la reinserción social sean las únicas finalidades legítimas de las penas privativas de libertad»⁴⁶.

En consecuencia, las vertientes positiva y negativa de la prevención especial habrán de compatibilizarse durante la fase de ejecución de la pena de prisión.

Las finalidades de retención y custodia también pueden ser encuadrables en los heterogéneos medios que contribuyen a la seguridad nacional. Dichos objetivos despliegan sus efectos tanto en el interior de los establecimientos carcelarios, como en el exterior de los mismos.

En lo referido a la vida intrapenitenciaria, la prevención especial negativa persigue mantener el orden y la seguridad imprescindibles para la ejecución punitiva. No se trata meramente de aspectos represivos, desprovistos de todo objetivo ulterior. La protección del orden en el interior de un recinto carcelario contribuye a la preservación de los derechos fundamentales de los internos, que no hayan sido afectados por la condena. La población penitenciaria no pierde su estatus de ciudadano con la entrada en prisión. Así pues, los internos siguen siendo titulares de derechos fundamentales cuya protección queda encomendada al Estado. La existencia de una relación de especial sujeción entre el interno y la Administración Penitenciaria no supone un óbice para la afirmación anterior. La cárcel es una especie de microcosmos jurídico que debe dar respuesta a una serie de exigencias ajenas a la vida extrapenitenciaria (seguridad, orden, disciplina, eficacia del tratamiento, etc.). Sin embargo, no podemos obviar que ese particular mundo carcelario está inserido en el ordenamiento jurídico general del Estado y, por lo tanto, debe ser respetuoso con los principios y derechos constitucionalmente establecidos⁴⁷.

En esta línea, el artículo 3 de la LOGP establece que la actividad penitenciaria ha de desarrollarse respetando la personalidad humana de los reclusos y los derechos de los mismos, no afectados por la condena. Asimismo, el citado precepto impone a la Administración el deber de velar por la vida, la integridad y la salud de los internos. En consecuencia, esa acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, configurada por el artículo 3 de la LSN, incluye también a aquel sector de la ciudadanía que se encuentra cumpliendo condena.

El orden y la seguridad intrapenitenciarios pueden verse amenazados por la existencia de internos, integrantes de la delincuencia individual, que presentan un carácter

⁴⁶ STC 150/1991, de 4 de julio, FJ 4.

⁴⁷ CAROU-GARCÍA, S. «El principio de legalidad en el derecho penitenciario español». *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 4, 2017, p. 16.

especialmente propenso a la violencia. Asimismo, la presencia en el interior de nuestros establecimientos penitenciarios de miembros de grupos criminales organizados⁴⁸, o de tipo terrorista, supone un serio problema para la seguridad interior de la prisión y, por tanto, para los derechos de aquellos internos que se encuentran al margen de la actividad de estos grupos criminales.

En lo relativo a la realidad extracarcelaria, la retención y la custodia de los sujetos vulneradores de la normativa penal, constituye la manifestación más evidente del compromiso de la institución penitenciaria con la defensa de la sociedad. La segregación de los individuos que han lesionado bienes jurídicos de sus conciudadanos contribuye al mantenimiento del derecho fundamental a la seguridad, así como del orden y de la paz social. La LOGP en su Exposición de Motivos alude «al rigor en la defensa del orden en los establecimientos, requerido por las propias necesidades del internamiento y la demanda social de paz».

Ahora bien, conviene no perder de vista que la retención y custodia no bastan por sí solas para la preservación de la invulnerabilidad de la seguridad nacional, será preciso combinarlas con la orientación reinsertadora, la cual permite –en teoría– disminuir las posibilidades de reincidencia del recluso una vez producida su excarcelación. Esta potencialidad de la reinsertación no es efectiva en la totalidad de los casos. Como ya apuntamos, en la posibilidad de reincorporación exitosa del recluso a la sociedad extrapenitenciaria inciden factores estructurales, que son inmutables para la acción del Estado. Además, hay individuos totalmente refractarios al tratamiento resocializador, que siendo plenamente conscientes y manteniendo su capacidad volitiva intacta, deciden volver a delinquir una vez cumplida su condena. Aún en estos casos extremos, la prisión posibilita, al menos, la inoquización temporal de estos sujetos y la preservación de la indemnidad de los derechos fundamentales de los restantes ciudadanos. Más efectiva se muestra en estos supuestos la prisión permanente revisable, ya que los mecanismos de revisión de la evolución del interno dentro de su programa de tratamiento, impiden que aquellos delincuentes que han cometido graves crímenes sean excarcelados, sin unas mínimas garantías de no reincidencia. La regulación de esta modalidad de pena privativa de libertad, pese a poseer ciertos aspectos técnico-jurídicos mejorables, permite aunar el mandato constitucional de orientación reinsertadora de la prisión con las necesidades de protección de la sociedad frente a criminales no reinsertables⁴⁹.

Las disposiciones emanadas de la propia Administración Penitenciaria, es decir, las instrucciones de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias también aluden

48 Sobre las repercusiones de la criminalidad organizada para la seguridad penitenciaria vid. SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D. «Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: algunas reflexiones». *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios sobre Seguridad*, n.º 15. 2014.

49 Sobre la prisión permanente revisable vid. LANDA GOROSTIZA, J. M. «Fines de la pena en fase de ejecución penitenciaria: reflexiones a la luz de la prisión permanente revisable». *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.ª Época, n.º 18, 2017; ARRIBAS LÓPEZ, E. «Prisión permanente revisable y reinsertación social». *Diario La Ley*, n.º 9144. 2018.

a ese compromiso con la defensa de la sociedad, siendo más intensa esta apelación en los últimos tiempos, debido al surgimiento del fenómeno criminal del terrorismo de corte yihadista. *La Instrucción 02/2016 sobre el Programa Marco de intervención en radicalización violenta con internos islamistas*, señala que dicho programa penitenciario incide «tanto en aspectos de recuperación del penado como de defensa de la Institución penitenciaria y de la sociedad en general». Por su parte, *la Instrucción 8/2014 en la que se recoge el Programa de Prevención de la radicalización en los establecimientos penitenciarios*, señala entre sus objetivos el «apoyar los esfuerzos que, a nivel general, se vienen desarrollando nacional e internacionalmente para hacer frente a esta forma de terrorismo y combatir de forma eficaz, solidaria y coordinada esta forma de criminalidad».

Las citadas instrucciones, emanadas de la Administración Penitenciaria española, recogen y se inspiran en el trabajo realizado por diversas instituciones y organizaciones a nivel internacional. En esta línea debemos señalar como las *Directrices para los servicios penitenciarios y de probation sobre la radicalización y el extremismo violento* –aprobadas por el Comité de Ministros de la Unión Europea, celebrado el 2 de marzo de 2016– recomiendan la prevención de la radicalización de los internos en los centros penitenciarios. Por su parte, el *Memorandum de Roma sobre buenas prácticas para la rehabilitación y reintegración de extremistas violentos*, elaborado por el Foro Global Contra el Terrorismo (en adelante FGCT)⁵⁰, incluye una serie de medidas a implementar en el ámbito carcelario, tendentes a lograr la reinserción de los internos procedentes de la delincuencia extremista violenta. También son reseñables, a este respecto, las prácticas enfocadas hacia la desradicalización y prevención, propuestas por el grupo de trabajo *Prison and Probation* perteneciente a la Red de Prevención de la Radicalización (*RAN: Radicalisation Awareness Network*)⁵¹.

La inteligencia criminal en prisión

La actuación del Estado destinada a la preservación de la invulnerabilidad de los derechos fundamentales, del orden constitucional y de la seguridad internacional en la que se condensa el concepto de seguridad nacional para ser eficaz requiere responder, entre otros principios, a los de eficiencia, anticipación y prevención⁵². Dado el amplio

50 Disponible en <https://www.thegctf.org/> (último acceso 28/06/2019). Sobre la creación, actividad y estructura organizativa del FGCT véase RAMÍREZ MORÁN, D. «Foro global contra el terrorismo (GCTF Global counter terrorism forum)». *Documento informativo IEEE 16/2014*. Recuperado de <http://www.ieee.es/> (último acceso 28/06/2019); FRIEYRO, M. «Evolución y estrategias del terrorismo yihadista. Mecanismos de captación y medidas para combatirlo». *Documento de Opinión IEEE 29/2019*. Recuperado de <http://www.ieee.es/> (último acceso 28/06/2019).

51 Las propuestas elaboradas por el Prison and Probation Working Group pueden consultarse en https://ec.europa.eu/commission/index_en (último acceso 28/06/2019).

52 Dichos principios aparecen recogidos en el art. 4.2 de la LSN, junto con los de unidad de acción, sostenibilidad en el uso de los recursos, capacidad de resistencia y recuperación, coordinación y colaboración.

campo de acción del objetivo de la seguridad nacional, es necesario delimitar ciertos ámbitos de especial interés para esta. Por ello el artículo 10 de la LSN considera como tales «aquellos que requieren una atención específica por resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales».

Tal y como señalamos en el epígrafe anterior los objetivos securitarios y reinser-tadores de la prisión se reflejan en la acción destinada al mantenimiento de la seguridad nacional, dado que, de un modo u otro, dichas metas inciden en los derechos fundamentales de la sociedad intra y extra penitenciaria. Así pues, la prisión debe ser entendida como un ámbito de especial interés. El sistema penitenciario en su conjunto es uno de los instrumentos, a través de los cuales, el Estado puede hacer frente a las amenazas provenientes de la comisión de hechos delictivos⁵³.

La institución penitenciaria condensa entre sus muros a una masa de población perteneciente a diversos espectros de la realidad criminal, en los que se engloban desde la delincuencia individual, hasta grupos organizados o terroristas con capacidad operativa a nivel internacional. La retención y custodia de estos sujetos permite su monitorización las veinticuatro horas del día, posibilitando así el acopio de una cantidad muy relevante de información. Nos adentramos, pues, en el terreno de la inteligencia. El concepto de inteligencia, relacionado con la seguridad nacional, ha recibido diversas definiciones. En el año 1949, para Kent⁵⁴ sería el conocimiento, suministrado por los servicios de inteligencia, a partir del cual las administraciones civiles y militares han de adoptar decisiones tendentes a proteger los intereses internacionales y el bienestar de la nación. Para el Centro Nacional de Inteligencia sería «el resultado de valorar, analizar, integrar e interpretar la información»⁵⁵. Llavador Piqueras y Llavador Cisternes⁵⁶ la conceptualizan como:

«La información que se ha gestionado, se ha tratado, se ha procesado con métodos científicamente idóneos y que se transforma en conocimiento que se ofrece a sus destinatarios legales, generalmente el presidente del gobierno o altas autoridades gubernamentales (civiles o militares)».

De las tres definiciones transcritas podemos colegir que información e inteligencia poseen un estrecho nexo, de tal modo que la información constituye el punto de partida para la elaboración de la inteligencia⁵⁷.

53 SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D. *Op. cit.*, p. 10.

54 KENT, S. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press, 2015, pp. 3-10.

55 Definición publicada por el Centro Nacional de Inteligencia en su web. Disponible en https://www.cni.es/es/preguntasfrecuentes/pregunta_010.html?pageIndex=10&faq=si&size=15. Consultada el 30/04/2019.

56 LLAVADOR PIQUERAS, J. y LLAVADOR CISTERNES, H. *El régimen jurídico de los servicios de inteligencia en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, p. 30.

57 LLAVADOR PIQUERAS, J. y LLAVADOR CISTERNES, H. *Op. cit.*, p. 30.

A partir del concepto amplio de inteligencia surge una subcategoría: la inteligencia criminal. Según SANSÓ-RUBERT esta:

«No es más que un tipo de inteligencia útil para obtener, evaluar e interpretar información y difundir la inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses nacionales de cualquier naturaleza (políticos, comerciales, empresariales), frente al crimen organizado, al objeto de prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades delictivas, grupos o personas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades fundamentales».

La inteligencia criminal no está atribuida a un concreto órgano estatal; al contrario, su extenso cometido, unido a su carácter proactivo, abocan a que en ella participen diferentes entes como las fuerzas y cuerpos de seguridad, los servicios de vigilancia aduanera o las instituciones penitenciarias. El hecho de que la inteligencia criminal obtenga parte de su información dentro del entorno carcelario, no nos debe llevar a la confusión terminológica de denominarla inteligencia penitenciaria. Este último concepto queda circunscrito a

«... la gestión y protección, directa o indirecta, del sistema penitenciario (reclusos, infraestructuras, clasificación de presos, estrategias institucionales, política penitenciaria) y con la seguridad de sus integrantes (personal), tanto dentro de la institución como fuera de la misma, apoyando las iniciativas de seguridad pública»⁵⁸.

La inclusión de la prisión dentro de la arquitectura estatal destinada al mantenimiento de la seguridad nacional, como fuente de información e inteligencia, fue recogida por primera vez, de modo explícito, a nivel normativo en el año 2011. La modificación operada en el RP en la citada fecha, a través de *Real Decreto 419/2011, de 25 de marzo*⁵⁹ (en adelante RD 419/2011) incluía la siguiente afirmación en su exposición de motivos:

«El sistema penitenciario es uno de los instrumentos a disposición del Estado para hacer frente a las amenazas y riesgos para la seguridad provenientes, especialmente, del terrorismo y de la delincuencia organizada. Junto a las acciones de persecución y protección, la prevención exige la elaboración de una estrategia articulada de mejora de los servicios de información e inteligencia, así como la aprobación de normas organizativas de vigilancia, control e intervención ante intentos de los reclusos de dar continuidad a las actividades delictivas en los centros penitenciarios».

⁵⁸ SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D. *Op. cit.*, pp. 11 y 12.

⁵⁹ RD 419/2011, de 25 de marzo, por el que se modifica el Reglamento Penitenciario, aprobado por el RD 190/1996, de 9 de febrero. *BOE* n.º 73, de 26 marzo.

La incorporación del sistema estatal de prisiones a la nómina de recursos que fornicen de información e inteligencia no es un mecanismo exclusivo de España. Otros Estados, como Suecia o Reino Unido, también están desarrollando labores de inteligencia criminal en el interior de sus establecimientos penitenciarios. Así, el Servicio Sueco de Prisiones y Libertad Condicional y la Extremist Unit, integrada en el NOMS Security Group, de Reino Unido, elaboran inteligencia a partir de los datos obtenidos de la monitorización de los reclusos vinculados con el terrorismo y el extremismo violento.

La gran mayoría de la información recabada en el medio penitenciario proviene de fuentes humanas, es decir de los propios reclusos. El manejo de este tipo de fuentes en un medio cerrado, como es el carcelario, presenta notables ventajas y, al mismo tiempo, serios inconvenientes⁶⁰. Como aspecto positivo, puede reseñarse el hecho de que el carácter hermético y reglado del contexto prisional facilita un mayor control y previsión sobre el proceso de obtención de información. La vida cotidiana del interno ha de desenvolverse, forzosamente, en las diferentes estancias del recinto carcelario. Sus posibles salidas autorizadas del mismo son conocidas con suficiente antelación. Además, todas las actividades del recluso están sujetas a un determinado horario. En consecuencia, la fuente, en todo momento, se encuentra fácilmente localizable por los funcionarios encargados de la obtención de datos. Empero, esa rigidez de la vida en prisión se torna un obstáculo ante las eventuales necesidades de flexibilización del proceso de acopio de información⁶¹.

Las medidas de seguridad interior

La seguridad de los establecimientos penitenciarios, tradicionalmente, ha englobado dos proyecciones de la misma: la interior y la exterior. Estas aparecen reguladas, respectivamente, en las secciones I y II del capítulo VIII del título II del RP.

La seguridad exterior presenta una clara vocación de protección de la sociedad extrapenitenciaria y del propio Estado, en su faceta de titular de la justicia. Con ella se trata de evitar la evasión de los reclusos y, por extensión, la comisión de nuevos delitos. Este tipo de seguridad manifiesta, igualmente, una misión de preservación de la realización de la justicia, toda vez que su misión es la obstaculización del incumplimiento

60 Los pros y los contras del uso de información e inteligencia en la lucha antiterrorista no se circunscriben exclusivamente al ámbito carcelario. El traslado a la ejecución penal de todo ese valioso material, así como la protección de las fuentes humanas implicadas, son unos de los principales problemas. En este sentido el *Memorandum de Rabat sobre buenas prácticas en la lucha contra el terrorismo en el sector de la ejecución penal*, elaborado por el FGCT, aporta una serie de recomendaciones para la protección de la información, así como de sus fuentes, y su posterior traslado al proceso judicial penal.

61 SOLER PRIETO, C. «Aplicación en instituciones penitenciarias de la inteligencia criminal: manejo de fuentes humanas». *VIII Jornadas ATIP Almagro 2014*. Cáceres: ATIP (Asociación de Técnicos Superiores de Instituciones Penitenciarias), 2014, pp. 194 y ss.

de las sentencias y de las resoluciones judiciales, mediante las que se imponen medidas restrictivas de la libertad ambulatoria⁶². La competencia en esta materia es atribuida, por el artículo 63.1 del RP, a las fuerzas y cuerpos de seguridad o, en su caso, a los cuerpos de policía de las comunidades autónomas. Si bien esta manifestación exterior de la seguridad penitenciaria presenta una clara imbricación en la seguridad nacional, de su práctica resulta difícil la obtención de información que, una vez analizada, pueda dar lugar a inteligencia criminal. En todo caso, las estrategias o protocolos de seguridad exterior habrán de ser elaborados a partir –entre otros elementos– de los resultados proporcionados por la inteligencia criminal.

Con la seguridad interior la Administración Penitenciaria persigue tres objetivos. Primero, asegurar la retención y custodia de los reclusos. Segundo, proteger la indemnidad de los derechos fundamentales de la comunidad carcelaria, que puedan verse amenazados en el interior de los establecimientos. A estos efectos, por comunidad carcelaria entendemos no solo a los penados y preventivos, sino también a los funcionarios que deben desarrollar su trabajo dentro de las prisiones y respecto de los cuales el Estado tiene un deber de protección. En tercer lugar, la seguridad interior va a contribuir a impedir que determinados internos continúen con sus actividades criminales en el interior de la cárcel, o que instrumentalicen la institución para la captación de nuevos integrantes para su organización delictiva. Estos dos últimos supuestos nos remiten a dos fenómenos criminales concretos, como son la delincuencia organizada y el terrorismo, particularmente el de etiología yihadista⁶³. El problema de la radicalización yihadista en prisión no es nuevo para España. Hace casi 15 años, concretamente en 2004, las fuerzas y cuerpos de seguridad desmantelaban –en la conocida como Operación Nova⁶⁴– una red de adoctrinamiento islámico radical, con epicentro en el centro penitenciario de Topas y ramificaciones en otros presidios españoles. En el último lustro, tanto la Guardia Civil como la Policía Nacional, han tenido que redoblar sus esfuerzos en esta materia, llevando a cabo diversas operaciones en el interior de los centros penitenciarios, a través de las cuales han logrado desarticular exitosamente varias células terroristas. Así, en noviembre de 2015 la Policía Nacional –dentro de la denominada Operación Khalya⁶⁵– ponía de

62 FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y NISTAL BURÓN, J. *Manual de Derecho Penitenciario*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2012, p. 476.

63 Sobre la prisión como entorno físico de radicalización y reclutamiento del terrorismo yihadista vid. CAROU-GARCÍA, S. «Terrorismo yihadista y prisión: políticas penitenciarias de contención y prevención». En Pérez Cepeda, A. I. (dir.). *Actas del Seminario Internacional. El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Salamanca: Ratio Legis, 2017, pp. 197-207.

64 La Operación Nova concluyó con la sentencia n.º 6/2008 de la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección 3.ª, de 27 de febrero de 2008. La citada resolución condenaba a 20 de los 30 acusados. Siete meses después, sin embargo, el Tribunal Supremo absolvió a la mayoría de los condenados. No obstante, el Tribunal Supremo reconoció la existencia de una red penitenciaria estructurada de adoctrinamiento islamista radical. Véase Tribunal Supremo, Sección 1.ª, sentencia n.º 618/2008, de 7 de octubre 2008.

65 *El País* (23/11/2015). Recuperado de https://elpais.com/politica/2015/11/23/actualidad/1448288775_209536.html (última consulta 28/06/2019).

manifiesto, una vez más, que en el interior de una prisión española existía una célula yihadista que trataba de captar, entre los internos que cumplían condenas por otros delitos, nuevos terroristas para el grupo Estado Islámico. En octubre de 2018 la Guardia Civil –en la llamada Operación Escribano⁶⁶– detenía a 25 reclusos que conformaban una red de reclutamiento yihadista que operaba en 17 centros penitenciarios. En febrero del presente año la Policía Nacional detenía a 5 reclusos, de los centros penitenciarios Madrid III y Mansillas de la Mulas, que actuaban como agentes de adoctrinamiento y captación yihadista en el interior de las prisiones⁶⁷.

La consecución de las tres finalidades penitenciarias, antes aludidas, requiere la implementación de estrategias de actuación eficaces, para cuyo diseño resulta imprescindible recabar información. En la obtención de datos útiles para esa denominada seguridad interior –que a la postre tiene una indudable influencia en el exterior, ya que trata de inocular la criminalidad– adquieren especial relevancia las medidas reguladas por el artículo 65 del RP. Estas se concretan en la observación de los internos, los recuentos de población reclusa, los registros, los cacheos, las requisas, los controles, los cambios de celda, la asignación adecuada de destinos y las actividades y cautelas propias de las salidas tanto fuera de los módulos como fuera del establecimiento. Como puede observarse, estas actuaciones se proyectan tanto sobre la persona del recluso, como sobre las instalaciones del recinto carcelario.

La variable intensidad de las mismas se hace depender de la peligrosidad de los internos, de tal manera que se producirá un agravamiento en relación con internos pertenecientes a grupos terroristas, delincuencia organizada o aquellos calificados como de peligrosidad extrema⁶⁸. La intensificación de las medidas de seguridad interior encuentra su límite en la observancia de los principios de proporcionalidad y necesidad, así como en el respeto a la dignidad y los derechos fundamentales, impuestos por el artículo 71 del RP, al que efectúa una remisión el propio artículo 65.2. Es imprescindible que el agravamiento de las medidas de seguridad esté rodeado de limitaciones. La exacerbación de los aspectos securitarios en el interior de las prisiones puede conllevar efectos perjudiciales. La dinámica de los centros penitenciarios implica la repetición continuada de múltiples actividades, entre ellas las relacionadas con la seguridad. La rutina en la ejecución de las tareas de vigilancia y control puede conllevar una pérdida de perspectiva, en relación con los principios de necesidad y proporcionalidad de la medida, ya que la mecanización impide la adaptación a las circunstancias o al contexto⁶⁹. Además, han de tenerse presentes los efectos psicológicos derivados del sometimiento del recluso a unas mayores medidas de control y vigilancia. Bajo unas

66 *El País* (1/10/2018). Recuperado de https://elpais.com/politica/2018/10/01/actualidad/1538422805_284974.html (última consulta 28/06/2019).

67 *VOZPOPULI* (4/02/2019). Recuperado de https://www.vozpopuli.com/espana/deteniso-prision-operacion-contra-radicalizacion-yihadista_o_1215479695.html (última consulta 28/06/2019).

68 CAROU-GARCÍA, S. *Op. cit.*, p. 171.

69 ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F. J. y RODRÍGUEZ RAMIREZ, V. *Op. cit.*, p. 222.

condiciones extremas de control los internos tienen pocas vías de ejercer su autonomía personal, por lo que se vuelven totalmente dependientes de la institución penitenciaria, lo que puede convertirlos en disfuncionales para una vida en sociedad⁷⁰.

La competencia para la ejecución de medidas de seguridad interior corresponde, según lo previsto por el artículo 64 del RP, a los funcionarios de los cuerpos de instituciones penitenciarias. Se entiende que esta referencia abarca cualquier funcionario integrado en cualquiera de los siete cuerpos existentes en la actualidad, esto es, Ayudantes, Especial, Técnicos Sanitarios, Facultativo, Técnico y Capellanes⁷¹. En consecuencia, a nivel teórico, todos estos colectivos podrían actuar como obtenedores de información, a efectos de elaboración de inteligencia criminal. Empero, en la práctica, esta función queda circunscrita principalmente en torno al Cuerpo de Ayudantes. Los códigos deontológicos o el secreto profesional, que presiden la labor de algunos trabajadores penitenciarios, podría resultar difícilmente compaginable con la tarea de obtención de información de fuentes humanas. No debemos olvidar que una instrumentalización total del recluso, como fuente de información, desposeyéndolo de su condición de ser humano y de sus derechos más básicos, nos colocaría en posicionamientos propios de un derecho penitenciario del enemigo⁷².

El apartado tercero del artículo 65 RP –incluido por la reforma operada por el RD 419/2011– faculta a la Administración Penitenciaria para la creación de grupos especializados de funcionarios, destinados a la puesta en práctica de las medidas de seguridad interior. Son los denominados «grupos de control y seguimiento», enfocados principalmente a la gestión penitenciaria de la delincuencia organizada y terrorista y, por tanto, a la obtención de datos relevantes sobre las mismas. Dichos grupos fueron creados, en 2007 mediante una instrucción reservada. A partir de la reforma de 2011, pasan a estar previstos y regulados, de modo explícito, a nivel reglamentario. Como elemento de coordinación, a nivel de Servicios Centrales, se creó el *Grupo Central de Coordinación, Recepción y Transmisión de la Información*. Su misión se centra en elaborar e integrar toda la información remitida por los centros, con la finalidad de

70 SHALEV, S. *Libro de referencia sobre aislamiento solitario*. Oxford: Universidad de Oxford, 2009, pp. 30-31.

71 CAROU-GARCÍA, S. *Op. cit.*, p. 173.

72 El controvertido modelo del derecho penal del enemigo tiene su origen en JAKOBS, G. «Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutverletzung». *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, n.º 97. 1985, pp. 751 y ss. La bibliografía sobre esta cuestión resulta inabarcable, por lo que sin ánimo exhaustivo citaremos: CANCIO MELIÁ, M. «De nuevo: ¿"Derecho Penal" del enemigo?». En Jakobs, G. y Cancio Melia, M. *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas, 2003, pp. 57 y ss.; SILVA SÁNCHEZ, J. M. *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Madrid: Civitas, 2001, pp. 163 ss.; GRACIA MARTÍN, L. «Sobre la negación de la condición de persona como paradigma del "derecho penal del enemigo"». *Revista General de Derecho Penal*, n.º 2. 2004; PORTILLA CONTRERAS, G. «El derecho penal y procesal del "enemigo". Las viejas y nuevas políticas de seguridad frente a los peligros internos-externos». En ZUGALDÍA ESPINAR, J. M. y LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J. (coords.). *Dogmática y ley penal. Libro homenaje a Enrique Bacigalupo*, tomo I. Madrid: Marcial Pons, 2004.

obtener inteligencia y realizar las labores de difusión de información a las unidades y áreas implicadas⁷³.

El Fichero de Internos de Especial Seguimiento

El objeto central de la actuación de los grupos de control y seguimiento lo constituyen aquellos internos relacionados, de un modo u otro, con unas de las principales amenazas para la seguridad nacional, esto es la delincuencia organizada y la criminalidad terrorista⁷⁴. La información relativa a estos reclusos se encuentra sistematizada, almacenada y ordenada en el Fichero de Internos de Especial Seguimiento (en adelante FIES).

La creación de este fichero, así como sus ulteriores modificaciones a nivel normativo, obedecen a los retos securitarios que, para la Administración Penitenciaria, representan las nuevas formas de criminalidad⁷⁵. En el año 1989, mediante Orden Circular (en adelante OC) 13/11/1989, se puso en marcha un programa especial de seguimiento y control destinado a internos vinculados a bandas armadas. Dos años después, la OC 06/03/1991, extendía dicho programa a otros dos colectivos penitenciarios: por una parte, aquellos reclusos considerados como especialmente peligrosos a efectos de aplicación del artículo 10 de la LOGP; por otra parte, aquellos internos relacionados con actividades organizadas de narcotráfico⁷⁶. La OC 06/03/1991 ordenaba sistematizar todos los datos obtenidos en un único fichero⁷⁷, dando lugar, de este modo, a la creación del FIES. En 1996 la Administración Penitenciaria procede a efectuar una armonización de la dispersa regulación del FIES, en virtud de lo dispuesto por la disposición transitoria cuarta del RP. Esta refundición normativa se articula a través de la Instrucción 21/1996.

Las limitaciones de derechos derivadas de la inclusión de los internos en el FIES habían sido denunciadas ante los tribunales de justicia en varias ocasiones. En 2009 el TS

73 SOLER PRIETO, C. *Op. cit.*, p. 202; COMISIONES OBRERAS. *Informe sobre la situación actual de las instituciones penitenciarias*, 2016, p. 23. Disponible en www.fsc.ccoo.es/dce0084362d95f6e112a21f118a82453000050.pdf. Consultado el 30/04/2019.

74 El desafío que suponen la delincuencia organizada y la delincuencia terrorista para la seguridad nacional, queda puesto de manifiesto en el último *Informe anual de Seguridad Nacional*, correspondiente al año 2018. Disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala.../informe-anual-seguridad-nacional-2018>. Última consulta 30/04/2019.

75 Sobre la evolución normativa del FIES vid. CAROU-GARCÍA, S. «La controvertida historia del Fichero de Internos de Especial Seguimiento: desde su nacimiento hasta la actualidad». En GONZÁLEZ GARCÍA, A. y FERNÁNDEZ BERMEJO, D. (coords.). *Cuestiones penitenciarias actuales. Criminología, derecho y práctica*. Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2018, pp. 91-98.

76 ARRIBAS LÓPEZ, E. «Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES) y régimen cerrado». *La ley penal: Revista de Derecho penal, procesal y penitenciario*, n.º 72. 2010, p. 193.

77 ARRIBAS LÓPEZ, E. *Op. cit.*, p. 194.

se pronuncia en relación a la regulación administrativa del FIES. La STS, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de 17 de marzo de 2009, declaró la nulidad del controvertido apartado primero de la I 21/1996, rubricado: «Normas de seguridad, control y prevención de incidentes relativas a internos muy conflictivos y/o inadaptados». En la citada resolución, el TS (FJ 2) concluyó que la afectación de derechos ocasionada por ese apartado «excede del cometido y finalidad 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».

Conviene matizar que la citada resolución del TS en ningún caso entra a discutir la legalidad de la existencia del FIES, en cuanto instrumento de acopio y sistematización de información. Consideramos que nada hay de reprochable jurídicamente en la creación de un fichero administrativo, en el que se recojan datos relativos a los reclusos potencialmente desestabilizadores del orden penitenciario. Su existencia actualmente está amparada legalmente por las previsiones contenidas en el capítulo III del título I del RP –rubricado «Protección de los datos de carácter personal de los ficheros penitenciarios»–, así como por la normativa específica de protección de datos de carácter personal, establecida por la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales*⁷⁸. A estas dos normas habría que sumar la *Orden del Ministerio del Interior 1202/2011, de 4 de mayo, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del Ministerio del Interior*. Por su parte, el actual artículo 6.4 del RP despeja cualquier tipo de duda en relación con la posible injerencia regimental del FIES a día de hoy, al disponer que:

«La Administración Penitenciaria podrá establecer ficheros de internos que tengan como finalidad garantizar la seguridad y el buen orden del establecimiento, así como la integridad de los internos. En ningún caso la inclusión en dicho fichero determinará por sí misma un régimen de vida distinto de aquel que reglamentariamente corresponda».

La vigente regulación administrativa del FIES la encontramos en la Instrucción 12/2011 que estructura el fichero alrededor de cinco colectivos⁷⁹:

- El FIES I CD (*Control Directo*) incluye internos especialmente conflictivos y peligrosos, protagonistas e inductores de alteraciones regimentales muy graves que hayan puesto en peligro la vida o la integridad de los funcionarios, autoridades, otros internos o personal ajeno a la institución, tanto dentro como fuera del centro, con ocasión de salidas para traslados, diligencias u otros motivos. Las características de estos reclusos coinciden con aquellas establecidas,

⁷⁸ BOE nº. 294, de 6 de diciembre de 2018.

⁷⁹ CAROU-GARCÍA, S. «La controvertida historia del Fichero de Internos de Especial Seguimiento: desde su nacimiento hasta la actualidad». *Op. cit.*, pp. 94 y ss.

- por el artículo 91.3 del RP, como tributarias del destino a los departamentos especiales.
- El FIES 2 DO (*Delincuencia Organizada*) incluye una definición algo más precisa de los internos englobados por él. Se alude a reclusos ingresados en relación con delitos cometidos en el seno de organizaciones o grupos criminales, conforme a los conceptos fijados en los artículos 570 bis y ter del Código Penal⁸⁰, «tanto si se trata de delitos independientes relacionados con la participación en los mismos, cuanto si en la tipificación de las infracciones se ha previsto específicamente un subtipo agravado por pertenencia a organización, así como internos de alto potencial de peligrosidad ingresados por su vinculación con asociaciones ilícitas».
 - El FIES 3 BA (*Bandas Armadas*) engloba a los reclusos «ingresados por vinculación a bandas armadas o elementos terroristas, y aquellos que, de acuerdo con los informes de las fuerzas de seguridad, colaboran o apoyan a estos grupos». Es de destacar, en este caso, la mención efectuada a los informes de las fuerzas de seguridad, hecho que no se produce en la descripción de los otros colectivos integrantes del FIES, en los que se alude a los delitos que han dado lugar a la entrada en prisión y que, en consecuencia, su comisión ha sido verificada en sede judicial.
 - El FIES 4 FS (*Fuerzas de Seguridad y Funcionarios de Instituciones Penitenciarias*) incluye a los internos que pertenecen o han pertenecido a estos colectivos profesionales, al exigirse durante su internamiento determinadas cautelas.
 - El FIES 5 CE (*Características Especiales*) alberga un colectivo heterogéneo de internos, cuyo denominador común lo constituye la necesidad de un especial seguimiento, por razones de seguridad. Está compuesto por los siguientes casos:
 - a) «Internos con un historial penitenciario de alta conflictividad, evasiones o violencia grave».
 - b) «Autores de delitos graves contra las personas, la libertad sexual o relativos a la corrupción, que hayan generado gran alarma social».
 - c) «Pertencientes o vinculados a colectivos o grupos violentos». La alusión a un concepto indeterminado como colectivos o grupos violentos, permite ubicar en este grupo a aquellos internos que no tengan encaje estricto en el FIES 2 DO y el FIES 3 BA.
 - d) «Internos que, sin estar procesados o condenados por terrorismo islamista, destaquen por su fanatismo radical, por su afinidad al ideario terrorista y por liderar o integrar grupos de presión o captación en el centro penitenciario». Coincidiría este colectivo con los, denominados por la Instrucción 8/2014 –reguladora del Nuevo Programa para la prevención de la radicalización en los Establecimientos Penitenciarios– como GRUPO B

80 Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE n.º 281, de 24 de noviembre de 1995.

y GRUPO C, que posteriormente fueron rebautizados por la Instrucción 2/2016 –en la que se establece el Programa Marco de intervención en radicalización violenta con internos islamistas– como FIES B y FIES C.

- e) «Condenados por el Tribunal Penal Internacional».
- f) «Colaboradores de la justicia contra bandas terroristas u otras organizaciones criminales». En este punto se aprecia, al igual que en el FIES 4 FS una finalidad protectora, ya que estos internos pueden ser objeto de actos de venganza por parte de los grupos criminales que ayudaron a llevar ante la justicia.

Conclusiones

El universo penitenciario ha padecido una marginación constante –salvo muy honrosas excepciones– en las investigaciones académicas, principalmente en las emanadas desde la ciencia jurídica. La mayoría de los estudios han tomado como punto de referencia la reinserción y la reeducación de los penados. Siendo indiscutible la necesidad de que la reinserción y la reeducación estén presentes en la estrategia de actuación de la institución carcelaria, no es menos cierto que hay otras potencialidades de la prisión que merecen un análisis doctrinal. Tal es el caso de la incidencia de la ejecución penitenciaria en el ámbito de la seguridad nacional; así como del rol que aquella está llamada a desempeñar en la citada materia dentro de un Estado democrático y de derecho.

El artículo 3 de la LSN entiende por seguridad nacional «la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos». La norma acoge una conceptualización ampliacionista, que trasluce una visión dinámica, global e interdisciplinar. En ella la prisión también posee ciertas virtualidades, que pueden ser empleadas por el Estado, en aras a la consecución de ese difícil objetivo englobado por la seguridad nacional.

La seguridad nacional puede entenderse como una manifestación, a nivel colectivo, del derecho fundamental a la seguridad, proclamado por el artículo 17 de la CE. A nivel teórico, este estaría configurado como aquel estado de normalidad mínima, imprescindible para la realización efectiva de los derechos del individuo. Así, pues, la seguridad resulta ser la condición indispensable para la preservación del orden constitucional –protector a su vez de los restantes derechos– y, en último término, de la libertad de la persona.

Las finalidades atribuidas por la legislación española a la prisión tienen su reflejo en la esfera de la seguridad nacional, siendo plenamente compatibles con ella. La reinserción social y la reeducación, concebidas como criterio orientador de la ejecución de la pena de prisión y plasmadas en el artículo 25.2 de la CE, también tienen su incidencia en este campo. Si la misión de la seguridad nacional consiste en conjurar, en la medida de lo posible, aquellos factores generadores de riesgo, siendo la criminalidad

uno de ellos, la evitación de la reiteración delictiva –a la que tienden la reinserción y la reeducación– debe formar parte del acervo de medidas destinadas a este fin. Por su parte, la retención y custodia de los detenidos, presos y penados, encomendada a la institución penitenciaria por el artículo 1 de la LOGP, igualmente contribuyen a la preservación de la seguridad nacional, proyectándose tanto en el interior de los establecimientos carcelarios, como en el exterior de los mismos. Esta manifestación de la prevención especial negativa persigue mantener el orden y la seguridad intrapenitenciarios, necesarios para preservar la indemnidad de los derechos fundamentales de los internos, que no hayan sido afectados por la condena, cuya protección tiene encomendada el Estado. La población penitenciaria no pierde su estatus de ciudadano con la entrada en prisión, manteniendo intactos aquellos derechos fundamentales cuyo efectivo ejercicio no interfiera con la ejecución de la pena de prisión. En consecuencia, esa acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, configurada por el artículo 3 de la LSN, incluye también a aquel sector de la ciudadanía que se encuentra cumpliendo condena. A estos efectos conviene recordar que la acción coordinada de organizaciones criminales en el interior de un centro penitenciario puede poner en grave riesgo, la vida o la integridad física de los restantes reclusos. En lo relativo a la realidad extracarcelaria, la segregación de los individuos que han lesionado bienes jurídicos de sus conciudadanos contribuye al mantenimiento del derecho fundamental a la seguridad, así como del orden y de la paz social.

Retención, custodia, reinserción y reeducación han de buscar su justo equilibrio para poder contribuir eficazmente a la seguridad nacional.

En el ámbito de elaboración de inteligencia criminal, aspecto inexorablemente unido a la seguridad nacional, la institución penitenciaria también presenta un gran potencial. La retención y custodia permiten la monitorización las veinticuatro horas del día de los internos, posibilitando así el acopio de una cantidad muy relevante de información. En este sentido, la prisión es un medio de obtención de datos que, una vez analizados, dan lugar a la elaboración de inteligencia criminal. La gran mayoría de la información recopilada en el medio penitenciario proviene de fuentes humanas, es decir de los propios reclusos. La aplicación de las medidas, tendentes a mantener la seguridad interior de los centros penitenciarios, enumeradas por el artículo 65 del RP, facilita múltiples referencias sobre las distintas formas de criminalidad. No obstante, la aplicación intensiva de estas medidas encuentra su límite en la observancia de los principios de proporcionalidad y necesidad, así como en el respeto a la dignidad y los derechos fundamentales. El rol de los internos como fuente humana de información ha de estar limitado por el respeto a sus derechos. Como ciudadanos que son los reclusos siguen conservando un patrimonio jurídico irrenunciable, que el Estado tiene el deber de proteger. Por ello las necesidades de información, derivadas del mantenimiento de la seguridad nacional, han de compaginarse con la condición del interno como ser humano, titular de derechos oponibles a la acción estatal. Lo contrario abocaría a una instrumentalización del interno en favor de la consecución de un objetivo securitario, propia de una interpretación del derecho penitenciario desde postulados del derecho penal del enemigo.

El personal destinado a obtener información dentro del medio penitenciario, relevante para la seguridad nacional, es aquel integrante del Cuerpo de Ayudantes. La colaboración de otros profesionales penitenciarios en esta labor, de obtención de información, podría erosionar las exigencias derivadas del secreto profesional o de los códigos deontológicos reguladores de las distintas especialidades. La formación de los funcionarios encargados de las labores de recopilación de datos resulta esencial. Esta debe abarcar, no solo las técnicas propias del manejo de fuentes humanas, sino también los límites jurídicos de esa función. Recordemos que las acciones encaminadas a mantener la seguridad nacional, y por lo tanto la indemnidad del Estado, dejan de ser legítimas cuando ellas mismas socaban los pilares fundamentales del ordenamiento constitucional.

La información obtenida de los reclusos se encuentra sistematizada, almacenada y ordenada en el FIES. La existencia del mismo está amparada legalmente por las previsiones contenidas en el capítulo III del título I del RP –rubricado «Protección de los datos de carácter personal de los ficheros penitenciarios»–, así como por la normativa específica de protección de datos de carácter personal, establecida por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

El concepto omnicompreensivo de seguridad nacional, dibujado por el artículo 3 de la LSN se proyecta sobre múltiples ámbitos, también sobre el penitenciario, el cual por sus especiales características de *institución total*⁸¹, presenta unas condiciones óptimas para contribuir a la preservación de la indemnidad del Estado democrático y de derecho. Empero, hay que tener siempre presente que la realidad carcelaria sigue formando parte del ámbito de aplicación de los derechos fundamentales, proclamados en la Constitución y desarrollados en el resto del ordenamiento jurídico. En consecuencia, seguridad nacional e inviolabilidad de los derechos de los reclusos han de compaginarse armónicamente, para evitar que un ansia desmedida de seguridad acabe por conculcar los valores democráticos que esta trata de proteger.

Bibliografía

ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F. J. y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V. *Reglamento Penitenciario. Análisis sistemático, comentarios, jurisprudencia*. Madrid: Colex, 2009.

ARRIBAS LÓPEZ, E. «Prisión permanente revisable y reinserción social». *Diario La Ley*, n.º 9144, 2018.

⁸¹ La cárcel constituye uno de los ejemplos paradigmáticos de lo que Goffman denominó como institución total, esto es «lugar de residencia o trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente». Vid. GOFFMAN, E. *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu, 1970, p. 13.

- BALLESTEROS MARTÍN, M. Á. *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2016.
- BÁRCENA COQUI, M. «La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo». *Revista mexicana de política exterior*, n.º 59. 2000.
- BECK, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 2006.
- BUZAN, B. y HANSEN, L. *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- CABELLO, A. M. y HORMIGOS RUIZ, J. «La sociedad del riesgo y la necesidad moderna de seguridad». *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n.º 7. 2005-2006.
- CANCIO MELIÁ, M. «De nuevo: ¿"Derecho penal" del enemigo?». En Jakobs, G. y Cancio Melia, M. *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas, 2003.
- CAROU-GARCÍA, S. «El principio de legalidad en el derecho penitenciario español». *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 4. 2017.
- CAROU-GARCÍA, S. «La controvertida historia del Fichero de Internos de Especial Seguimiento: desde su nacimiento hasta la actualidad». En González García, A. y Fernández Bermejo, D. (coords.). *Cuestiones penitenciarias actuales. Criminología, derecho y práctica*. Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2018.
- CAROU-GARCÍA, S. «Terrorismo yihadista y prisión: políticas penitenciarias de contención y prevención». En Pérez Cepeda, A. I. (dir.). *Actas del Seminario Internacional. El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Salamanca: Ratio Legis, 2017.
- CAROU-GARCÍA, S. *Primer grado penitenciario y Estado de derecho. El estatus jurídico de los reclusos en régimen de máxima seguridad*. Barcelona: Bosch, 2017.
- COBO DEL ROSAL, M. y QUINTANAR DÍEZ, M. «Comentario al artículo 25. Garantía penal». En Alzaga Villaamil, O. (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo III. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1996.
- COMISIONES OBRERAS. *Informe sobre la situación actual de las instituciones penitenciarias*, 2016. Disponible en www.fsc.ccoo.es/dceo084362d-95f6e112a21f118a82453000050.pdf (último acceso 28/06/2019).
- DELGADO DEL RINCÓN, L. «El artículo 25.2 CE: algunas consideraciones interpretativas sobre la reeducación y reinserción social como fin de las penas privativas de libertad». *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º extraordinario. 2004.
- FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y NISTAL BURÓN, J. *Manual de Derecho Penitenciario*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2012.

- FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A. «Ciberamenazas a la seguridad nacional». En González Cussac, J. L. y Cuerda Arnau, M. L. (dirs.). *Nuevas amenazas a la seguridad nacional: terrorismo, criminalidad organizada y tecnologías de la información y la comunicación*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.
- FREEDMAN, L. «International Security: Changing Targets». *Foreign Policy*, n.º 110. 1998, pp. 48-63.
- FRIEYRO, M. «Evolución y estrategias del terrorismo yihadista. Mecanismos de captación y medidas para combatirlo». *Documento de Opinión IEEE 29/2019*. Recuperado de <http://www.ieee.es/> (último acceso 28/06/2019).
- GARCÍA SERVET, R. C. «Introducción general». *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 63. 2014.
- GOFFMAN, E. *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu, 1970.
- GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. y FLORES GIMÉNEZ, F. «Una metodología para el análisis de las amenazas a la seguridad, la evaluación de las respuestas y su impacto sobre los derechos fundamentales». *Cuadernos de Estrategia*, n.º 188. 2017.
- GRACIA MARTÍN, L. «Sobre la negación de la condición de persona como paradigma del “derecho penal del enemigo”». *Revista General de Derecho Penal*, n.º. 2. 2004.
- JAKOBS, G. «Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutverletzung». *Zeitschrift für die gesammte Strafrechtswissenschaft*, n.º 97. 1985.
- JORDAN, A. y TAYLOR, W. *American National Security, Policy and Process*. Londres: Hopkins University Press, 1984.
- KENT, S. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- KOŁODZIEJ, E. A. «Renaissance in Security Studies? Caveat Lector!». *International Studies Quarterly*, vol. 36, n.º 4. 1992, pp. 421-438.
- LANDA GOROSTIZA, J. M. «Fines de la pena en fase de ejecución penitenciaria: reflexiones a la luz de la prisión permanente revisable». *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.ª Época, n.º 18. 2017.
- LASWELL, H. *National Security and Individual Freedom*. New York: Mc Graw-Hill Book, 1950.
- LLAVADOR PIQUERAS, J. LLAVADOR CISTERNES, H., *El régimen jurídico de los servicios de inteligencia en España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- LUSTGARDEN, L./ LEIGH, I., *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*, New York: Oxford University Press, 1994.
- MAPELLI CAFFARENA, B., *Principios fundamentales del sistema penitenciario español*, . Barcelona: Bosch, 1983.

- MASLOW, A. H. *Motivación y personalidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 1991.
- MOLOEZNIK, P. «Seguridad Nacional». En Díaz Fernández, A. M. (dir.). *Conceptos fundamentales de inteligencia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- MORALES MORALES, S. «La resiliencia en el marco del sistema de seguridad nacional». *Cuadernos de Seguridad y Defensa*, n.º 77. 2018.
- MUTIMER, D. «Beyond Strategy: Critical Thinking on the New Security Studies». En SNYDER, C. A. (ed.). *Contemporary Security and Strategy*. Basingstoke: Palgrave, 2008, pp. 34-59.
- PAREDES CASTAÑÓN, J. M. «La seguridad como objetivo político-criminal del sistema penal». *Eguzkilore*, n.º 20. 2006.
- PAREJO ALFONSO, L. «Sobre el binomio libertad y seguridad en el derecho». *Iusta*, n.º 45. 2016.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. «La Constitución española y la seguridad». En Cavino, M. y Losano, M. G. / Tripodina, C. (edit.). *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti costituzionali, Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo. Alessandria, Università degli Studi, 9 maggio 2008*. Torino: Giappichelli, 2009.
- PORTILLA CONTRERAS, G. «El derecho penal y procesal del “enemigo”. Las viejas y nuevas políticas de la seguridad frente a los peligros internos-externos». En Zugaldía Espinar, J. M. y López Barja de Quiroga, J. (coords.). *Dogmática y Ley penal. Libro homenaje a Enrique Bacigalupo*, tomo I. Madrid: Marcial Pons, 2004.
- RAMÍREZ MORÁN, D. «Foro global contra el terrorismo (GCTF Global counter terrorism forum)». *Documento informativo IEEE 16/2014*. Recuperado de <http://www.ieee.es/> (último acceso 28/06/2019).
- SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D. «Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: algunas reflexiones». *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios sobre Seguridad*, n.º 15. 2014.
- SANZ Y CALABRIA, A. «¿Por qué a la señora María le importa un rábano la estrategia de seguridad nacional?». *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 63. 2014.
- SEGOVIA BERNABÉ, J. L. «Problemática en torno a la reinserción social». *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 17. 2003.
- SHALEV, S. *Libro de referencia sobre aislamiento solitario*. Oxford: Universidad de Oxford, 2009.
- SILVA SÁNCHEZ, J. M. *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Madrid: Civitas, 2001.
- SOLER PRIETO, C. «Aplicación en instituciones penitenciarias de la inteligencia criminal: manejo de fuentes humanas». *VIII Jornadas ATIP Almagro 2014*.

Cáceres: ATIP (Asociación de Técnicos Superiores de Instituciones Penitenciarias), 2014.

TÉLLEZ AGUILERA, A. «Retos del siglo XXI para el sistema penitenciario español». *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LII, 1999.

ULLMAN, R. «Redefining Security». *International Security* 8, vol. 8, n.º 1. 1983, pp. 129-153.

WAEBER, O. «Securitization and Desecuritization». En Lipschutz, R. D. (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1998, pp. 46-86.

WALT, S. M. «International Relations: One World, Many Theories». *Foreign Policy*, n.º 110. 1998, pp. 29-46.

Artículo recibido: 6 de mayo de 2019.

Artículo aceptado: 19 de junio de 2019.
