

ASISTENCIA RELIGIOSA PENITENCIARIA DE LAS CONFESIONES MINORITARIAS CON ACUERDO DE COOPERACIÓN¹

MIGUEL RODRÍGUEZ BLANCO

Catedrático de Derecho Eclesiástico

Universidad de Alcalá

SUMARIO: 1. La asistencia religiosa penitenciaria de las confesiones minoritarias con acuerdo de cooperación; 2. Organización de la asistencia religiosa; 3. Contenido de la asistencia religiosa; 4. Régimen del personal encargado de la asistencia religiosa; 5. Locales; 6. Financiación

1. La asistencia religiosa penitenciaria de las confesiones minoritarias con acuerdo de cooperación

El artículo 9 de los Acuerdos de cooperación firmados en 1992 por el Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Federación de Comunidades Judías de España (FCJE) y la Comisión Islámica de España (CIE)², garantiza el ejercicio del derecho a la asistencia religiosa de los fieles de dichas confesiones internados en establecimientos penitenciarios. Según precisa el artículo, dicha asistencia será proporcionada por los ministros de culto designados por las iglesias o comunidades respectivas que estén debidamente autorizados por los organismos administrativos correspondientes.

En desarrollo de este precepto, se aprobó el Real Decreto 710/2006, de 9 de junio³. Tal como afirma su exposición de motivos, el Real Decreto se dicta con un doble propósito: a) que el procedimiento de acreditación y autorización de los ministros de culto que dispensen asistencia religiosa ofrezca las máximas garantías de seguridad jurídica; b) que se garantice mejor el pleno ejercicio de la libertad religiosa de los fieles evangélicos, judíos o musulmanes internados en centros penitenciarios.

El aumento del pluralismo religioso de la sociedad ha propiciado que la asistencia religiosa penitenciaria llevada a cabo por las confesiones minoritarias haya

¹ Trabajo publicado en MARTÍN SÁNCHEZ, I., GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M. (Coords.), *Algunas cuestiones controvertidas del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en España*, Fundación Universitaria Española, Madrid, pp. 183-207. (ISBN: 978-84-7392-737-6)

² Estos Acuerdos fueron aprobados, respectivamente, por las Leyes 24/1992, 25/1992 y 26/1992, todas ellas de 10 de noviembre.

³ El artículo 1.1 del Real Decreto dispone: "Este real decreto tiene por objeto desarrollar el artículo 9 de los respectivos Acuerdos de cooperación firmados por el Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Judías y la Comisión Islámica de España".

cochado, en los últimos años, una considerable importancia, pues ese pluralismo se proyecta sobre el perfil religioso de los internos en establecimientos penitenciarios. El año 2005, según datos de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, se cerró con 15.773 reclusos extranjeros, los cuales representaban un 29,9 por ciento de la población interna⁴. Muchas de estas personas tienen creencias religiosas islámicas y evangélicas, como lo corroboraba el Proyecto de Real Decreto preparado por el Gobierno que daría lugar al Real Decreto 710/2006. Dicho Proyecto iba acompañado de una memoria en la que se ofrecían los siguientes datos sobre el número de internos en centros penitenciarios pertenecientes a las confesiones religiosas minoritarias que han suscrito acuerdos de cooperación con el Estado: 1.168 presos islámicos, 16 judíos y 1.682 de religión evangélica⁵.

Junto a estos datos, debe tenerse en cuenta que las confesiones religiosas minoritarias tienen una notable presencia en los centros penitenciarios. Con fecha 20 de diciembre de 2006, en respuesta a una pregunta formulada en el Senado por el Grupo Parlamentario Popular, el Gobierno facilitó el número de ministros de culto autorizados por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias que se encontraban prestando asistencia religiosa en establecimientos penitenciarios: 135 católicos, 257 evangélicos, 147 testigos de Jehová, 13 islámicos, 3 judíos y 99 de otras confesiones religiosas (Iglesia adventista, Iglesia de Filadelfia, Iglesia anglicana, etc.)⁶. A la vista de estas cifras, parece claro que cuando se abordó esta cuestión se pretendía regular una materia de indiscutible relevancia y alcance práctico.

El propósito de este trabajo es analizar el contenido del Real Decreto 710/2006 y de la Instrucción 6/2007, de 21 de febrero, de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, dictada en su desarrollo⁷. Los temas que se abordan en el Real Decreto son: objeto y determinación de la Administración competente (artículo 1)⁸; contenido de la asistencia religiosa (artículo 2); propuesta y autorización de asistentes religiosos (artículo 3); requisitos para la autorización (artículo 4); concesión de la autorización (artículo 5); duración de la autorización (artículo 6); cese, revocación y suspensión de la autorización (artículo 7); régimen de la asistencia religiosa (artículo 8); solicitud de asistencia religiosa (artículo 9); locales (artículo 10); régimen económico (artículo 11).

El título competencial que da soporte al Real Decreto aparece explicitado en la disposición final primera. En ella se afirma que el Real Decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª y

⁴ DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS, *Informe General 2005*, Ministerio del Interior, Madrid, 2006, p. 17. A 31 de diciembre de 2008, el número de extranjeros en prisión alcanzaba los 26.201, un 35,61% del total (<http://www.mir.es/INSTPEN/INSTPENI/Gestion/>).

⁵ No hemos manejado directamente la memoria. Los datos fueron publicados en la página Web www.webislam.com con fecha 25 de mayo de 2005.

⁶ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, 4 de enero de 2007, núm. 628, pp. 13-16.

⁷ En virtud del Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, se creó la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, con rango de Subsecretaría, y se suprimió la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

⁸ El artículo 1.2 precisa que a los efectos de este Real Decreto se entiende por Administración penitenciaria competente la Dirección General de Instituciones Penitenciarias o el correspondiente órgano en aquellas Comunidades Autónomas que ejerzan competencias de ejecución de la legislación penitenciaria. Por su parte, la disposición adicional única establece, para el caso de los establecimientos penitenciarios militares, que se entenderá por Administración penitenciaria la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa.

6ª de la Constitución y que será de aplicación en todo el territorio nacional⁹. Para su elaboración, como se indica en la exposición de motivos, se consultó a la Generalidad de Cataluña, puesto que el Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre, traspasó a esta Comunidad Autónoma determinadas funciones y servicios en materia de Administración penitenciaria.

Aparte de consultar a la Generalidad de Cataluña, se solicitó un informe a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa¹⁰ y se pidió el preceptivo dictamen al Consejo de Estado¹¹. A solicitud de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, también elaboró un informe el Consejo General del Poder Judicial¹².

Junto a las consultas, informes y dictámenes anteriores, fueron también consultadas las federaciones confesionales firmantes de los Acuerdos de cooperación de 1992: la FEREDE, la FCJE y la CIE. Se dio así cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional primera de los citados Acuerdos, en la que se dice que el Gobierno pondrá en conocimiento de las federaciones religiosas firmantes, para que éstas puedan expresar su parecer, las iniciativas legislativas que afecten al contenido de los

⁹ El artículo 149.1.1ª de la Constitución recoge la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Por su parte, el artículo 149.1.6ª de la Constitución declara la competencia estatal exclusiva en materia de legislación penitenciaria. Resulta interesante indicar que en el Proyecto de Real Decreto sometido a dictamen del Consejo General del Poder Judicial se mencionaba únicamente el artículo 149.1.1ª como título competencial habilitante. El Consejo General del Poder Judicial hizo las siguientes consideraciones, que motivaron la inclusión del 149.1.6ª en la disposición final primera del Real Decreto: “el texto reglamentario, aunque invoca directamente en la precitada Disposición adicional primera el artículo 149.1.1ª CE, no tiene por objeto específico la regulación del ejercicio del derecho a la libertad de culto, materia sujeta a reserva de Ley Orgánica (art. 81.1 CE), sino más bien la ordenación de la actividad administrativa instrumentada para armonizar el acceso a los centros penitenciarios de los ministros de culto con las necesidades regimentales de seguridad y convivencia. Se ha de entender, por ello, que el título habilitante del Estado para dictar este reglamento se sitúa más bien en la órbita del artículo 149.1.6ª CE, que le atribuye con carácter de exclusividad competencia en materia de legislación penitenciaria, razón por la cual la normativa emanada del Estado no puede ser calificada, con propiedad, de básica; considerando que la facultad de las Comunidades Autónomas de dictar reglamentos con eficacia *ad extra* se circunscribe a aquellas materias sobre las que tengan atribuidas genuinas potestades legislativas, no es posible calificar al presente Real Decreto de norma básica, pues el objeto de su regulación es la actividad penitenciaria, cuya completa formación –legal y reglamentaria– corresponde materialmente al Estado, lo cual se reseña sin perjuicio de las facultades de organización interna de sus propios servicios que correspondan a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencia de gestión y ejecución de la legislación penitenciaria, con las obvias repercusiones que ello pueda tener en el contenido del presente Real Decreto. Se recomienda por ello la reforma de la Disposición adicional primera con el fin de que se mencione complementariamente como título competencial el previsto en el artículo 149.1.6ª CE y se suprima la calificación de norma básica”.

¹⁰ De conformidad con el artículo 8 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, la Comisión Asesora de Libertad Religiosa tiene asignada la función, entre otras, de estudio, informe y propuesta en todas las cuestiones relativas a la aplicación de dicha Ley.

¹¹ Para la aprobación del Real Decreto, puesto que es una norma reglamentaria que ejecuta otra de rango legal, es preceptiva la consulta al Consejo de Estado (artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado). El dictamen del Consejo de Estado fue aprobado con fecha 4 de mayo de 2006. El Proyecto de Real Decreto fue remitido para su consulta por Orden del Ministro del Interior de 30 de marzo de 2006.

¹² El informe, que fue aprobado en la sesión del pleno de dicho organismo de 25 de mayo de 2006, fue solicitado por oficio de 7 de abril de 2005, de acuerdo con lo establecido en el artículo 108.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Acuerdos¹³. En el dictamen del Consejo de Estado se dice expresamente que el Proyecto de Real Decreto fue sometido al trámite de audiencia de la FEREDE, de la FCJE y de la CIE, “cuyas observaciones fueron valoradas en el centro directivo encargado de la tramitación del proyecto y en gran parte incorporadas a su nueva redacción”.

Para estudiar el contenido del Real Decreto 710/2006 y de la 6/2007 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, se tendrá en cuenta, además del contenido del artículo 9 de los Acuerdos de cooperación de 1992 con la FEREDE, la FCJE y la CIE, lo establecido en la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (LOGP) y en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (LOLR).

La LOGP es la norma básica del sistema penitenciario español. La Ley parte del contenido del artículo 25.2 de la Constitución, que recoge el núcleo constitucional de la normativa sobre penas privativas de libertad. Conforme a este artículo, el condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales del Capítulo II del Título I de la Constitución –artículos 14 a 38–, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, precisa el propio artículo, el condenado tendrá derecho al desarrollo integral de su personalidad. El artículo 3 LOGP acoge plenamente este planteamiento. Comienza afirmando que la actividad penitenciaria se ejercerá, en todo caso, con respeto a la personalidad humana de los reclusos y a los derechos e intereses jurídicos de los mismos no afectados por la condena, sin que sea posible establecer diferencia alguna por razón de raza, opiniones políticas, creencias religiosas, condición social o cualesquiera otras circunstancias de análoga naturaleza. En consecuencia –sigue diciendo el precepto– los internos podrán ejercer los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, sin exclusión del derecho de sufragio, salvo que fuesen incompatibles con el objeto de su detención o el cumplimiento de su condena. Dentro de esa referencia a los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales que se recoge en el artículo 3 LOGP, se ha de entender incluido el derecho fundamental de libertad religiosa y sus diversas manifestaciones. En consecuencia, toda persona internada en un centro penitenciario goza plenamente del derecho de libertad religiosa, sin perjuicio de que su ejercicio pueda verse restringido por las limitaciones inherentes al cumplimiento de la pena y a la relación jurídica penitenciaria.

El derecho de libertad religiosa aparece expresamente reconocido en el artículo 54 LOGP, que, bajo la rúbrica *Asistencia religiosa*, establece: “La Administración garantizará la libertad religiosa de los internos y facilitará los medios para que dicha libertad pueda ejercitarse”. En la redacción del precepto está presente la dimensión prestacional del derecho de libertad religiosa a la que se ha referido el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia¹⁴: la Administración no sólo debe garantizar el

¹³ Debe tenerse en cuenta, además, que la disposición adicional tercera de los tres acuerdos de cooperación prevé, para la aplicación y seguimiento de cada acuerdo, la creación de una Comisión Mixta Paritaria con representación de la Administración del Estado y de la federación religiosa firmante.

¹⁴ A estos efectos puede traerse a colación el Fundamento Jurídico 4 de la Sentencia 46/2001, de 15 de febrero: “el contenido del derecho a la libertad religiosa no se agota en la protección frente a injerencias externas de una esfera de libertad individual o colectiva que permite a los ciudadanos actuar con arreglo al credo que profesen (SSTC 19/1985, de 13 de febrero, 120/1990, de 27 de junio, y 63/1994, de 28 de febrero, entre otras), pues cabe apreciar una dimensión externa de la libertad religiosa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que

derecho, sino que también ha de facilitar los medios para su ejercicio. En consonancia con este planteamiento, el artículo 51.3 LOGP dice que los internos podrán ser autorizados a comunicarse en departamentos apropiados con sacerdotes o ministros de su religión cuya presencia haya sido reclamada¹⁵.

Además de estos dos artículos, existen otros preceptos en la LOGP que hacen referencia al derecho de libertad religiosa de los internos. El artículo 21.2 prescribe que la Administración proporcionará a los internos una alimentación controlada por el médico, convenientemente preparada y que responda en cantidad y calidad a las normas dietéticas y de higiene, teniendo en cuenta su estado de salud, la naturaleza del trabajo y, *en la medida de lo posible, sus convicciones filosóficas y religiosas*. Por su parte, el artículo 25 LOGP, tras señalar que en todos los establecimientos penitenciarios regirá un horario que será puntualmente cumplido, indica que el tiempo se distribuirá de manera que se garanticen ocho horas diarias para el descanso nocturno y queden atendidas las *necesidades espirituales* y físicas, las sesiones de tratamiento y las actividades formativas, laborales y culturales de los internos.

La disposición adicional segunda de la LOGP establecía que en el plazo máximo de un año el Gobierno aprobaría el reglamento de desarrollo de la Ley. De acuerdo con esta previsión, el Reglamento Penitenciario fue aprobado por el Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo. Posteriormente, por medio del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, se aprobó un nuevo Reglamento Penitenciario y se derogó el anterior¹⁶. El Capítulo III del Título IX del Reglamento Penitenciario vigente *–De las prestaciones de la Administración Penitenciaria–* lleva por rúbrica *Asistencia religiosa*. Consta de un único artículo, el 230, intitulado *Libertad religiosa*, que tiene cuatro párrafos cuyo contenido es el siguiente: “1. 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. En los Centros podrá habilitarse un

constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el art. 2 LOLR y respecto de las que se exige a los poderes públicos una actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional, conforme a lo que dispone el apartado 3 del mencionado art. 2 LOLR (...) Y como especial expresión de tal actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones o conductas, el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre, y 177/1996, de 11 de noviembre), considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener «las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones», introduciendo de este modo una idea de *aconfesionalidad o laicidad positiva* que «veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales» (STC 177/1996)”.

¹⁵ El precepto señala que esas comunicaciones podrán ser intervenidas en la forma que reglamentariamente se establezca. Asimismo, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en los párrafos 4 y 5 del propio artículo 51 LOGP. El primero dice que las comunicaciones previstas en este artículo podrán efectuarse telefónicamente en los casos y con las garantías que se determinen en el reglamento. El párrafo 5 precisa que esas comunicaciones, tanto las orales como las escritas, podrán ser intervenidas o suspendidas motivadamente por el director del establecimiento dando cuenta a la autoridad judicial competente.

¹⁶ El apartado 2.b) de la disposición derogatoria única así lo indica expresamente. Sin perjuicio de ello, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el apartado 3 de la citada disposición: “No obstante lo dispuesto en el párrafo b) del apartado anterior, se mantiene la vigencia de los artículos 108, 109, 110 y 111 y del primer párrafo del artículo 124 del Reglamento Penitenciario aprobado por el Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, en la redacción dada por el Real Decreto 787/1984, de 26 de marzo, relativos a las faltas o infracciones de los internos, a las sanciones disciplinarias y a los actos de indisciplina grave cuya sanción puede ser inmediatamente ejecutada”.

espacio para la práctica de los ritos religiosos. 2. Ningún interno podrá ser obligado a asistir o participar en los actos de una confesión religiosa. 3. La Autoridad penitenciaria facilitará que los fieles puedan respetar la alimentación, los ritos y los días de fiesta de su respectiva confesión, siempre que lo permitan las disponibilidades presupuestarias, la seguridad y vida del Centro y los derechos fundamentales de los restantes internos. 4. En todo lo relativo a la asistencia religiosa de los internos se estará a lo establecido en los acuerdos firmados por el Estado español con las diferentes confesiones religiosas”.

Por lo que respecta a la LOLR, su artículo 2.1.b) reconoce el derecho de toda persona a practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión. Asimismo, se garantiza la que podría denominarse vertiente negativa de este derecho: el no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a las propias convicciones personales.

El reconocimiento expreso del derecho de toda persona a recibir asistencia religiosa de su propia confesión, se complementa con lo dispuesto en el artículo 2.3 LOLR: “Para la aplicación real y efectiva de estos derechos [los mencionados en los párrafos 1 y 2 del precepto], 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, así como la formación religiosa en centros docentes públicos”. Este artículo, como claramente se puso de manifiesto en la tramitación parlamentaria de la LOLR, tiene una estrecha relación con el 9.2 de la Constitución, del que constituye una concreción¹⁷. La referencia expresa en el artículo 2.3 LOLR a la asistencia religiosa en establecimientos penitenciarios deja claro, en plena concordancia con la LOGP, que todo interno en un centro penitenciario tiene derecho a recibir asistencia religiosa de su propia confesión y que la Administración penitenciaria está obligada a adoptar las medidas necesarias para facilitar el ejercicio y el pleno reconocimiento de ese derecho.

2. Organización de la asistencia religiosa

En el caso de las iglesias evangélicas integradas en la FEREDE, el artículo 9 del Acuerdo de 1992 se limita a decir que se garantiza el derecho a la asistencia religiosa de los internos en establecimientos penitenciarios. El mismo tenor se recoge en el artículo 9 de los Acuerdos con la FCJE y con la CIE, pero en ambos preceptos se añade una precisión importante: las direcciones de los centros penitenciarios estarán obligadas a transmitir a las comunidades judías e islámicas correspondientes las solicitudes de asistencia espiritual recibidas de los internos o, si los propios interesados no estuvieran en condiciones de hacerlo, de sus familiares. Aunque el Acuerdo con la FEREDE no recoge esta obligación, consideramos que la dirección del centro también debe comunicar a las iglesias evangélicas las solicitudes de asistencia formuladas por los propios internos o, en el caso de que éstos no puedan por sí mismos, por sus familiares. Así se deduce, a nuestro juicio, del principio constitucional de libertad religiosa y de la obligación de los poderes públicos de interpretar las normas en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales.

¹⁷ Así se señaló expresamente en la enmienda parlamentaria –presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Coalición Democrática– que dio lugar a la inclusión de este precepto en la LOLR; vid. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Trabajos Parlamentarios* (edición preparada por SANTAOLALLA, F.), Madrid, 1981, p. 16.

En desarrollo de estas previsiones, el artículo 9 del Real Decreto 710/2006 indica que los reclusos de confesión evangélica, judía o islámica que deseen recibir asistencia religiosa, y a los solos efectos de facilitar la organización de dicha asistencia, podrán manifestar, mediante solicitud dirigida a la dirección del centro, su deseo de recibirla¹⁸. Presentada la solicitud –sigue diciendo el precepto–, la dirección del establecimiento la pondrá en conocimiento del ministro de culto acreditado ante el centro.

La asistencia religiosa, tal como precisa el artículo 9 de los Acuerdos, deberá desarrollarse con respeto a la normativa penitenciaria y al régimen de funcionamiento de los establecimientos penitenciarios. En este sentido, el artículo 8 del Real Decreto 710/2006 establece que el acceso de los ministros de culto autorizados a los centros penitenciarios se llevará a cabo en la forma determinada en los Acuerdos de cooperación con el Estado, sin más limitaciones que las derivadas de la necesaria observancia de las normas establecidas en el ordenamiento penitenciario español en lo referente al horario y a la disciplina del centro, así como a los principios de libertad religiosa establecidos en la LOLR. En todo caso, los ministros de culto autorizados deberán asumir las normas de control y seguridad que disponga la Administración penitenciaria, pudiéndose, por razón de dichas normas, limitar su acceso a los centros.

3. Contenido de la asistencia religiosa

Ni la LOGP ni el Reglamento Penitenciario de 1996 establecen disposición alguna sobre el contenido de la asistencia religiosa. Este silencio de la normativa unilateral penitenciaria es lógico, pues la asistencia religiosa es una función propia de las confesiones y, en consecuencia, son éstas las que deben concretar las actividades que comprende¹⁹. Por tal motivo es en los acuerdos de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas donde se encuentran especificadas las actuaciones de asistencia religiosa.

En el caso de las iglesias y comunidades que forman parte de la FEREDE, la FCJE y la CIE, el contenido de la asistencia religiosa viene explicitado en el artículo 2 del Real Decreto 710/2006: ejercicio del culto; prestación de servicios rituales; instrucción y asesoramiento moral y religioso; honras fúnebres en el correspondiente rito. Este elenco de actuaciones se complementa con lo dispuesto en el artículo 10.2 del Real Decreto, conforme al cual la celebración del culto tendrá lugar en los días considerados como festivos en los respectivos Acuerdos de cooperación, sin perjuicio de las normas de régimen interno y de funcionamiento del centro penitenciario. Asimismo, con causa justificada se podrá también celebrar el culto en otros días distintos de los señalados. Debe recordarse que este Real Decreto constituye un desarrollo directo de los Acuerdos de cooperación de 1992 y que para su elaboración se

¹⁸ El Real Decreto no menciona expresamente, a diferencia de los Acuerdos con la FCJE y la CIE, la posibilidad de que sean los familiares del interno los que cursen la petición de asistencia religiosa. Esta omisión fue advertida en el informe sobre el Proyecto de Real Decreto elaborado por el Consejo General del Poder Judicial, que recomendó reiterar en el texto reglamentario la previsión de los acuerdos. No obstante, la propuesta de este organismo no fue acogida en la versión final del Real Decreto.

¹⁹ “Lesiona el principio de laicidad el señalamiento por el Estado de contenidos de la asistencia espiritual, que es competencia de las confesiones religiosas” (LÓPEZ ALARCÓN, M., *La asistencia religiosa*, en VV.AA., *Tratado de Derecho eclesiástico*, Pamplona, 1994, p. 1169).

consultó a la FEREDE, la FCJE y la CIE²⁰, por lo que el contenido que en él se otorga a la asistencia religiosa ha sido consensuado con estas confesiones religiosas.

El Acuerdo con la FEREDE no menciona ningún día festivo propio de las iglesias evangélicas. En cambio, los Acuerdos con la FCJE y con la CIE recogen, en su respectivo artículo 12.2, un elenco de fiestas tradicionales según la *Ley y tradición judías* y la *Ley islámica*²¹.

El artículo 12.2 del Acuerdo con la FCJE señala los siguientes días festivos:

- Año Nuevo (Rosh Hashana), 1º y 2º día; Ida de Expiación (Yon Kippur).
- Fiesta de las Cabañas (Succoth), 1º, 2º, 7º y 8º día.
- Pascua (Pesaj), 1º, 2º, 7º y 8º día.
- Pentecostés (Shavuot), 1º y 2º día.

Por su parte, el artículo 12.2 del Acuerdo con la CIE menciona las siguientes festividades:

- AL HIYRA, correspondiente al 1º de Muharram, primer día del Año Nuevo Islámico.
- ACHURA, décimo día de Muharraq.
- IDU AL-MAULID, corresponde al 12 de Rabiul Awwal, nacimiento del Profeta.
- AL ISRA WA AL-MIRAY, corresponde al 27 de Rayab, fecha del Viaje Nocturno y la Ascensión del Profeta.
- IDU AL-FITR, corresponde a los días 1º, 2º y 3º de Shawwal y celebra la culminación del Ayuno de Ramadán.
- IDU AL-ADHA, corresponde a los días 10º, 11º, y 12º de Du Al-Hyyah y celebra el sacrificio protagonizado por el Profeta Abrahám.

4. Régimen del personal encargado de la asistencia religiosa

A tenor de lo dispuesto en el artículo 51.3 LOGP, los internos pueden ser autorizados a comunicarse con ministros de culto de la confesión religiosa a la que pertenecen. La comunicación tendrá lugar en un departamento apropiado y podrá ser, en determinados casos, intervenida²².

Este artículo fue desarrollado por el 102.1 del Reglamento Penitenciario de 1981, que contemplaba dos tipos de visitas: secreta y no secreta²³. La primera se daba en los casos en que era necesario guardar secreto confesional y se celebraba conforme a

²⁰ En el artículo 9 de los Acuerdos con la FCJE y la CIE ya se había precisado que la asistencia religiosa comprendería, en todo caso, la que se dispense a los moribundos, así como las honras fúnebres del rito judío o islámico.

²¹ Vid. BONET NAVARRO, J., *La celebración de festividades religiosas en los acuerdos de cooperación de 1992*, en "Revista Española de Derecho Canónico", 52 (1995), pp. 299-302.

²² MARTÍNEZ ESCAMILLA, M., *La suspensión e intervención de las comunicaciones del preso*, Madrid, 2000. En la página 158 afirma: "deberán valorarse a la hora de motivar una medida restrictiva de tales comunicaciones aspectos como otros derechos implicados en las mismas, a parte del derecho a la intimidad o al secreto de las comunicaciones. Por ejemplo, en el caso de las visitas de los Ministros del Culto, el derecho fundamental a la libertad religiosa proclamado en el artículo 16.1 de la Constitución, el secreto confesional o la obligación de la Administración de garantizar la libertad religiosa de los internos y de facilitar los medios para que dicha libertad pueda ejercitarse".

²³ Vid. BERISTAIN, A. *Asistencia religiosa. Derechos religiosos de los sancionados a penas privativas de libertad*, en COBO DEL ROSAL, M. (director) y BAJO FERNÁNDEZ M. (coordinador), *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI, Vol. 2.º, Madrid, 1986, pp. 833-834.

la forma prevista para las entrevistas con los abogados defensores: es decir, en locutorios especiales en los que quedaba asegurado que el control del funcionario encargado del servicio era solamente visual²⁴. En el segundo tipo de visita, la no secreta, el ministro de culto, si era católico, iba acompañado por el capellán del centro, mientras que si pertenecía a otra confesión religiosa era acompañado por el funcionario que designase el director del establecimiento. Esta regulación no se aplicaba a los ministros de culto pertenecientes al Cuerpo de Capellanes de Instituciones Penitenciarias, que tenían la condición de funcionarios y formaban parte de los órganos penitenciarios unipersonales. Entre las funciones que les asignaba el artículo 293.2 del Reglamento se encontraba visitar a los internos a su ingreso en el establecimiento y dedicar al menos una hora al día para recibir en su despacho a aquellos que desearan exponerles las dudas y problemas que les afectasen.

El Reglamento Penitenciario de 1996 regula las comunicaciones de los internos con los ministros de culto en su artículo 49.5. En él se dice que estas comunicaciones tendrán lugar en un local apropiado. No obstante, a diferencia de lo que ocurría en la regulación anterior, no se distingue entre las comunicaciones secretas y las no secretas.

Un dato importante que se desprende de los artículos 51.3 LOGP y 49.5 del Reglamento Penitenciario es la exigencia, salvo en el caso residual de los capellanes funcionarios²⁵, de que el ministro de culto esté acreditado. En efecto, todo ministro de culto que realice labores de asistencia religiosa en un establecimiento penitenciario debe ser autorizado por la Administración –estar acreditado– para poder acceder al centro a desempeñar esas labores. Así lo establece también el artículo 9 de los Acuerdos de cooperación suscritos con la FEREDE, la FCJE y la CIE.

El régimen jurídico de los ministros de culto de las iglesias y comunidades integradas en la FEREDE, la FCJE y la CIE que realizan funciones de asistencia religiosa en establecimientos penitenciarios, se encuentra recogido en los artículos 3 a 8 del Real Decreto 710/2006 y en la Instrucción 6/2007 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

1.- *Propuesta y autorización.* La asistencia religiosa en los centros penitenciarios es prestada por ministros de culto designados por las respectivas confesiones y autorizados por la Administración penitenciaria competente. La designación podrá recaer sobre las personas físicas que, perteneciendo a iglesias o comunidades integradas en la FEREDE, en la FCJE o en la CIE, estén dedicadas con carácter estable al ministerio religioso y así lo certifique la respectiva iglesia o comunidad, con la conformidad de la federación o comisión. Esta determinación de las personas que pueden ser designadas para llevar a cabo labores de asistencia religiosa se ajusta a la

²⁴ Cfr. el artículo 101 del Reglamento Penitenciario de 1981.

²⁵ El régimen de los capellanes católicos que se estableció en el Acuerdo de 20 de mayo de 1993 entre el Ministerio de Justicia y la Conferencia Episcopal Española sobre asistencia religiosa católica en centros penitenciarios, conllevó, *de facto*, la declaración a extinguir del Cuerpo de Capellanes de Instituciones Penitenciarias, sin perjuicio de que, conforme a la disposición final primera del Acuerdo, deban respetarse las situaciones y los derechos adquiridos por los sacerdotes pertenecientes a dicho Cuerpo. La declaración a extinguir se ha realizado de forma expresa por medio del artículo 50, apartado siete, de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Según datos de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en el año 2005 sólo quedaban dos capellanes pertenecientes al Cuerpo de Capellanes de Instituciones Penitenciarias; cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS, *Informe General 2005...* cit., p. 175.

definición de ministro de culto que se recoge en el artículo 3 de los Acuerdos de cooperación de 1992²⁶.

2.- *Requisitos para la autorización.* Las confesiones religiosas interesadas en tener autorizados ministros de culto en centros penitenciarios, lo solicitarán a la Administración penitenciaria competente, presentando al efecto la siguiente documentación:

a) Certificado de la iglesia o comunidad de la que dependa el ministro de culto, con la conformidad de su respectiva federación, que acredite que la persona propuesta cumple los requisitos de: i) pertenecer a una iglesia o comunidad integrada en las federaciones firmantes de los acuerdos de cooperación de 1992; ii) dedicarse con carácter estable al ministerio religioso.

b) Certificado negativo de antecedentes penales en España. En el caso de tratarse de ministros de culto extranjeros, deberán acreditar ausencia de antecedentes penales en el país de origen.

c) Indicación del centro o centros ante los que se solicita acreditar al ministro de culto.

Los ministros de culto extranjeros no nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea, de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo ni de la Confederación Suiza, no necesitarán obtener autorización de trabajo para el ejercicio de esta actividad en tanto ésta se limite a funciones estrictamente religiosas y siempre que su iglesia, confesión, comunidad religiosa o su respectiva federación se encuentre debidamente inscrita en el Registro de Entidades Religiosas. Esta precisión, que se recoge en el artículo 4.1.c) del Real Decreto 710/2006, se establece con carácter general en el artículo 41.1.h) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social²⁷. Con independencia de esta excepción, estarán íntegramente sometidos a lo establecido por la

²⁶ -Artículo 3.1 del acuerdo con la FEREDE: “A todos los efectos legales, son ministros de culto de las Iglesias pertenecientes a la FEREDE las personas físicas que estén dedicadas, con carácter estable, a las funciones de culto o asistencia religiosa y acrediten el cumplimiento de estos requisitos mediante certificación expedida por la Iglesia respectiva, con la conformidad de la Comisión Permanente de la FEREDE”.

-Artículo 3.1 del acuerdo con la FCJE: “A todos los efectos legales son ministros de culto de las Comunidades pertenecientes a la Federación de Comunidades Israelitas de España las personas físicas que, hallándose en posesión de la titulación de Rabino, desempeñen sus funciones religiosas con carácter estable y permanente y acrediten el cumplimiento de estos requisitos mediante certificación expedida por la Comunidad a que pertenezcan, con el visado de la Secretaría General de la FCI. Esta certificación de la FCI podrá ser incorporada al Registro de Entidades Religiosas”.

-Artículo 3.1 del acuerdo con la CIE: “1. A los efectos legales, son dirigentes religiosos islámicos e Imanes de las Comunidades Islámicas las personas físicas dedicadas, con carácter estable, a la dirección de las Comunidades a que se refiere el artículo 1 del presente Acuerdo, a la dirección de la oración, formación y asistencia religiosa islámica y acrediten el cumplimiento de estos requisitos mediante certificación expedida por la Comunidad a que pertenezcan, con la conformidad de la «Comisión Islámica de España»”.

²⁷ Según dicho artículo, no será necesario obtener la autorización de trabajo para las siguientes actividades: “Los ministros, religiosos o representantes de las diferentes iglesias y confesiones, debidamente inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, en tanto limiten su actividad a funciones estrictamente religiosas”. Esta previsión ha sido desarrollada por el artículo 68.h del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. Asimismo, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 8 de la Orden de 8 de mayo de 1997, por la que se fijan normas generales y de procedimiento en relación con el reconocimiento de situaciones de excepción a la obligación de obtener permiso de trabajo.

normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, incluida la necesidad de haber obtenido, en su caso, la correspondiente autorización de residencia a través de los procedimientos y con los requisitos previstos en dicha normativa.

La mencionada documentación, como precisa la Instrucción 6/2007 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, se presentará por las confesiones religiosas en los centros penitenciarios en los que se solicite la intervención. Los centros deben remitirla a la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria, quien, previo informe de la Unidad de Coordinación de Seguridad, procederá, en su caso, a la autorización de la actividad religiosa y de la entrada de los ministros de culto en el centro.

En este punto debe traerse a colación el Oficio de la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria de fecha 23 de marzo de 2007, dirigido a los directores de los establecimientos penitenciarios, en el que se les recuerda la necesidad de cumplir lo dispuesto en la Instrucción 6/2007, que recoge la normativa del Real Decreto 710/2006: “En cumplimiento de dicha Instrucción se recuerda a los Directores de los Centros Penitenciarios en los que algún Imán esté prestando asistencia religiosa, o que haya o vaya a solicitar autorización para su desempeño, que deben recabar del mismo la documentación exigida y en concreto, el certificado de la Comisión Islámica de España que le acredite como ministro de culto autorizado para impartir dicha confesión en el centro. Se notificará y remitirá la documentación citada a esta Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria con carácter de urgencia, para su aprobación y tener constancia de los imanes que están impartiendo culto en los centros penitenciarios. Se informará a los imanes que no hayan aportado dicha documentación, que deberán recabar la misma con carácter de urgencia y presentarla en los centros, advirtiéndoles que de no hacerlo se procederá a suspender su autorización de entrada en los centros penitenciarios. Los ministros de culto de las restantes confesiones religiosas (excepto de la Iglesia católica, cuyo procedimiento viene regulado por la Orden de 24 de noviembre de 1993) deberán seguir el mismo procedimiento que el anteriormente citado, a efectos de adecuar su autorización de entrada en los centros penitenciarios a la nueva normativa establecida por el Real Decreto 710/2006 de 9 de junio”.

Hasta marzo de 2008, se habían acreditado 102 ministros de culto de la FEREDE: 102, ninguno de la FCJE y ninguno de la CIE. A dicha fecha, habían solicitado intervención y presentado documentación diez imanes, pero todavía no habían sido reconocidos por la CIE.

3.- *Concesión de la autorización.* La autorización se concederá siempre que se documenten suficientemente los extremos citados en el punto anterior y la persona propuesta ofrezca las garantías de seguridad exigibles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.2 del Reglamento Penitenciario y demás normativa penitenciaria aplicable en esta materia. El citado precepto reglamentario, de acuerdo con el artículo 51 LOGP, sólo permite restringir las comunicaciones del interno por razones de seguridad, de interés del tratamiento y de buen funcionamiento del establecimiento. En la memoria que acompañaba al Proyecto de Real Decreto que daría lugar al Real Decreto 710/2006, se decía que la autorización que otorga la Administración a los ministros de culto no es una autorización típica sometida al Derecho administrativo, sino que se trata más bien de un permiso de acceso que no engendra ningún tipo de

vinculación, ni jurídica ni laboral, ni de ningún otro tipo, entre el centro penitenciario y la persona autorizada; el control –se añadía– carece de carácter intervencionista y se limita, principalmente, al examen del cumplimiento de unos requisitos de carácter formal como modo de garantizar la seguridad jurídica de los destinatarios de la asistencia religiosa y, en todo caso, el orden público.

Como puntualizaba el Consejo General del Poder Judicial en su informe sobre el Proyecto de Real Decreto, no conviene exagerar el carácter formal del otorgamiento de la autorización, pues la intervención de la Administración penitenciaria no puede verse degradada a una mera y formularia homologación de las propuestas que le presenten los órganos representativos de las confesiones religiosas, sino que debe desplegar un esfuerzo complementario de comprobación de la idoneidad de los candidatos desde el punto de vista de la seguridad de los centros, el mantenimiento de la convivencia y el interés del tratamiento de los reclusos, variables éstas que el artículo 51.1 LOGP alza como límites del derecho de comunicación de los internos con familiares, amigos, representantes de organismos e instituciones y profesionales, incluidos sacerdotes y ministros de culto²⁸.

No se concederá la autorización en el supuesto de que ya existiera en el centro un número de ministros de culto autorizados de la misma federación confesional que se estimara suficiente en función de la asistencia religiosa solicitada.

La resolución concediendo o denegando la autorización deberá dictarse y notificarse en el plazo de cuatro meses a partir de la entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para resolver. La falta de notificación de resolución expresa en el plazo de cuatro meses determinará la estimación de la solicitud por silencio administrativo.

4.- *Formación.* La Administración penitenciaria competente podrá organizar cursillos o sesiones de formación, de obligado seguimiento para los ministros de culto propuestos, en materias penitenciarias que afecten al ejercicio de sus tareas. Tal como está regulada esta cuestión, hay que entender que un ministro de culto que no participe en las actividades de formación de carácter obligatorio no podrá ser autorizado o, si ya se encontraba autorizado, podrá ser cesado en sus funciones.

5.- *Seguridad Social.* Los ministros de culto autorizados deberán estar debidamente afiliados a la Seguridad Social, cuando así se derive de la normativa aplicable a la respectiva confesión. En este punto hay que tener en cuenta lo previsto en el artículo 5 de los Acuerdos de cooperación de 1992 con la FEREDE, la FCJE y la CIE, que prevén, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 2398/1977, de 27 de agosto, la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los ministros de culto que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 3 de los Acuerdos²⁹. En el caso del Acuerdo con la FEREDE, esta previsión ha sido desarrollada por medio del Real Decreto 369/1999, de 5 de marzo, sobre términos y condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los ministros de culto de las iglesias

²⁸ Sobre este punto remitimos nuevamente a MARTÍNEZ ESCAMILLA, M., *La suspensión e intervención de las comunicaciones del preso...* cit., *passim*.

²⁹ Sobre el artículo 5 de los Acuerdos de cooperación de 1992 vid. CASTRO ARGÜELLES, M. A. y RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Seguridad Social de ministros de culto y religiosos*, en “Ius Canonicum”, 44 (2004), pp. 175-187.

pertenecientes a la FEREDE. Por su parte, el artículo 5 del Acuerdo con la CIE ha sido desarrollado por el Real Decreto 176/2006, de 10 de febrero, sobre términos y condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los dirigentes religiosos e imanes de las comunidades integradas en la CIE.

6.- *Duración de la autorización.* La autorización tendrá una validez anual, entendiéndose sucesivamente renovada por períodos de un año siempre que no se produzca una resolución motivada en sentido contrario.

7.- *Cese, revocación y suspensión de la autorización.* Los ministros de culto acreditados cesarán en sus actividades a iniciativa propia o de la autoridad religiosa de la que dependan. Dicha decisión deberá ser comunicada a la Administración penitenciaria competente.

Por su parte, la Administración penitenciaria podrá revocar la autorización cuando el ministro de culto realice actividades no previstas en el régimen de la asistencia religiosa, siempre que sean contrarias al régimen del centro o a la normativa penitenciaria. La revocación debe dictarse por resolución motivada, previa audiencia al interesado. También procederá la revocación cuando se produzca un incumplimiento sobrevenido de los requisitos que justificaron su otorgamiento.

Si la actividad del ministro de culto atentara gravemente contra el régimen y seguridad del centro, o conculcara el ordenamiento jurídico, el director del establecimiento podrá suspender cautelarmente la autorización mediante resolución motivada, hasta que se pronuncie el órgano competente sobre la revocación³⁰.

8.- *Régimen jurídico de la asistencia religiosa.* Los ministros de culto autorizados accederán a los centros penitenciarios en la forma determinada en los Acuerdos de cooperación de 1992. Aunque los acuerdos establecen la regla general de que el acceso de los ministros a los establecimientos en los que prestan asistencia

³⁰ La mención expresa de la facultad del director de suspender la autorización fue sugerida por el informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Proyecto del que luego sería el Real Decreto 710/2006. En el informe se decía que la regulación prevista en el Proyecto para la revocación de la autorización del ministro de culto, “merece ser complementada con alguna determinación adicional acerca de las potestades de intervención del Director del Centro en supuestos de infracción flagrante del régimen jurídico aplicable a la asistencia religiosa penitenciaria. Dado que la revocación de la autorización competirá a la misma autoridad que otorgó la acreditación –Dirección General de Instituciones Penitenciarias o, en las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de ejecución penitenciaria, el órgano propio correspondiente–, y que el trámite revocatorio pudiera demorarse en el tiempo, sería conveniente que en aquellos casos en que se hubiere evidenciado un ejercicio abusivo de la función de asistencia religiosa con daño inmediato para el orden del Centro, para su seguridad o incluso para el tratamiento de los internos, el Director del Centro Penitenciario quedase facultado para acordar la suspensión cautelar de la autorización, poniéndolo en conocimiento inmediato del Centro Directivo y de la autoridad judicial competente. Aunque ciertamente esta previsión es una manifestación del ejercicio de las facultades legalmente atribuidas al Director del Centro, en particular en el artículo 51.5 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, que dispone que las comunicaciones orales y escritas de los internos podrán ser suspendidas o intervenidas motivadamente por el Director del establecimiento, dando cuenta a la autoridad judicial competente, su mención expresa en el presente Real Decreto contribuiría a delimitar adecuadamente el alcance de la autorización o acreditación otorgada al ministro de culto, recordando que dicha acreditación no crea un vínculo definitivo con la Administración, en cuanto que por su naturaleza constituye una mera autorización de acceso a los establecimientos, susceptible de revocación por la autoridad que la otorga, pero también de suspensión por quien tiene encomendada la dirección del Centro, siempre que existan motivos racionales y fundados para ello”.

religiosa será libre y sin limitación de horario, en el caso de los establecimientos penitenciarios especifican expresamente que los ministros deben observar las normas previstas en el ordenamiento penitenciario respecto al horario y disciplina del centro. Asimismo, deberán asumir las normas de control y seguridad que disponga la Administración penitenciaria. En aplicación de tales normas se puede limitar el acceso de los ministros de culto a los centros, pero esta medida, que constituiría una restricción del derecho del interno a recibir asistencia religiosa, deberá responder a un fin legítimo, estar justificada y aplicarse de forma proporcionada.

9.- *Voluntarios*. Además de por los ministros de culto, la asistencia religiosa podrá ser desempeñada por voluntarios que designen las confesiones religiosas. Estos voluntarios, que realizarán sus funciones de forma gratuita, tendrán que cumplir los requisitos de autorización que se exigen a los ministros de culto y deberán estar cubiertos por un seguro suscrito por la iglesia o comunidad de la que dependan.

5. Locales

El artículo 13 LOGP, que realiza una enumeración detallada de los servicios con los que deben contar los centros penitenciarios en el conjunto de sus dependencias, no contempla expresamente la existencia de un local destinado a la práctica religiosa³¹. No obstante, dicho precepto termina con una previsión general, conforme a la cual los establecimientos contarán, además de los servicios mencionados, con todos aquellos que permitan desarrollar en ellos una vida de colectividad organizada y una adecuada clasificación de los internos, en relación con los fines que en cada caso les están atribuidos³².

Esta previsión permitió que el artículo 10 del Reglamento Penitenciario de 1981 incluyera la existencia de un local destinado al culto religioso en el elenco de servicios de los centros penitenciarios³³. A su vez, lo dispuesto en este precepto se complementaba con lo previsto en el artículo 181.2 del propio Reglamento, cuyo contenido era el siguiente: “Se habilitará un local adecuado para la celebración de los actos de culto o de asistencia propios de las distintas Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas”. Como advirtió BERISTAIN, el artículo no exigía que el local se dedicase exclusivamente a los actos de culto, pero sí exigía, al menos, la existencia del local y que fuera adecuado³⁴. En la Instrucción de 9 de junio de 1986 de la Dirección

³¹ Su tenor literal es el siguiente: “Los establecimientos penitenciarios deberán contar en el conjunto de sus dependencias con servicios idóneos de dormitorios individuales, enfermerías, escuelas, biblioteca, instalaciones deportivas y recreativas, talleres, patios, peluquería, cocina, comedor, locutorios individualizados, departamento de información al exterior, salas anejas de relaciones familiares y, en general, todos aquellos que permitan desarrollar en ellos una vida de colectividad organizada y una adecuada clasificación de los internos, en relación con los fines que en cada caso les están atribuidos”.

³² Algún autor ha destacado la ausencia de mención de los locales de culto religioso en el detallado elenco de servicios del artículo 13 LOGP: “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 realiza en el artículo 13 sea casi exhaustiva” (MANTECÓN SANCHO, J. *La asistencia religiosa penitenciaria en las normas unilaterales y acuerdos con las confesiones*, en “*Ius Canonicum*”, 37 (1997), pp. 579-580).

³³ El precepto establecía: “Los Establecimientos Penitenciarios deberán contar en el conjunto de sus dependencias con servicios idóneos de (...) local destinado a culto religioso”.

³⁴ Vid. BERISTAIN, A., *Asistencia religiosa. Derechos religiosos de los sancionados a penas privativas de libertad...* cit., p. 831. El autor advertía que en muchas ocasiones el local no era adecuado, quizá

General de Instituciones Penitenciarias, se daba a entender que en todo centro penitenciario existía una capilla católica³⁵, lo cual, además de ser explicable por razones históricas y por el mantenimiento del Cuerpo de Capellanes de Instituciones Penitenciarias en el Reglamento Penitenciario de 1981, era perfectamente compatible con la regulación descrita.

El Reglamento Penitenciario de 1996 no incluye, entre las dotaciones y dependencias obligatorias de los establecimientos penitenciarios, la existencia de un local destinado a la práctica religiosa. El artículo 230.1 *in fine* recoge únicamente la siguiente previsión: “En los Centros podrá habilitarse un espacio para la práctica de los ritos religiosos”. En desarrollo de este precepto, la Circular 4/1997, de 17 de marzo, de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias se limitó a señalar que se procurará que las actividades de culto se desarrollen en un lugar adecuado en el interior del centro penitenciario. Los tres Acuerdos de cooperación de 1992 con la FEREDE, la FCJE y la CIE no reconocen de forma expresa el derecho a contar con un local específicamente destinado a la asistencia religiosa evangélica, judía o islámica, pero sí mencionan el derecho de estas confesiones a utilizar los “locales que, a tal fin, existan en el centro correspondiente”³⁶. El artículo 10.1 del Real Decreto 710/2006 sigue lo previsto en el artículo 230.1 del Reglamento Penitenciario, añadiendo la posibilidad de utilizar para las prácticas religiosas espacios destinados a usos múltiples: “Para la prestación de la asistencia religiosa prevista en este real decreto, se podrán habilitar locales en los centros penitenciarios en los que se pueda celebrar el culto o impartir asistencia religiosa, en función de las solicitudes existentes, pudiendo ser destinados a estos fines espacios de usos múltiples”. La misma previsión recoge la Instrucción 6/2007 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

De acuerdo con esta regulación, el establecimiento de un local destinado al culto constituye una decisión discrecional de la Administración penitenciaria (*podrá habilitarse*, dice el Reglamento). Asimismo, cabe la posibilidad de que la asistencia religiosa se lleve a cabo en espacios no destinados específicamente a un uso religioso, como son los de usos múltiples. En todo caso, es evidente que tanto las reuniones de los internos con los ministros de culto de su confesión como la celebración de actos religiosos deberán realizarse en *locales apropiados*. Sólo así se respetará el derecho de los reclusos a la libertad religiosa y se cumplirá la obligación de la Administración de garantizar el ejercicio de este derecho.

No obstante, puesto que los Acuerdos de cooperación de 1992 con la FEREDE, la FCJE y la CIE reconocen el derecho a utilizar los locales destinados a asistencia religiosa que existan en los establecimientos públicos, consideramos que debería admitirse la posibilidad de que las confesiones religiosas minoritarias puedan hacer uso de los locales –despacho y capilla– habilitados para la asistencia religiosa católica en aquellos casos en que no sea posible destinarles un espacio propio para ellas, bien por

“porque las personas que deciden sobre el tema opinan –erróneamente– que cualquier local sirve para celebrar los actos litúrgicos”.

³⁵ En ella se decía que los directores de los centros debían procurar que las actividades llevadas a cabo por las distintas confesiones religiosas “puedan desarrollarse en el interior del Establecimiento en un lugar adecuado y digno utilizando, si es necesario, con las debidas garantías, la capilla destinada al culto católico”.

³⁶ Cfr. el artículo 9.4 del Acuerdo con la FEREDE y los artículos 9.3 de los Acuerdos con la FCJE y la CIE.

razones estructurales o económicas, o bien por la escasa demanda de asistencia religiosa.

Esta conclusión viene avalada, en nuestra opinión³⁷, por las siguientes razones: 1ª, el coste de dotación, mantenimiento y reparación de los locales destinados a la Iglesia católica es asumido por la Administración penitenciaria; 2ª, se trata de locales que tienen por objeto garantizar y permitir el ejercicio del derecho de libertad religiosa por parte de los internos y que, precisamente por ello, forman parte de las prestaciones que ofrece la Administración penitenciaria: más que locales al servicio de una concreta confesión, son locales al servicio de los internos.

Este criterio aparecía recogido en la Instrucción de 9 de junio de 1986 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en la que se decía que los directores de los centros debían procurar que las actividades llevadas a cabo por las distintas confesiones religiosas “puedan desarrollarse en el interior del Establecimiento en un lugar adecuado y digno utilizando, si es necesario, con las debidas garantías, la capilla destinada al culto católico”. Se trata, somos conscientes, de una interpretación discutible, pues la Iglesia católica tiene reconocido el derecho a contar con esos recursos materiales en el Acuerdo sobre asistencia religiosa católica en centros penitenciarios, alcanzado el 20 de mayo de 1993 entre el Ministerio de Justicia y la Conferencia Episcopal Española³⁸, y este acuerdo ha sido suscrito en desarrollo de lo previsto en el artículo IV.2 del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre el Estado Español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, por lo que no puede ser modificado unilateralmente ni por la legislación estatal ni por los acuerdos de cooperación firmados con otras confesiones religiosas.

6. Financiación

Ni la LOGP ni el actual Reglamento Penitenciario de 1996 recogen disposición alguna sobre la financiación de la asistencia religiosa. En los Acuerdos de cooperación de 1992 existe una regulación para los evangélicos y los judíos distinta de la prevista para los musulmanes. En los Acuerdos con la FEREDE y la FCJE se dice que los gastos que origine la asistencia religiosa serán asumidos por las iglesias evangélicas y las comunidades judías³⁹. En cambio, en el Acuerdo con la CIE se establece que los gastos que origine el desarrollo de la asistencia religiosa serán sufragados en la forma que acuerden los representantes de la CIE con la dirección de los centros y establecimientos en los que se lleve a cabo la asistencia religiosa.

En este punto concreto, el Real Decreto 710/2006 no añade nada con respecto al régimen de los Acuerdos. Su artículo 11 prescribe que la financiación de los gastos materiales y de personal que ocasione la asistencia religiosa *se realizará de*

³⁷ Hemos mantenido este criterio en RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, Madrid, 2000, pp. 154-155.

³⁸ El artículo 7 del Acuerdo establece: “Los Establecimientos penitenciarios dispondrán de una capilla para la oración, y si ello no fuera posible, deberán contar con un local apto para la celebración de los actos de culto, cuyas dimensiones estarán en función de la estructura y de las necesidades del Centro, y con un despacho destinado al resto de las actividades propias de la asistencia religiosa, cuyo mantenimiento y reparaciones, así como la adquisición de los elementos materiales de culto, correrán a cargo de la Administración penitenciaria”.

³⁹ Cfr. artículo 9.4 del Acuerdo con la FEREDE y 9.3 del Acuerdo con la FCJE.

conformidad con lo dispuesto en los Acuerdos de cooperación con el Estado y en la legislación aplicable en cada caso. No obstante, hay que tener en cuenta que el Real Decreto fue acompañado de una memoria económica que recogía, para el año 2006, una dotación, a cargo de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, de 777.940 euros para gastos de personal e infraestructura (locales)⁴⁰.

El 24 de octubre de 2007 se firmó un Convenio de colaboración entre los Ministerios de Justicia e Interior y la CIE con la finalidad sufragar los gastos originados por la asistencia religiosa islámica. Su cláusula primera establece: “La Dirección General de Instituciones Penitenciarias sufragará con cargo a sus presupuestos los gastos materiales y de personal que ocasione la asistencia religiosa prestada en el ámbito penitenciario, en el ámbito de su competencia, por los imanes o personas designadas por las comunidades y debidamente autorizadas en la forma establecida en el Real Decreto 710/2006”. La cláusula segunda precisa que únicamente procederá sufragar los gastos señalados en la cláusula primera cuando el número de internos que solicite y reciba asistencia religiosa islámica en un mismo centro penitenciario sea igual o superior a diez. La cantidad total de financiación fijada para el año 2007 fue de 41.000 euros y se asumió el compromiso de reajustarla periódicamente a través de los Presupuestos Generales del Estado en función de la demanda de asistencia religiosa realizada. Sin embargo, las dificultades que existen para la autorización de imanes que desempeñen las labores de asistencia religiosa (recuérdese el dato ofrecido más atrás de que en marzo de 2008 todavía no había ningún imán acreditado), están imposibilitando la puesta en práctica del Convenio.

Por lo que respecta a la FEREDE y a la FCJE, no consta que se haya alcanzado ningún compromiso de financiación. En nuestra opinión, pese al tenor literal de los Acuerdos de cooperación de 1992, salvo que se acreditara que las iglesias evangélicas y las comunidades judías rechazan el apoyo económico de la Administración, deberían concedérseles las mismas condiciones de financiación que se han firmado con la CIE, pues lo contrario implicaría que el Estado valora de forma distinta la asistencia religiosa que llevan a cabo unas y otras confesiones religiosas, lo cual sería contrario a los principios de laicidad y no discriminación⁴¹.

⁴⁰ La disposición final segunda del Real Decreto dispone que el Ministerio de Economía y Hacienda realizará las modificaciones presupuestarias precisas para su cumplimiento.

⁴¹ Comentando la diferencia entre los acuerdos, se han hecho las siguientes consideraciones: “En el caso de la asistencia religiosa estamos ante un supuesto en el que los ciudadanos, no las Confesiones, tienen derecho a que el costo de esa asistencia sea financiada por el Estado, pero las Confesiones, en uso de su legítimo derecho, pueden optar por correr ellas con ese coste de financiación: lo que el Estado tiene obligación de asegurar es que esa asistencia sea prestada en las condiciones debidas; que unas Confesiones asuman voluntariamente ese costo no entraña violación alguna del principio de igualdad” [LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Los acuerdos y el principio de igualdad; comparación con los acuerdos con la Iglesia católica y situación jurídica de las confesiones sin acuerdo*, en REINA, V. y FÉLIX BALLESTA, M. A., (Coordinadores), *Acuerdos del Estado Español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*. Barcelona, 1994, Madrid, 1996, p. 184]. En el contexto actual no resulta posible admitir íntegramente esta valoración, pues, al menos en el caso de la FEREDE, está claro que las iglesias evangélicas integradas en la federación desean que el Estado les compense los gastos que conlleva la prestación de asistencia religiosa en establecimientos públicos. Puede verse en este sentido el *Informe acerca de la solicitud de medidas sobre asuntos económicos de las iglesias de la FEREDE y sobre las bases para el diálogo y la negociación*, presentado al Ministro de Justicia el 12 de julio de 2004 (<http://www.ferede.org/pdf/convenio.pdf>).