

LA ASISTENCIA RELIGIOSA PENITENCIARIA EN LAS NORMAS UNILATERALES Y ACUERDOS CON LAS CONFESIONES

JOAQUÍN MANTECÓN SANCHO

SUMARIO

I • SITUACIÓN PREVIA. II • HACIA UN CAMBIO EN EL SISTEMA: EL ACUERDO SOBRE ASUNTOS JURÍDICOS DE 1979, LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA DE 1979 Y EL REGLAMENTO PENITENCIARIO DE 1981. III • UNA INICIATIVA BILATERAL PRECURSORA: EL ACUERDO MARCO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA CON LOS OBISPOS CATALANES DE 1987. IV • LA ASISTENCIA RELIGIOSA ACATÓLICA: CONFESIONES CON ACUERDO Y CONFESIONES SIN ACUERDO. V • EL ACUERDO DE 1993 CON LA IGLESIA CATÓLICA. VI • LA ORGANIZACIÓN CONFESIONAL DE LA ASISTENCIA CATÓLICA. VII • EL NUEVO REGLAMENTO PENITENCIARIO DE 1996. VIII • EL VOLUNTARIADO: ¿UNA NUEVA FORMA DE ASISTENCIA RELIGIOSA? IX • CONCLUSIONES.

I. SITUACIÓN PREVIA

La asistencia religiosa es uno de aquellos campos en los que la cooperación estatal resulta decisiva para el cabal desarrollo del derecho de libertad religiosa¹. Por lo que se refiere al modo de realizarla, la doctrina suele señalar tres sistemas principales: integración orgánica, concertación (o contratación), y libertad de acceso². En España, país de tradición confesional multisecular, el sistema adoptado fue el de integración orgánica, mediante la constitución de

1. Cfr. M. LÓPEZ ALARCÓN, *La asistencia religiosa*, en VV.AA., «Tratado de Derecho eclesiástico», Pamplona 1994, p. 1179; M. MORENO ANTÓN, *La asistencia religiosa católica en Centros penitenciarios*, en «Revista Española de Derecho Canónico» 51 (1994), p. 199.

2. Cfr. J. GOTI, *Sistema de Derecho eclesiástico del Estado*, 2ª ed. revisada, San Sebastián 1994, pp. 736-738. En puridad, la doctrina suele enumerar también el denominado *libertad de salida*, pero éste en nuestro caso resulta a todas luces inadecuado.

Cuerpos administrativos en los que se encuadraban los sacerdotes encargados de prestar la asistencia religiosa.

La existencia en España de una especie de servicio de asistencia religiosa de este tipo, se remonta a la Ordenanza General de Presidios de 1834. Como consecuencia de *La Gloriosa* y de la nueva Constitución de 1869, este servicio fue suprimido en 1873. La restauración borbónica propició en 1881 la creación del Cuerpo de Funcionarios de Prisiones, entre los que se contaban, dentro de la Sección Facultativa, los Capellanes de Prisiones³. Este régimen de integración orgánica perduró hasta 1931, con la II República en que, tras abolir en un primer momento la obligatoriedad para los reclusos de asistir a los actos de culto⁴, acabó disolviendo poco después el Cuerpo de Capellanes de Prisiones⁵.

Con el triunfo e instauración del régimen del general Franco, se volvió a la anterior confesionalidad católica, más plena todavía, si cabe. En un primer momento se autorizó a la Jefatura Nacional de Prisiones la contratación de religiosos para atender la formación y asistencia religiosa del personal recluso⁶, y poco más tarde se restauró el Cuerpo de Capellanes⁷, al que se accedía mediante concurso de méritos. El nombramiento lo realizaba el ministro de Justicia a propuesta de un Delegado del Cardenal Primado.

En el Concordato de 1953, el artículo XXXIII establecía de manera genérica que «el Estado, de acuerdo con la competente Autoridad eclesiástica, proveerá lo necesario para que en los hospitales, *establecimientos penitenciarios*, orfanatos y centros similares se asegure la conveniente asistencia religiosa a los acogidos...». Tres años más tarde⁸ se promulgó el Reglamento de los Servicios de Prisiones⁹. De acuerdo con las circunstancias de la época, la única

3. Cfr. R. D. de 23 de junio.

4. Cfr. Orden de 22 de abril de 1931 (M. CARAZONY-M. GRANADOS-A. SEGOVIA, *Legislación española. Leyes religiosas según los textos oficiales*, Madrid 1935, p. 428).

5. Cfr. art. 1 del Decreto de 4 de agosto de 1931 (*ibidem*, p. 435).

6. Cfr. Orden de 30 de agosto de 1938, cit. Por A. MOTILLA, *El proceso de formación del actual sistema de Derecho eclesiástico*, en «Curso de Derecho eclesiástico» cit., p. 72.

7. Cfr. Decreto de 17 de diciembre de 1943 (BOE de 1 de enero de 1944).

8. Es decir, en 1956, y no 1958, como escribe MOTILLA (*ibidem*, p. 73). Con toda seguridad se trata de un error tipográfico.

9. Cfr. Decreto de 2 de febrero de 1956 (BOE de 15 de marzo).

asistencia religiosa contemplada era la católica, con alguna mención, puramente residual, a la intervención de otras confesiones. Dadas esas circunstancias, puede asegurarse que la asistencia religiosa católica, tal como se delinea en esta norma, aunque no constituya un desarrollo expreso de lo convenido en el Concordato, puede considerarse como tal.

En lo que concierne a las confesiones minoritarias, sólo se preveía que los reclusos no católicos podían ser asistidos por un ministro de su confesión en caso de condena de muerte (arts. 43, 44 y 46); se les eximía de la obligación de asistir a la Misa (art. 77); y podían ser autorizados a comunicar con un ministro de su confesión si acreditaban no profesar el catolicismo (art. 95).

La importancia de los Capellanes católicos resultaba patente. No solamente desarrollaban una función de asistencia estrictamente religiosa, sino que, como verdaderos funcionarios, se les asignaban misiones más propias de política penitenciaria que pastoral, en estrecha colaboración con los órganos directivos de los Centros penitenciarios. El extensísimo artículo 383 especificaba hasta 25 obligaciones propias de los Capellanes.

Con la promulgación de la Constitución de 1978, los principios que hasta entonces habían condicionado la asistencia religiosa penitenciaria, hubieron de cambiar sustancialmente. En efecto, frente a una situación anterior de rígido confesionalismo católico (sólo atemperado a partir de la Ley de Libertad Religiosa de 1967, que instauró un régimen de mera tolerancia), la nueva posición del Estado frente al hecho religioso establecía criterios radicalmente innovadores.

II. HACIA UN CAMBIO EN EL SISTEMA: EL ACUERDO SOBRE ASUNTOS JURÍDICOS DE 1979, LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA DE 1979 Y EL REGLAMENTO PENITENCIARIO DE 1981

Nuestra Carta Magna adoptó como principios fundamentales de inspiración en materia religiosa, como es sabido, el principio de libertad religiosa (art. 16.1) y de no estatalidad de las confesiones (art. 16.3), modalizados por el de igualdad y no discriminación (art.

14), y el de cooperación con las confesiones (art. 16.3 *in fine*). Esto supuso que el Estado tenía que garantizar la máxima libertad religiosa a los individuos y comunidades, y debía abstenerse de realizar directamente cualquier actividad propiamente religiosa. Pero en virtud de lo establecido en el artículo 16, se comprometía a tener en cuenta las creencias religiosas de los españoles y a mantener relaciones de cooperación con las confesiones, de manera que éstas pudieran proporcionar a sus fieles la asistencia religiosa que estos demandasen sin que el Estado pudiera oponerse o dificultarla.

En este sentido, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa¹⁰, después de describir con cierto detalle los principales aspectos —personales y colectivos— que comprende el derecho *matriz* de libertad religiosa, declaraba en el último número de su art. 2 que «para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, *penitenciarios*, y otros bajo su dependencia...».

Sin embargo, poco antes, había tenido lugar un importante hecho con relevancia en nuestro argumento. Me refiero a la conclusión del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979¹¹.

En el artículo IV del Acuerdo se estipulaba que «1. El Estado reconoce y garantiza el ejercicio del derecho a la asistencia religiosa de los ciudadanos internados en establecimientos penitenciarios (...) 2. El régimen de asistencia religiosa católica y la actividad pastoral de los sacerdotes y de los religiosos en los centros mencionados (...) serán regulados de común acuerdo entre las competentes autoridades de la Iglesia y del Estado. En todo caso, quedará salvaguardado el derecho a la libertad religiosa de las personas y el debido respeto a sus principios religiosos y éticos». Teniendo en cuenta que el artículo VIII declaraba derogado el artículo XXXIII del Concordato de 1953, en el que se recogía el compromiso del Estado de asegurar la asistencia religiosa penitenciaria, y que, como se ha visto, el

10. De 5 de julio de 1980 (cfr. BOE de 24 de julio).

11. BOE de 15 de diciembre.

modelo elegido venía desarrollado en el Reglamento de 1956, nos encontramos con que este instrumento jurídico pactuario brindaba la oportunidad de realizar un cambio en la materia que respondiera mejor a las nuevas circunstancias. Aunque no se disuelva explícitamente el Cuerpo de Capellanes de Prisiones, el tenor de este artículo, en relación con la clausula derogatoria, augura la intención de ambas partes de cambiar el sistema, para lo que anunciaban que se pondrían ulteriormente de acuerdo, como efectivamente sucedió.

Por otra parte, la clara voluntad de armonizar los distintos aspectos de la organización jurídica del Estado con los criterios y normas establecidos por las Naciones Unidas en este punto concreto, llevó en nuestro caso a incorporar, a las nuevas normas relativas al régimen penitenciario, el contenido de «las reglas mínimas para el tratamiento de prisioneros»¹², en las que se contempla específicamente la asistencia religiosa¹³.

En un primer momento se mantuvo el tradicional sistema de integración orgánica (por lo que respecta a la asistencia religiosa católica), aunque abriendo la posibilidad de cambiarlo por otro más adecuado. Teóricamente este sistema (de integración orgánica) no resultaba incompatible con las exigencias constitucionales, aunque suscitó serias objeciones ante el carácter aconfesional del Estado (y así lo puso de relieve parte de la doctrina)¹⁴, por más que el Tribunal Constitucional declaró en su momento su no inconstitucionalidad¹⁵.

12. *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, aprobadas por el Consejo Económico Social de las Naciones Unidas el 31 de julio de 1957 (Resolución 663 C.I. XXIV), siguiendo la recomendación del Congreso Internacional para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra del 22 de agosto al 3 de septiembre de 1955. El Consejo de Europa, en su Resolución 73.5, de 19 de enero de 1973, transcribe casi literalmente estas «reglas mínimas». El Comité de ministros del Consejo, emitió una Recomendación el 12 de febrero de 1987, que constituye una versión europea revisada del conjunto de reglas mínimas para el tratamiento de los internos. La asistencia religiosa se recoge en las reglas 46 y 47, bajo el título «Ayuda religiosa y moral».

13. «If the institution contains a sufficient number of prisoners of the same religion, a qualified representative of each religion shall be appointed to hold services and pay pastoral visits».

14. Cfr., entre otros, D. LLAMAZARES, *Derecho eclesiástico del Estado*, Madrid 1989, p. 789; J. GOTI, *Sistema de Derecho Eclesiástico del Estado (Parte especial)*, San Sebastián 1992, p. 270; I.C. IBÁN, *Asistencia religiosa*, en I.C. IBÁN-L. PRIETO SANCHÍS-A. MOTILLA, «Curso de Derecho eclesiástico», Madrid 1991, p. 475.

15. Cfr. Sentencia 14/1982 de 13 de mayo. Aunque referida al Cuerpo Eclesiástico Castrense, es analógicamente aplicable a nuestro caso.

Sin embargo, y como era comprensible, la tendencia legislativa en España se decantó hacia el sistema de concertación (con la Iglesia católica) y de libre acceso (con las confesiones minoritarias).

La Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979¹⁶, pretende instaurar en su propio ámbito la libertad religiosa, y garantizar la debida asistencia religiosa a los internos, de acuerdo con lo establecido en el mencionado artículo 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. En concreto, el capítulo IX, titulado *Asistencia religiosa*, declara en su artículo 54 que «La Administración garantizará la libertad religiosa de los internos y facilitará los medios para que dicha libertad pueda ejercitarse». Además de esta declaración genérica aparecen a lo largo del articulado algunas menciones a aspectos concretos referentes al ejercicio del derecho de libertad religiosa y a la asistencia religiosa confesional.

Por ejemplo, en el artículo 3¹⁷ se declara que la actividad penitenciaria se realizará siempre respetando los derechos de los reclusos sin establecer diferencia alguna por razón de raza, opiniones políticas, *creencias religiosas*, etc., en lógica aplicación del mandato constitucional de no discriminación.

En el artículo 21.2, sobre la alimentación de los internos, se declara que la Administración tendrá en cuenta «en la medida de lo posible» sus convicciones filosóficas y religiosas. No me parece excesivamente generosa esa invocación restrictiva a «la medida de lo posible». Hoy por hoy, en España no es previsible que los reclusos que puedan apelar a este artículo sean numerosos o que su petición pueda plantear graves problemas logísticos a la Administración. Si no se puede realmente proporcionar la alimentación demandada por motivos concretos, bastaría con que la Administración así lo manifestase, y nadie se rompería las vestiduras, pues *nemo ad impossibilia tenendum est*. O hay compromiso, o no lo hay.

En el artículo 24 se establece que los internos participarán en las actividades o responsabilidades de orden educativo, recreativo,

16. BOE de 5 de octubre de 1979.

17. Cfr. Título Preliminar.

religioso, laboral, cultural o deportivo, y en el siguiente¹⁸ se declara que el tiempo de los internos, es decir, el horario de la prisión, se distribuirá de forma que queden atendidas las necesidades *espirituales* y físicas de los reclusos. Ciertamente, el término *espirituales* es más amplio que *religiosas*, pero resulta claro —pienso— que éstas se encuentran incluidas en aquéllas.

Por lo que respecta al importante capítulo del régimen de visitas y comunicaciones, el artículo 51.3 prevé que los reclusos podrán comunicar (previa autorización de la Dirección) con los sacerdotes o ministros de su religión cuya presencia haya sido reclamada previamente. Para estas entrevistas se utilizarán los mismos locales previstos para la comunicación con Abogados o Procuradores. Curiosamente, así como las entrevistas con éstos, sólo pueden ser intervenidas por orden de la autoridad judicial y en los supuestos de terrorismo, en el caso de los ministros de culto se advierte que podrán ser intervenidas «en la forma que se establezca reglamentariamente». La necesaria confidencialidad que requiere la asistencia religiosa personalizada recibe así, de entrada, una protección y seguridad jurídica de menor intensidad que la propia de las relaciones cliente-abogado, lo que no deja de suponer una valoración concreta de la importancia que se atribuye a la asistencia religiosa.

Por último en el artículo 77 se concede al Juez de Vigilancia la posibilidad de formular propuestas a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sobre la organización y actividades de los talleres, escuela, asistencia médica y *religiosa*, etc. de las prisiones. Resulta cuando menos curiosa esta posible intervención judicial en la organización y actividades propias de la asistencia religiosa, ámbito que debería de quedar limitado exclusivamente a las diversas confesiones y a sus ministros. Es de imaginar que esta posibilidad se utilice únicamente para asegurar (y no para *organizar*) que la asistencia religiosa se presta en los términos previstos por la normativa.

Llama la atención que, a la hora de detallar los medios materiales con que deberán contar las prisiones, no se mencionen los lugares de culto, pese a que la enumeración de dependencias que se

18. Cfr. Art. 25.

realiza en el artículo 13 sea casi exhaustiva (dormitorios individuales, enfermerías, escuelas, biblioteca, instalaciones deportivas y recreativas, talleres, patios, peluquería, cocina, comedor, locutorios individualizados, departamento de información al exterior, salas anexas de relaciones familiares), si bien esta omisión ha quedado salvada por lo dispuesto en el artículo 10 del vigente Reglamento Penitenciario, y en lo que respecta a los católicos, además, por el artículo 7 del Acuerdo de 1993.

El hecho más relevante de la nueva Ley estriba en que, por primera vez, la asistencia religiosa, propiamente dicha, no se limita a los católicos, sino que se extiende a todos los internos de cualquier religión¹⁹, y en que, también por vez primera, desaparecen las menciones explícitas a la organización asistencial católica, como corresponde a una norma que se pretende de carácter general. Los posibles compromisos del Estado referentes a soluciones concretas que afecten a las diversas confesiones se asumen mediante la remisión a las consiguientes normas bilaterales, presentes y futuras.

La Ley General Penitenciaria, fue desarrollada mediante el Reglamento Penitenciario, de 8 de mayo de 1981²⁰. En esta extensísima norma, resultan muy numerosas las alusiones a diversos aspectos del derecho de libertad religiosa de los internos, y en concreto a su asistencia religiosa. Curiosamente, frente al criterio instaurado por la Ley General Penitenciaria, vuelven a surgir aquí normas específicas acerca de la asistencia religiosa católica. Este fenómeno no es, sin embargo, exclusivo de la legislación penitenciaria. También la normativa sobre la organización militar es tributaria de este momento histórico en el que se procedía a un cambio no banal en lo que se refiere a la regulación estatal del factor religioso, y en concreto de la asistencia religiosa²¹.

19. En el Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1956, como ya se ha indicado, se realizaban algunas tímidas alusiones a la situación de los no católicos: podían ser asistidos por un ministro de su confesión en caso de condena de muerte; se les eximía de la asistencia a la Misa; podían ser autorizados a comunicar con un ministro de su confesión si acreditaban no profesar el catolicismo.

20. Cfr. R.D. 1201/1981 de 8 de mayo (BOE de 23, 24 y 25 de junio).

21. Cfr., por ejemplo, las Reales Ordenanzas de los tres ejércitos (BOE de 9 de noviembre de 1983, 22 de febrero y 23 de mayo de 1984), el R.D. por el que se crea el Servicio de Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas (BOE de 7 de septiembre de 1990), etc.

Por lo que se refiere a la libertad religiosa en general, el Reglamento volvía a confirmar el compromiso, por parte de la Administración, de garantizar la libertad ideológica y religiosa de los internos (art. 5.2), así como la no discriminación por razón de creencias religiosas (art. 3.4), ya proclamadas por la Ley General Penitenciaria. Se adoptaba como uno de los criterios de organización de los Establecimientos penitenciarios el de proporcionar a los reclusos la posibilidad de realizar, entre otras actividades, las religiosas, en análogas condiciones a las de la vida libre (art. 8.C), y se establecía que, entre las dependencias con que deberían contar los Centros, hubiera un local destinado a culto religioso (art. 10 y 181.2), supliendo de este modo la llamativa omisión de la Ley General Penitenciaria ya señalada. También se preveía que los internos pudieran participar en la programación y desarrollo de las actividades de distinto tipo (entre ellas las religiosas) organizadas o autorizadas por la Dirección de los Centros (arts. 44.6, 135 y 136).

El Reglamento contemplaba la asistencia religiosa propiamente dicha en el Capítulo III del Título III²². En primer lugar, se reiteraba la libertad religiosa de los internos y el compromiso de facilitar los medios para su ejercicio efectivo. A continuación se declaraba que ningún interno sería obligado a asistir a los actos de culto de ninguna confesión, ni se limitaría su asistencia a los organizados por la confesión a la que perteneciera (art. 180).

En el capítulo relativo a las comunicaciones y visitas, se disponía que los ministros de culto (al igual que Médicos, Notarios y profesionales acreditados), siempre que su asistencia hubiera sido solicitada previamente por el conducto reglamentariamente previsto, deberían ser autorizados a comunicar o visitar al interno solicitante en un local adecuado. En cualquier caso, el ministro solicitado tenía que ser acompañado en su visita por el Capellán, si se trataba de un sacerdote católico, o por un funcionario designado por la Dirección del Centro en caso de ministro de otros cultos (art. 102.1). En el artículo 335 se preveía la existencia de un libro registro donde

22. «De las prestaciones de la Administración».

habían de consignarse estas visitas, especificando la identidad del comunicante, día, hora y duración de las visitas.

En cuanto a la asistencia ministerial se distinguía también entre la prestada por sacerdotes católicos o por ministros de otras confesiones. Nos encontramos aquí con una peculiaridad muy común en las normas de Derecho eclesiástico español. Me refiero a la existencia de una doble normativa: una para la Iglesia católica, y otra para las confesiones minoritarias, fruto de complejas razones de orden histórico, sociológico y jurídico (previo confesionalismo plurisecular, implantación mayoritaria de la Iglesia católica, etc.), suficientemente explicadas por la doctrina.

El Reglamento, que —recordamos—, es posterior al Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, establecía que los internos serían atendidos por ministros de la propia confesión, que en el caso de la asistencia religiosa católica sería prestada por los Capellanes del Cuerpo «si lo hubiere en el Establecimiento (no podemos olvidar que se trataba de un Cuerpo en proceso de extinción)²³, o, en su defecto, por un sacerdote de la localidad, sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo 102 (relativo a las visitas de ministros de Culto a los internos) y de lo que se establezca en los Acuerdos que pueda concluir el Estado con las diversas confesiones religiosas» (art. 181.1). Es decir, en caso de que no existieran capellanes-funcionarios, se acudiría a sacerdotes del lugar, que sin ser funcionarios, serían equiparados a éstos, al menos en cuanto a sus funciones, competencias y obligaciones. Quizá sea ésta la novedad de mayor trascendencia, puesto que supone la apertura hacia un nuevo modelo de asistencia religiosa católica, más acorde con las actuales exigencias constitucionales.

El mismo artículo (181.2) preveía que en todos los establecimientos penitenciarios se habilitaría un local adecuado para la celebración de actos de culto o para recibir asistencia religiosa, y que en el régimen de organización interna del Centro se deberían adoptar

23. La Ley 30/1982, de 1 de julio, por la que se modificaban las plantillas de funcionarios de prisiones, todavía asignaba 79 plazas al Cuerpo de Capellanes (cfr. BOE de 10 de julio). No me consta que el Cuerpo de Capellanes haya sido formalmente declarado a extinguir. Para conseguir en la práctica dicho objetivo, basta con que la Administración penitenciaria no convoque concursos para cubrir nuevas plazas. De hecho, los capellanes funcionarios eran 15 en 1993, 10 en 1994, y 6 en 1996.

las medidas necesarias para garantizar a los internos el derecho a la asistencia religiosa y la comunicación con los ministros de culto (art. 181.3). Por último se especificaba que por asistencia religiosa se entendían todas las actividades necesarias para el adecuado desarrollo religioso de la persona (art. 181.4).

El Reglamento dedicaba la sección duodécima del Capítulo II a los Capellanes, como órganos unipersonales dentro de la administración penitenciaria. Nos hallamos ante un claro residuo de confesionalismo, que resulta patente hasta en el lenguaje utilizado. El artículo 293.1 explicaba que éstos «ejercen en los Establecimientos funciones cuasi parroquiales, aunque, por no estar exentos de la jurisdicción ordinaria, dependen del Párroco correspondiente en todo lo que concierne a los llamados derechos parroquiales²⁴. Por esta razón podrán los Párrocos ejercer su sagrado ministerio en los Establecimientos Penitenciarios pertenecientes a su Parroquia, de acuerdo con el Capellán y con sujeción a las disposiciones de este Reglamento».

El número 2 de este artículo realizaba un elenco de las funciones específicas de los Capellanes, que eran: «1.º Celebrar la Santa Misa los domingos y días festivos para facilitar el cumplimiento del precepto dominical a la población reclusa; 2.º Organizar y dirigir la Catequesis, explicar el Evangelio en la Misa de los domingos y días de precepto, y dar charlas sobre temas de dogma, moral y formación humana; 3.º Administrar los Sacramentos e inscribir en el libro correspondiente los datos relativos a bautismos, matrimonios y defunciones acaecidos en el Establecimiento, sin perjuicio de que, por medio del Director, se dé cuenta al Registro Civil y al Párroco para las inscripciones legales; 4.º Visitar a los internos a su ingreso en el Establecimiento y dedicar, al menos, una hora al día para recibir en su despacho a aquéllos que deseen exponerle las dudas y problemas que les afecten». Los números 5.º y 6.º hacían más bien referencia a funciones de tipo administrativo civil.

24. LÓPEZ ALARCÓN niega que sus funciones sean cuasi parroquiales (cfr. op. cit., p. 1185); *vid. infra* el epígrafe 6 sobre la organización confesional de la asistencia religiosa penitenciaria católica.

III. UNA INICIATIVA BILATERAL PRECURSORA: EL ACUERDO MARCO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA CON LOS OBISPOS CATALANES DE 1987

Los problemas de todo tipo que plantea el sistema de integración orgánica, así como la común voluntad de adoptar un sistema de asistencia más concorde con el nuevo carácter aconfesional del Estado, dada a entender en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, tuvo su primera realización práctica en el Acuerdo Marco entre la Generalidad de Cataluña y los obispos catalanes. Cataluña es la única Comunidad Autónoma española con competencias en materia de Administración Penitenciaria²⁵. Este Acuerdo Marco, se firmó el 10 de julio de 1987, entre el Consejero de Justicia de la Generalidad y el Arzobispo de Barcelona en nombre de los obispos de las diócesis catalanas²⁶.

En él se establece la voluntad del Departamento de Justicia de «*afavorir la deguda assistència espiritual i religiosa als interns (...) dins del marc jurídic de la Constitució, per tal de garantirlos la seva llibertat religiosa i de culte i el respecte envers les diferents confessions, d'acord amb el que disposa l'article 2 de la LLei 7/1980, de 5 de juliol, sobre Llibertat Religiosa*», (y teniendo también en cuenta el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre el Estado español y la Santa Sede), las Partes «*consideren necessari l'establiment d'una correcta prestació dels serveis religiosos dins dels centres penitenciaris*». Después de esta declaración de intenciones, el Acuerdo propiamente dicho establece que «*la Generalitat garanteix l'exercici del dret a l'assistència religiosa i espiritual dels interns, tot facilitant els mitjans perquè pugui durse a terme als Centres Penitenciaris*»²⁷. Para ello «*a cada Centre Penitenciari hi haurà un servei o organització per prestar l'assistència religiosa i l'atenció pastoral als interns catòlics del Centre que ho sol·licitin. Aquest servei estarà*

25. Los trasposos de estos servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña se realizaron por el R.D. 3482/1983, de 28 de diciembre (BOE de 20 de febrero de 1984).

26. El Acuerdo, no ha sido publicado ni en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, ni en el Boletín Oficial del Arzobispado de Barcelona; sí en cambio por el de la diócesis de Vic (cfr. MORENO ANTÓN, op. cit., p. 199). El arzobispo de Barcelona firmó como «*encarregat del Sector de Pastoral Penitenciària Interdiocesana pels Bisbes de les Diòcesis de Catalunya*».

27. Cfr. *acord primer*.

obert als altres interns que, lliurement i espontàniament ho demanin»²⁸. Por primera vez se reconoce explícitamente que la asistencia religiosa católica está asegurada, no sólo a los fieles católicos, sino a todos aquellos que, sin serlo, lo demanden libremente. Aunque en la normativa anterior así pudiera también deducirse en virtud del principio de libertad religiosa, pienso que es oportuno ese reconocimiento explícito.

Quizá el aspecto más interesante de este Acuerdo, por lo que tiene de precedente normativo, consiste en la organización personal del sistema. Aunque lógicamente se respeten las funciones de los Capellanes de Prisiones y sus derechos adquiridos, *«els capellans o les persones idònies per prestar l'assistència religiosa seran designats i nomenats per l'Ordinari del lloc corresponent, designació que el Director del centre comunicarà al personal de l'Establiment. El Centre Penitenciari es reserva el dret a demanar la substitució de les persones designades si infringeixen les normes de règim intern del Centre. En aquest cas, el Centre ho comunicarà a la Direcció General de Serveis Penitenciaris —entiendo que de la Generalidad— que farà les gestions necessàries davant l'Ordinari del lloc per procedir a la solució mes adequada que garanteixi la deguda assistència religiosa dels interns*»²⁹. Estamos pues ante un nuevo sistema —similar al de concertación, aunque no exactamente igual— que, a partir de ahora irá sustituyendo progresivamente al de integración orgánica, todavía (por entonces) vigente en el resto de España.

Como puede observarse, dentro de la Administración penitenciaria autónoma de Cataluña, no existe ninguna organización centralizada que se responsabilice de la asistencia religiosa. Este servicio se crea en el nivel local, en cada Centro Penitenciario, y se cubre con personas (no es necesario que sean sacerdotes exclusivamente³⁰) nombradas por el Ordinario del lugar. La Dirección del Centro, se limita a transmitir el nombramiento eclesiástico a los funcionarios del Establecimiento en cuestión.

28. Cfr. *acord segon*.

29. Cfr. *acord quart*.

30. El texto habla de *«els capellans o les persones idònies»*.

En cambio, será el Centro el que «*facilitarà els mitjans necessaris per a la prestació de l'assistència religiosa als interns (...); el local adequat per a la celebració dels actes litúrgics quedarà a disposició dels membres del servei religiós. Igualment se'ls facilitarà l'us d'un despatx*»³¹. Los gastos ocasionados, correrán en último término a cargo de la Generalidad, que «*mitjançant la corresponent dotació pressutària (sic) farà una aportació econòmica necessària per a la realització del servei d'assistència religiosa als Centres Penitenciaris*»³². Aunque resulta poco explícito, el texto parece dar a entender que en la aludida partida presupuestaria se incluirán tanto los gastos generales de tipo material, como las cantidades necesarias para la retribución del personal que preste la asistencia.

IV. LA ASISTENCIA RELIGIOSA ACATÓLICA: CONFESIONES CON ACUERDO Y CONFESIONES SIN ACUERDO³³

El 10 de noviembre de 1992, las Cortes aprobaron los Acuerdos de Cooperación entre el Estado y tres confesiones religiosas «de notorio arraigo» en España, representadas por tres Federaciones en las que se integran las diversas Iglesias y Comunidades: Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), Federación de Comunidades Israelitas (FCI) y Comisión Islámica de España (CIE).

Los tres Acuerdos son muy similares. La asistencia religiosa se contempla en el respectivo artículo 9. En primer lugar se afirma la existencia de un derecho: el derecho a la asistencia religiosa de los internados en Centros o Establecimientos *penitenciarios*, hospitalarios o asistenciales (y otros análogos) del Sector público; derecho cuyo ejercicio se garantiza a través de la labor de los respectivos ministros

31. Cfr. *acord tercer*.

32. Cfr. *acord sisè*.

33. Cfr. M.E. OLMOS, *La asistencia religiosa*, en VV.AA., «Acuerdos del Estado Español con los judíos, musulmanes y protestantes», Salamanca 1994, pp. 189-208; J. MANTECÓN, *Los Acuerdos del Estado con las confesiones acatólicas; textos, comentarios y bibliografía*, Jaén 1995, pp. 54-56.

de culto designados por las distintas Iglesias o Comunidades³⁴, y debidamente autorizados por los Centros públicos concernidos. Considero que esta autorización administrativa constituye un mero requisito de procedibilidad, de forma que ésta tendría que concederse automáticamente con tal que los ministros hayan sido formalmente designados por su confesión en los términos previstos. En caso de negativa por parte de la Administración, ésta habría de ser, lógicamente, motivada.

En los acuerdos con la FCI y CIE se precisa, además, que la Dirección de los Centros públicos esta obligada a transmitir a la Comunidad judía o musulmana las solicitudes de asistencia religiosa recibidas de los internos o sus familiares, si los propios interesados no estuvieran en condiciones de hacerlo³⁵.

En cuanto al concepto y contenido de *asistencia religiosa*, la dicción más clara corresponde al artículo 6 del Acuerdo con la FEREDE, que establece que «a todos los efectos legales, se considerarán funciones de culto o asistencia religiosa las dirigidas directamente al ejercicio del culto, administración de Sacramentos, cura de almas, predicación del Evangelio y magisterio religioso». A este respecto, puede ser útil y aplicable analógicamente, el concepto de asistencia religiosa católica, que se ofrece en el artículo 2 del acuerdo de 20 de mayo de 1993 sobre asistencia religiosa católica en los establecimientos penitenciarios (que veremos a continuación). En los Acuerdos con la FCI se consideran funciones propias de asistencia religiosa las que lo sean con arreglo a la Ley y a la tradición judía. En el Acuerdo con la CIE se utiliza una fórmula parecida, de remisión a la Ley y tradición islámica. En los acuerdos con la CIE y FCI se precisa que «la asistencia religiosa prevista en este artículo comprenderá la que se dispense a los moribundos, así como las honras fúnebres del rito (judío o musulmán)».

Para evitar la captación ilegítima de fieles, en los tres Acuerdos se establece que la asistencia religiosa «se prestará con pleno

34. En el caso de evangélicos y judíos, se requiere además la conformidad de la respectiva Federación.

35. Idéntica prescripción se encuentra en las *Intese* con los Valdenses (art. 6), Asambleas de Dios (art. 4), Adventistas (art. 6) y Judíos (art. 8).

respeto al principio de libertad religiosa», y con sometimiento a las normas de régimen interno de los establecimientos, especialmente en el caso de las instituciones penitenciarias. En los acuerdos con la FCI y la CIE se dispone expresamente que ésta «se realizará de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penitenciaria» (la redacción del acuerdo con la FEREDÉ es menos taxativa). En todo caso, el acceso de los ministros religiosos en estos Centros para el desarrollo de su labor pastoral, es libre y sin limitación de horario.

No se ve muy claro cómo se puede hacer compatible esa libertad de acceso sin limitación de horario, con la sujeción a las normas de régimen interno, que siempre suelen establecer limitaciones de horarios de visita y comportamientos. De todas formas, en caso de posible contradicción, pienso que habría de prevalecer la libertad de acceso del ministro sobre las normas de régimen interno, especialmente en caso de petición de asistencia por parte de alguna persona internada, siempre que circunstancias especiales así lo aconsejen: enfermedad grave, crisis psicológicas agudas, etc.

En cuanto al régimen económico de esta asistencia religiosa, en los acuerdos con la FCI y FEREDÉ, a diferencia de lo que ocurre con la Iglesia Católica³⁶, se establece que los gastos correrán a cargo de la respectiva Comunidad o Iglesia, mientras que en el caso de la CIE se especifica «que serán sufragados en la forma que acuerden los representantes de la Comisión Islámica de España con la dirección de los Centros y Establecimientos públicos», lo que no deja de sugerir un cierto cambio de óptica a la hora de enfocar el asunto; pues, en lugar de afirmar categóricamente que los gastos corren a cargo de las Comunidades concernidas, aquí cabe que la Comunidad islámica y el propio establecimiento lleguen a algún tipo de convenio bilateral por el que el gasto venga a quedar más repartido. Lo que sí está claro en los tres casos es que el mantenimiento de locales destinados a este fin concreto correrá a cargo del Centro correspondiente³⁷.

36. Cfr. art. 5 del acuerdo de 20 de mayo de 1993 sobre Asistencia Religiosa Católica en Centros Penitenciarios, cit.

37. Cfr. art. 54 de la Ley Orgánica 1/1979, cit.

Nos encontramos aquí con otra diferencia notable con respecto a lo convenido con la Iglesia católica. Sin embargo, considero que, al igual que ha sucedido con los gastos ocasionados por la enseñanza religiosa de dos de estas confesiones, no sería de extrañar que en un futuro no muy lejano se intentara una solución parecida, que atenúe de alguna forma las diferencias³⁸.

¿Suponen estos Acuerdos alguna innovación importante con respecto a la normativa general? Pienso que, efectivamente, suponen alguna innovación, aunque no pueda ser calificada como de importante. Se limitan a proporcionar una mayor garantía institucional y seguridad jurídica en ambos sentidos (de las confesiones hacia la Administración penitenciaria y viceversa), en cuanto que ambas partes adquieren algunos compromisos o concretan formas de hacer, como acabamos de ver.

En el caso de las confesiones sin Acuerdo, la normativa no prevé ninguna garantía especial con respecto a las confesiones en sí. En estos casos la asistencia religiosa carece de una dimensión propiamente confesional, limitándose el ordenamiento a garantizar la asistencia religiosa de los internos, individualmente considerados, y en la medida en que éstos la demanden, de conformidad con la legislación general. Como prevé el nuevo Reglamento Penitenciario (vid. *infra*), la autorización a los ministros de estas confesiones por parte de la Dirección de los Centros Penitenciarios, habrá de concederse siempre que la confesión afectada resulte inscrita en el Registro de Entidades Religiosas. En el caso de confesiones no inscritas la condición de ministro de culto habrá de ser valorada *ad casum* por la Dirección del Centro. En caso de denegación hipotéticamente injustificada siempre cabrá la posibilidad de acudir a la vía judicial.

En la realidad, la mayor parte de la asistencia religiosa acatólica la realizan Iglesias y Comunidades integradas en alguna de las Federaciones confesionales con Acuerdo (40 Iglesias evangélicas y 8

38. Por Acuerdo del Consejo de Ministros (1 de marzo de 1996) se aprobaron dos Convenios entre la FEREDE y la CIE por el que establecía el régimen económico de los profesores de enseñanza de la religión evangélica e islámica, por el que el Estado se hacía cargo de los costes en determinadas condiciones (cfr. Resolución de 23 de abril de 1996 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, BOE de 3 y 4 de mayo).

Comunidades musulmanas). De entre las inscritas sin Acuerdo, llaman la atención los Testigos de Jehová, que están presentes en casi todos los Centros penitenciarios (en 33). Existen 16 prisiones en las que no se ha prestado ninguna asistencia religiosa acatólica.

V. EL ACUERDO DE 1993 CON LA IGLESIA CATÓLICA³⁹

Hay que esperar hasta 1993 para que se publicara el nuevo Acuerdo entre el Estado y la Iglesia católica en España, que venía a desarrollar el artículo IV del de Asuntos Jurídicos de 1979, sobre asistencia religiosa católica en los establecimientos penitenciarios⁴⁰. Lógicamente, en todo aquello que no resulta expresamente modificado por este Acuerdo, es de aplicación el Reglamento Penitenciario⁴¹. El artículo 1 reproduce casi literalmente las declaraciones con que se abría el Acuerdo Marco con la Generalidad. El artículo 2 resulta particularmente interesante porque define los que se ha de entender por asistencia religiosa católica: «La asistencia religiosa católica comprenderá las siguientes actividades: Celebración de la Santa Misa los domingos y festividades religiosas y potestativamente cualquier otro día; Visita a los internos, así como recepción en su despacho, por parte del sacerdote encargado de la asistencia religiosa, atención a los que deseen hacer alguna consulta o plantear sus dudas o problemas religiosos; Instrucción y formación religiosa y asesoramiento en cuestiones religiosas y morales; Celebración de los

39. Sobre este punto cfr. el muy completo trabajo de M. MORENO ANTÓN, *La asistencia religiosa católica...*, ya citado, que versa concretamente sobre este Acuerdo, como indica el subtítulo (*Comentario al Acuerdo de 20 de mayo de 1993 entre el Presidente de la CEE y el Ministro de Justicia*).

40. Cfr. Orden de 24 de noviembre de 1993, por la que se dispone la publicación del Acuerdo sobre asistencia religiosa católica en los establecimientos penitenciarios (BOE de 14 de diciembre). En ella se afirma explícitamente que el Acuerdo se realiza en cumplimiento de lo convenido en el Acuerdo de Asuntos Jurídicos, y a tal efecto se subraya que el firmante por parte de la Iglesia (el Presidente de la Conferencia Episcopal española) ha sido debidamente autorizado por la Santa Sede.

41. Como afirma LÓPEZ ALARCÓN, «el citado Reglamento no ha sido derogado expresamente y, por tanto, el Acuerdo solamente puede modificarlo tácitamente. Su fuerza derogatoria se basa en que es ejecución pacticia del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, con rango suficiente para modificar el precedente Real Decreto que aprobó el Reglamento» (op. cit., pp. 1182-1183).

actos de culto y administración de los sacramentos; Aquellas otras actividades directamente relacionadas con el desarrollo religioso del interno; Colaboración en la humanización de la vida penitenciaria».

También por lo que respecta al sistema adoptado, se viene a reproducir lo experimentado en Cataluña. Según el artículo 3, la atención religiosa «se prestará por Sacerdotes⁴², nombrados por el Ordinario del lugar y autorizados formalmente por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias». Su cese podrá tener lugar por propia voluntad, por decisión de la autoridad eclesiástica, o a propuesta de la Dirección General (en estos dos últimos casos deberá informarse con anterioridad a la otra parte). Como puede verse, se adopta ya de forma general un nuevo modelo asistencial, que aun sin poderse denominar en puridad como de concertación, sí que se le parece mucho.

La actividad de estos nuevos «capellanes» se realizará con sometimiento al horario y disciplina del Centro, y al principio de libertad religiosa. Por su parte la Dirección del Centro se compromete a facilitar los medios necesarios (art. 4), entre los que se menciona expresamente una capilla o lugar de culto y un despacho para el capellán (art. 7), mientras la Dirección General correrá con los gastos materiales ocasionados y los de personal (art. 5).

Por lo que se refiere a este capítulo, el Acuerdo es mucho más completo y claro que el catalán. Así, se establecen sueldos personales anuales, que varían en función de la dedicación (media jornada, o jornada completa), revisables según los índices generales de incremento que los Presupuestos del Estado fijen para gastos de personal.

Así, se prevé un sueldo de 1.750.000 de pesetas para los capellanes de jornada completa y de 875.000 para los de media jornada. Todas estas cantidades, determinadas según los criterios expuestos, no se abonan directamente a los capellanes, sino a las diócesis. Es una manera indirecta de reforzar la autoridad de los obispos, y que, si bien puede justificarse por criterios y experiencias pastorales in-

42. En este caso, no se hace ninguna alusión a diáconos u otras personas «idóneas», como sucedía en el Acuerdo Marco de Cataluña.

traeclesiales, no casa muy bien con los criterios personalistas y de libertad del ordenamiento español.

Por otra parte, la dedicación de los sacerdotes encargados, depende del número de reclusos que exista en cada Centro, según baremos que se fijan en el Anexo I del Acuerdo.

<i>N.º de reclusos</i>	<i>Capellanes</i>	<i>Dedicación</i>
Hasta 250	1	Jornada completa
De 250 a 500	2	1 de jornada completa y 1 de media
De 500 a 1.000	3	2 de jornada completa y 1 de media
De 1.000 a 1.500	3	Jornada completa
De 1.500 a 2.000	4	Jornada completa
De 2.000 en adelante	5	Jornada completa

Otra novedad importante consiste en la mención explícita de que los sacerdotes podrán ser ayudados, de manera gratuita, por voluntarios, hombres y mujeres específicamente preparados, propuestos por el Ordinario del lugar y designados por la Administración penitenciaria (art. 6).

VI. LA ORGANIZACIÓN CONFESIONAL DE LA ASISTENCIA CATÓLICA

Así como la asistencia religiosa católica a las Fuerzas Armadas, posee una estructura jurisdiccional propia —el Ordinariato Castrense—, no existe una estructura paralela para la asistencia penitenciaria. De hecho, como se ha indicado, los capellanes (tanto los antiguos miembros integrados en el Cuerpo de Capellanes, como los designados según el nuevo sistema), dependen de los respectivos párrocos del lugar (salvo excepciones de derecho particular).

Sin embargo, la Iglesia, consciente de las peculiares circunstancias que concurren en los fieles encarcelados por la Justicia, les ha dedicado siempre una especial atención pastoral, para lo que se ha servido a veces de institutos religiosos especializados en la pastoral de las cárceles, como sucedía —y sucede— con la Orden Mercedaria. De hecho, el Codex Iuris Canonici de 1983 establece en el cañ. 568 que «*pro iis qui ob vitae condicionem ordinaria parochorum cura frui non valent (...) constituentur, quatenus fieri possit, cappellani*».

Según el *Codex*, los capellanes⁴³ deben de recibir todas las facultades que necesiten para el buen cuidado pastoral que se les encomienda. Así, como especifica el c. 566 u 1 «*cappellanus vi officii facultate gaudet audiendi confessiones fidelium suae curae commissorum, verbi Dei eis praedicandi, Viaticum et unctionem infirmorum administrandi necnon sacramentum confirmationis eis conferendi, qui in periculo mortis vertentur*». Además, se contempla expresamente que aquéllos que trabajan en las cárceles «*praeterea facultatem habet, his tantum in locis exercendam, a censuris latae sententiae non reservatis neque declaratis absolvendi, firmo tamen praescripto can. 976*»⁴⁴. Por otra parte, se establece también que «*in exercitio sui pastoralis muneris, cappellanus debitam cum parrocho servet coniunctionem*»⁴⁵. Gozan, pues, de facultades cuasi parroquiales (al no constituir una jurisdicción exenta o cumulativa); por ello es plenamente congruente la salvaguardia de los derechos que, al no haberle sido conferidos ni por el derecho universal ni el particular, quedan reservados al párroco del lugar (como sería, por ejemplo, la asistencia a matrimonios)⁴⁶.

En España, en 1994 había 141 capellanes dedicados a la asistencia religiosa en alguno de los 88 Centros Penitenciarios del país (75 dependientes de la Administración central; 11 dependientes de la Generalidad de Cataluña; y 2 dependientes del Ministerio de Defensa). Hay que tener en cuenta que el total de reclusos en las cárceles españolas ascendía a 48.362 personas (43.774 varones y 4.588 mujeres), de los que 12.507 se encontraban en situación de prisión preventiva⁴⁷. A estos 141 capellanes, les ayudan un total de 2.676 voluntarios con misión pastoral (si no se puede hablar en el caso de estos voluntarios de estricta misión canónica, sí que se puede hablar, al menos, de autorización o aprobación).

43. El c. 564 define al capellán como «*sacerdos, cui stabili modo committitur cura pastoralis, saltem ex parte, alicuius communitatis aut peculiaris coetus christifidelium, ad normam iuris universalis et particularis exercenda*». Como puede observarse, conviene perfectamente al denominado capellán de prisiones, del que tratamos.

44. Cfr. c. 566 § 2.

45. Cfr. c. 571.

46. A este respecto, cfr. la *Resolutio Sacrae Congregationis Concilii*, de 3 de febrero de 1926, acerca «*de cappellanis carcerum, praesertim quoad assistentiam matrimoniis*», recogida en F.J. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. I, Roma 1967, col. 809.

47. Datos ofrecidos por la revista *Puente* (*Boletín del Secretariado Nacional de Pastoral Penitenciaria*), 8, 1994-XII, p. 2.

En enero de 1997, según datos suministrados por la Conferencia Episcopal, el número de capellanes en los Centros penitenciarios españoles (exceptuando los que dependen de la Generalidad de Cataluña y del Ministerio de Defensa) había descendido a 121 (20 menos que en 1994), de los que 71 lo eran a jornada completa y 50 a media jornada (se incluyen en estas cifras los 6 sacerdotes que quedan del antiguo Cuerpo de Capellanes), que debían atender a un total de 36.037 presos. Existen 20 vacantes de capellanes a tiempo completo y 15 a tiempo parcial que no han podido cubrirse por carencias en la correspondiente asignación presupuestaria. Según los baremos fijados en el Convenio, aplicables a estos datos, la Administración Penitenciaria debería haber transferido a la Conferencia Episcopal 160.900.000 de pesetas, aunque en realidad sólo aportaron 95 millones, lo que explica las vacantes existentes. Los Presupuestos generales del Estado asignaron a este concepto la cantidad de 52 millones, que tuvieron que ser complementados con una partida extraordinaria de 43 millones.

En Cataluña existen diez centros penitenciarios de régimen ordinario y dos en régimen abierto, con una población reclusa de 6.133 internos (datos referidos al 30 de abril de 1997). Los centros de régimen ordinario disponen, cada uno, de un capellán de jornada completa, salvo los de Lérida y Barcelona que disponen de dos cada uno. La asignación destinada por el Departamento de Justicia de la Generalidad a la asistencia religiosa católica asciende a 14.758.065 pesetas⁴⁸.

Aunque sólo existen Centros penitenciarios en 55 de las 68 diócesis de España, únicamente en 26 de ellas se ha erigido un Secretariado Diocesano de Pastoral Penitenciaria. Para coordinar la pastoral penitenciaria existe un Secretariado Nacional de Pastoral Penitenciaria, dependiente de la Comisión Episcopal de Pastoral Social⁴⁹, de la Conferencia Episcopal. A efectos de acción pastoral ha dividido España en siete Zonas: Andalucía (incluye Ceuta y Melilla); Canarias; Castilla-León y Cantabria; Corona de Aragón (Aragón, Baleares, Cataluña y Valencia) y Murcia; País Vasco, Navarra y La Rioja; Galicia y Asturias; Madrid, Castilla-La Mancha y Extremadura.

48. Datos proporcionados por la Dirección General de Servicios Penitenciarios y de Rehabilitación, del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña.

49. Creado el 3 de abril de 1992.

En cada Zona existe un Responsable, que coordina la pastoral penitenciaria en su ámbito geográfico. La Comisión ha elaborado un Plan de Acción Pastoral Penitenciaria para el trienio 1993-1996 en el que, además de fijar objetivos específicamente pastorales y evangelizadores, se insiste en la necesidad de actuar siempre en estrecha colaboración con las Comunidades Parroquiales, a las que se define como «base y fundamento para una Pastoral Penitenciaria eficaz»⁵⁰.

VII. EL NUEVO REGLAMENTO PENITENCIARIO DE 1996⁵¹

El nuevo Reglamento aparece ya como una norma de la que han desaparecido totalmente algunos vestigios confesionales que todavía eran patentes (aunque residuales) en el Reglamento de 1981. Así, por ejemplo, ya no figura entre los artículos dedicados a los órganos penitenciarios unipersonales la Sección dedicada a los Capellanes⁵². Como se recordará, el artículo 293 enumeraba con todo detalle las funciones propias de éstos. Ahora mismo, parece lógico que no se hayan incluido, pues dichas funciones, a más de referirse a una confesión concreta, aparecen perfectamente descritas en el Acuerdo con la Iglesia católica de 1993. En general, puede decirse que el nuevo Reglamento, en la materia que nos ocupa, no realiza ninguna innovación de importancia, limitándose a enunciar y sistematizar las disposiciones de carácter general, y eliminando aquéllas que ya han quedado recogidas o concretadas en los distintos Acuerdos suscritos con las confesiones religiosas.

La asistencia religiosa viene contemplada en el Capítulo III del Título IX⁵³. La mayor novedad consiste en que la asistencia religiosa, en lugar de venir referida a los ministros de culto, pasa a ser vinculada a las confesiones inscritas: «Todos los internos tendrán derecho a dirigirse a una confesión religiosa registrada para solicitar su asistencia siempre que ésta se preste con respeto a los derechos de las restantes personas» (art. 230.1). En el párrafo segundo se establece

50. Cfr. *Conclusiones del Plan de Acción Pastoral Penitenciaria*, Barcelona 1992, p. 14.

51. Cfr. R.D. 190/1996, de 9 de febrero (BOE de 15 de febrero).

52. Cfr. arts. 292 y 293.

53. «De las prestaciones de la Administración Penitenciaria».

que ningún interno podrá ser obligado a asistir o participar en los actos de una confesión religiosa. También se prevé la posibilidad de que se pueda habilitar en los Centros un espacio para la práctica de los ritos religiosos (aspecto que en el caso de los católicos no es potestativo sino vinculante, según el artículo 7 del Acuerdo de 1993). Siempre en el mismo artículo se declara que la Autoridad penitenciaria facilitará a los fieles el cumplimiento de los ritos, días festivos y régimen alimenticio propios de su confesión⁵⁴, en la medida en que lo permitan las disponibilidades presupuestarias, la seguridad del Centro y los derechos fundamentales de los restantes reclusos. Por último, se establece que en todo lo que se refiere a la asistencia religiosa de los internos se estará a lo establecido en los Acuerdos firmados por el Estado con las diferentes confesiones.

En cuanto a las visitas y comunicaciones con ministros de culto se establece que podrán ser autorizadas si éstas se hubieran solicitado por conducto de la Dirección del Centro, y que se realizarán en un lugar adecuado (art. 49.5). Aunque el tenor de este artículo no difiere en demasía de lo preceptuado en la Ley General Penitenciaria y en el anterior Reglamento, me parece que la opción finalmente adoptada es la menos precisa. En efecto el «podrán ser autorizados» del artículo, no responde plenamente a las reglas mínimas emanadas por las Naciones Unidas, que establecen claramente que «*no prisoner shall be refused access to a qualified representative of a religion*». Al tratarse del ejercicio de una manifestación importante de un derecho fundamental, cualquier limitación —incluso legal— ha de ser interpretada restrictivamente: «la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras del mismo. De ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos»⁵⁵.

Conviene señalar que también se detecta una mayor atención de la Administración por el respeto práctico a la intimidad personal

54. Este aspecto, viene ulteriormente asegurado por el artículo 226, que establece que en los Centros penitenciarios se proporcionará a los internos una alimentación que debe responder, entre otros aspectos, a las convicciones personales y religiosas del personal recluso.

55. Cfr. STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 4, d.

del interno. Por ejemplo, se prohíbe que en el ejercicio de las funciones propias de la Administración penitenciaria, se consignen datos referentes a la ideología, religión o creencias de los reclusos salvo con su consentimiento (arts. 7 y 8).

VIII. EL VOLUNTARIADO: ¿UNA NUEVA FORMA DE ASISTENCIA RELIGIOSA?

Así como la actividad asistencial religiosa, hasta 1993 resultaba reservada, estrictamente hablando, al personal religioso de las distintas confesiones, el Acuerdo de 1993 abre nuevas perspectivas a la actividad confesional dentro de las cárceles a través de la institución, cada vez más extendida, del denominado *voluntariado*⁵⁶. De hecho, en España, las organizaciones de voluntariado, de inspiración confesional que desarrollan su misión en las cárceles tiene ya un peso específico considerable: existen 79 asociaciones católicas, con un total de 1116 voluntarios, y 43 asociaciones acatólicas con un total de 222 voluntarios.

El voluntariado, tal como viene configurado en la Ley 6/1996, de 15 de enero⁵⁷ representa la actividad solidaria y altruista de la sociedad civil en la erradicación de situaciones de marginación y en la construcción de una sociedad solidaria en la que los ciudadanos gocen de una calidad de vida digna⁵⁸. Esta actividad puede desarrollarse a través de asociaciones privadas o públicas.

Las condiciones para que estas asociaciones puedan contar con la actividad de voluntarios son: que carezca de ánimo de lucro, que estén legalmente constituidas, que tengan personalidad jurídica propia y que se dediquen a la realización de programas en el marco de las actividades de interés general (social) contemplados por la Ley. No voy a detenerme en el análisis del contenido de esta Ley, pero sí voy a intentar ofrecer una pequeña reflexión acerca de la incidencia que puede tener en el ámbito de la asistencia religiosa prestada por las confesiones en el sistema penitenciario.

56. Cfr. art. 6.

57. Cfr. BOE de 17 de enero.

58. Cfr. *Ibidem*, Exposición de Motivos, 1. Sobre la importancia de las entidades de iniciativa social, voluntariado y de las ONG, cfr. J.M. VÁZQUEZ G. PEÑUELA, *Leyes autonómicas de servicios sociales: su repercusión sobre las entidades eclesásticas*, Pamplona 1991, pp. 137-145.

Nada impide que las confesiones creen entes asociativos con la finalidad de trabajar en la mejora social y personal de los Centros penitenciarios y de los reclusos, respectivamente. Es más, siendo esta una de las finalidades señaladas a la política penitenciaria por la Constitución y por las respectivas normas de desarrollo legislativas y reglamentarias la colaboración de estas asociaciones viene contemplada explícitamente por las mismas⁵⁹. Ahora bien, ¿pueden ser incluidas en lo que propiamente se entiende por asistencia religiosa?

Pienso que, tanto desde el punto de vista de la Administración penitenciaria, como del de las confesiones, la respuesta ha de ser negativa. No se puede confundir política social asistencial con asistencia religiosa propiamente dicha. No cabe duda que, desde un punto de vista pastoral (en el sentido tradicional del término), estas asociaciones pueden representar una valiosa ayuda para la asistencia religiosa, con positivos efectos en el clima de convivencia de los Centros penitenciarios y en la elevación del nivel moral de los internos. De hecho, tanto la Iglesia católica como las confesiones evangélicas cuentan con asociaciones de este tipo. Sin embargo, desde la responsabilidad de la Administración penitenciaria habrá que deslindar muy bien lo que es voluntariado penitenciario de inspiración confesional, de lo que es la asistencia religiosa en sentido propio. A mi modo de ver, no cabría en este caso una aplicación extensiva de los mecanismos previstos entre el Estado y las confesiones para dar cauce a la asistencia religiosa, ya que la responsabilidad de proporcionar la asistencia religiosa se reconoce únicamente a las confesiones y a sus ministros, mientras que en el caso de asociaciones de voluntariado los responsables últimos son sus directivos, que no pueden ser identificados como ministros de una confesión (aunque en ocasiones puedan serlo), y pese a que su actividad esté inspirada por los valores propios de una confesión determinada.

Sí que entraría dentro de lo posible que las confesiones crearan entidades orgánico-funcionales especializados en los que aquéllas delegaran expresamente la realización de la asistencia religiosa, como pudieran ser los Secretariados diocesanos de pastoral penitenciaria. De hecho, tanto la Iglesia católica como algunas Iglesias evangélicas cuen-

59. Cfr. art. 62 del Reglamento Penitenciario.

tan con la ayuda de personal voluntario como instrumento de asistencia religiosa, pero integrados en el órgano oficial encargado de ésta.

IX. CONCLUSIONES

No era mi intención en este trabajo realizar una exposición sistemática de la asistencia religiosa en el sistema penitenciario español, sino más bien exponer su evolución a través de los diversos hitos normativos, unilaterales y pactuarios a través de los que se ha ido configurando, y teniendo como punto de referencia último los principios constitucionales sobre el hecho religioso. Pero considero necesario trazar un breve balance final, a modo de recapitulación.

A raíz de la promulgación de la Constitución de 1978, la asistencia religiosa penitenciaria en España estaba llamada a sufrir un cambio radical. Los objetivos eran patentes: reconocimiento de la libertad religiosa y del principio de igualdad entre las confesiones religiosas; progresiva desconfesionalización de la Administración penitenciaria; y facilitar la asistencia religiosa en régimen de cooperación con las confesiones. La realización de este programa ha sido lenta y articulada: Ley General Penitenciaria (1979), Reglamento Penitenciario (1981), Acuerdo catalán (1983), Acuerdos con las confesiones minoritarias (1992), Acuerdo con la Iglesia católica en España (1993), y finalmente el nuevo Reglamento Penitenciario de 1996.

El Acuerdo de 1993 con la Iglesia católica, acabó definitivamente con el dudosamente constitucional sistema de asistencia religiosa de *integración orgánica*. Sin embargo, este Acuerdo consagra lo que viene siendo una constante en el Derecho eclesiástico español desde siempre; es decir, la existencia de un sistema normativo doble: uno para la Iglesia católica, y otro para las confesiones acatólicas. Y aunque el artículo 181 del Reglamento Penitenciario de 1981 permitía que en los futuros Acuerdos con las confesiones se buscara una equiparación funcional, en la práctica, dichos Acuerdos han optado por un sistema diverso del acordado con la Iglesia católica, como es el de *libre acceso*. La salvedad que hay que subrayar es que ese doble sistema ya no obedece a una imposición por unos previos condicionamientos constitucionales (como sucedía en el período de confesionalidad católica y tolerancia religiosa, fruto de la Ley de Libertad Religiosa de 1967), sino, al menos formalmente, a la voluntad de las

partes implicadas. De todas formas, y teniendo en cuenta los precedentes habidos recientemente en el campo de la enseñanza religiosa acatólica, no cabe descartar un progresivo acercamiento entre los modelos asistenciales adoptados, al menos en algunos aspectos concretos, como podría ser el relativo a las cargas económicas del servicio.

Finalmente el Reglamento Penitenciario de 1996, ha acabado formalmente con los rastros confesionales que aún se detectaban en el Reglamento anterior. También me parece necesario subrayar el cambio de orientación adoptado en lo que se refiere a responsabilidad institucional de la asistencia religiosa prestada, que pasa de los ministros de las respectivas confesiones a las confesiones en sí mismas consideradas, con lo que se pone también de relieve en la normativa general la dimensión colectiva del ejercicio de algunos aspectos de la libertad religiosa, que ya se había puesto de manifiesto con los Acuerdos con las distintas confesiones.

También me parece acertado el criterio que ha llevado a recoger en lo que podríamos denominar —aunque impropriamente en este caso— *Derecho común* (Ley Penitenciaria y Reglamento) la normativa de carácter general, mientras el *Derecho especial* queda reflejado en los Acuerdos con las distintas confesiones (aunque en muchos casos —sobre todo en lo que se refiere a las confesiones minoritarias— éste no haga sino confirmar lo contemplado en aquél).

Así pues, parece felizmente concluido el proceso de instauración en España de una asistencia religiosa penitenciaria que responde a las exigencias constitucionales. En efecto, los textos vigentes —especialmente los bilaterales— reconocen ampliamente el derecho fundamental de libertad religiosa; el principio de cooperación se ha concretado en cuatro Acuerdos con las confesiones católica, judía, evangélica y musulmana; tanto las normas pactuarias como unilaterales del Estado respetan su aconfesionalidad (en este sentido, el Reglamento Penitenciario de 1996 resulta impecable desde el punto de vista de la aconfesionalidad); la igualdad, al menos teórica y formalmente, se respeta, ya que todas las confesiones tienen acceso a los Centros penitenciarios, si bien de forma diversa en cuanto al sistema elegido. En todo caso, las diferencias que se observan vienen a respetar supuestos de hecho distintos, sobre todo teniendo en cuenta el punto de vista cuantitativo.