

LA ASISTENCIA RELIGIOSA EN EL SISTEMA PENITENCIARIO ESPAÑOL *

JOAQUÍN MANTECÓN SANCHO
Profesor de Titular de Derecho Eclesiástico
de la Universidad de Jaén

SUMARIO

1. Introducción;—2. Precedentes históricos;—3. Hacia un cambio en el régimen asistencial;—4. El precedente del Acuerdo Marco con la Generalidad de Cataluña;—5. El Acuerdo de 1993;—6. La organización confesional de la asistencia católica;—7. La asistencia religiosa acatólica;—8. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

Con el término genérico de *asistencia religiosa* suele designarse el sistema arbitrado por el Estado para que, aquellos ciudadanos que se encuentran en situaciones peculiares, en las que no les resulta fácil cumplir con sus deberes religiosos, puedan vivirlos, de manera que también entonces el ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa pueda ser real y efectivo ¹. Tal es el caso de los internados en establecimientos penitenciarios. El Estado se limita a arbitrar los medios para que las distintas Confesiones puedan proporcionar asistencia espiritual a todos aquellos ciudadanos que la soliciten.

* Con posterioridad a la elaboración de este trabajo ha entrado en vigor un nuevo Reglamento Penitenciario (R.D. 190/1996, de 9 de febrero, BOE de 15 de febrero).

1. *Cfr.* art. 2.3 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

Obviamente los criterios y principios que regirán la actuación del Estado en este ámbito, serán los principios constitucionales: es decir, el principio de libertad religiosa (art. 16.1) y no estatalidad de las Confesiones (art. 16.3), como marco fundante de esa actuación, modalizados por el principio de igualdad y no discriminación (art. 14), y el de cooperación con las Confesiones (art. 16.3 *in fine*). Esto supone que el Estado debe garantizar la máxima libertad religiosa a los individuos y Comunidades, y debe abstenerse de realizar cualquier actividad propiamente religiosa, dada su aconfesionalidad y neutralidad en lo religioso. Pero deberá tener en cuenta las creencias religiosas de los españoles y mantener relaciones de cooperación con las Confesiones, de manera que éstas puedan proporcionar a sus fieles el más pleno desenvolvimiento de todos los aspectos a que alcanza su derecho de libertad religiosa. Al desarrollar estas relaciones de cooperación, el Estado deberá vigilar para que no se verifiquen discriminaciones en el trato dispensado a las diversas Confesiones.

La asistencia religiosa es uno de estos campos en los que la cooperación estatal resulta decisiva para el cabal desarrollo del derecho de libertad religiosa². Por lo que se refiere al modo de organizarla, la doctrina suele señalar cuatro sistemas: integración orgánica, concertación (o contratación), libertad de acceso, y libertad de salida de los internos. Teóricamente los cuatro son compatibles con las exigencias constitucionales, aunque el de integración orgánica suscite serias objeciones ante el carácter aconfesional de nuestro Estado (y así lo ha puesto de relieve la doctrina)³, por más que el Tribunal Constitucional haya declarado su no inconstitucionalidad⁴.

La tendencia legislativa en España parece haberse decantado más bien por el de concertación y libre acceso, aunque, a resultas de los condicionamientos históricos de la secular confesionalidad católica de

2. Cfr. M. LÓPEZ ALARCÓN, *La asistencia religiosa*, en VV.AA., «Tratado de Derecho eclesiástico», Pamplona 1994, p. 1179.

3. 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.

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

España, todavía permanezcan en el ordenamiento vigente restos del modelo de integración orgánica (aunque se trata en todo caso de situaciones a extinguir).

2. PRECEDENTES HISTÓRICOS

Históricamente, la asistencia religiosa a las personas internadas en centros penitenciarios tiene un origen claramente confesional y no estatal. Se trataría por tanto de aquella asistencia religiosa que algunos autores, desde una perspectiva puramente eclesial, califican como *impropia*⁵. Eran las hermandades, cofradías y sodalidades religiosas quienes prestaban asistencia humana y espiritual a los prisioneros. En la medida en que los Estados son cada vez más conscientes de su propia confesionalidad y se imbuyen de los principios regalistas, esa asistencia, pasa a ser asumida, garantizada y reglamentada por el Estado. De todas formas, en todos los sistemas penitenciarios ha sido tradicional una cierta presencia religiosa institucional. Como escribe Tozzi, «*la presenza di ecclesiastici nelle strutture carcerarie, originariamente, era frutto della complementarietà fra autorità civile ed autorità ecclesiastica propria dell'ancien régime, che comportava la presenza delle due distinte espressioni di autorità nelle medesime strutture sociali*»⁶.

En España la existencia de una especie de servicio de asistencia religiosa, realizada bajo control estatal, se remonta a la Ordenanza General de Presidios de 1834. Como consecuencia de la revolución 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 Prisiones⁷. Este régimen de integración orgánica, perduraría hasta 1931, con la II República en que, tras abolir en un primer momento la obligatoriedad para los reclusos de

5. Cfr. E. MOLANO, *La asistencia religiosa en el Derecho eclesial del Estado español*, en «Persona y Derecho» XI, 1984, p. 214.

6. Cfr. V. TOZZI, *Assistenza religiosa e Diritto ecclesiastico*, Nápoles 1985, p. 52.

7. Cfr. Real Decreto (en adelante R.D.) de 23 de junio.

asistir a los actos de culto ⁸, acabó disolviendo poco después el Cuerpo de Capellanes de Prisiones ⁹.

Con el triunfo e instauración del régimen del general Franco, se volvió a la anterior confesionalidad católica, más radical todavía, si cabe. Como escribe Motilla «la confesionalidad católica profesada por el Estado franquista impulsaba a concebir la asistencia religiosa en las prisiones como un derecho-deber de la Iglesia católica —más que de los fieles católicos internados—, cuyo fin es afianzar las creencias religiosas y morales de esta confesión en los establecimiento penitenciarios. Los poderes públicos, preocupados por intensificar los valores morales cristianos en las prisiones, coadyuvan a la finalidad referida facilitando los medios jurídicos y económicos precisos» ¹⁰. En un primer momento se autorizó a la Jefatura Nacional de prisiones a la contratación de religiosos para atender a la formación y asistencia religiosa del personal recluso ¹¹, y poco más tarde se restauró el Cuerpo de Capellanes ¹², 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 1956 ¹³ se promulgó el Reglamento de los Servicios de Prisiones ¹⁴, en el que resultaba patente la importancia de los Capellanes, que, no solamente desarrollaban una función de asistencia estrictamente religiosa, sino que como verdaderos funcionarios, ejecutaban misiones más propias de política penitenciaria que pastoral, en estrecha colaboración con los órganos directivos de los Centros penitenciarios. El acceso al funcionariado se realizaba mediante la correspondiente

8. 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).

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

10. Cfr. A. MOTILLA, *Asistencia religiosa* en I.IBÁN-L.PRIETO SANCHÍS-A.MOTILLA «Curso de Derecho...» *cit.*, p. 72.

11. Cfr. Orden de 30 de agosto de 1938, *cit.* por MOTILLA (*ibidem*).

12. Cfr. Decreto de 17 de diciembre de 1943 (B.O.E. de 1 de enero de 1944).

13. Y no 1958, como escribe MOTILLA (*ibidem*, p. 73), aunque con toda seguridad se trate de un error tipográfico.

14. Cfr. Decreto de 2 de febrero de 1956 (B.O.E. de 15 de marzo).

oposición (art. 331). El larguísimo art. 383 especificaban hasta 25 obligaciones propias de los Capellanes.

En cuanto a la asistencia religiosa de los no católicos, únicamente se realizaban algunas tímidas alusiones: 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 asistencia a la Misa (art. 77); podían ser autorizados a comunicar con un Ministro de su Confesión si acreditaban no profesar el catolicismo (art. 95).

3. HACIA UN CAMBIO EN EL RÉGIMEN ASISTENCIAL

Con la restauración de la Monarquía parlamentaria en España (1975), y la promulgación de la nueva Constitución (1978), los principios que hasta entonces habían condicionado la asistencia religiosa penitenciaria, hubieron de cambiar radicalmente. La clara voluntad de homologar 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»¹⁵, en las que se contempla específicamente la asistencia religiosa¹⁶. Así pues, la Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979¹⁷, establece de manera clara la absoluta libertad religiosa del personal recluso, al mismo tiempo que asegura la presta-

15. *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».

16. «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».

«No prisoner shall be refused acces to a qualified representative of his religion, nor shall he be required to entertain a religious visit he objects to».

«As far as is practicable, every prisoner is to be allowed to satisfy religious needs by attending services and possessing books of obervance and instruction».

17. B.O.E. de 5 de octubre de 1979.

ción de asistencia religiosa de aquéllos que libremente la soliciten. Es decir, la Administración penitenciaria se empeña en asegurar el regular ejercicio y satisfacción del derecho de libertad religiosa, tanto proporcionando los medios materiales necesarios, como asegurando su asistencia religiosa por el personal religioso cualificado. En concreto, el capítulo IX, titulado *Asistencia religiosa*, declara en su art. 54 que «La Administración garantizará la libertad religiosa de los internos y facilitará los medios para que dicha libertad pueda ejercitarse». Y a lo largo del articulado, aparecen aquí y allá, menciones concretas que actualizan dicha declaración.

Así, por ejemplo, se asegura el respeto de los derechos de la personalidad, sin establecer diferencias por razón de creencias religiosas (art. 3); se procurará «en la medida de lo posible» ofrecer una alimentación adecuada a sus convicciones religiosas (art. 21.2); se establecerán y estimularán sistemas de participación en actividades de orden educativo, recreativo, *religioso*, laboral, etc.; el tiempo se distribuirá de manera que queden atendidas las necesidades religiosas (art. 25.2); dentro del régimen de comunicaciones y visitas, se autorizarán aquellas solicitadas previamente con los Sacerdotes o Ministros de su religión (art. 51.4).

Por primera vez, la asistencia religiosa, propiamente dicha, no se limita a los católicos, sino que se extiende a todos los internos de cualquier fe, aunque la única estructura de asistencia confesional integrada en la Administración Penitenciaria sea la católica.

La Ley General Penitenciaria, fue desarrollada mediante el Reglamento Penitenciario, de 8 de mayo de 1981¹⁸. 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, como veremos. Sin embargo, antes de la entrada en vigor de este Reglamento, tuvieron lugar dos importantes hechos con relevancia en nuestro argumento. Me refiero a la conclusión del Acuerdo de Asuntos Jurídicos entre el Estado español y la Santa Sede (3 de ene-

18. Cfr. R.D. 1201/1981 de 8 de mayo (B.O.E. de 23, 24 y 25 de junio).

ro de 1979)¹⁹, y la promulgación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (5 de julio de 1980)²⁰.

En el art. IV del Acuerdo de Asuntos Jurídicos 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». Como puede verse, aunque no se disuelva explícitamente el Cuerpo de Capellanes de Prisiones, la dicción de este artículo augura la intención de ambas partes de cambiar el sistema, para lo que anunciaban que se pondrían ulteriormente de acuerdo.

Por su lado, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, después de describir con cierto detalle todos los aspectos —personales y colectivos— que comprende el derecho *matriz* de libertad religiosa, declara 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...»

Volviendo al ya citado Reglamento, que —repetimos—, es posterior a estos dos hitos normativos que acabo de citar, se declara que la asistencia religiosa católica será prestada por los Capellanes del Cuerpo «si lo hubiere en el Establecimiento, o, en su defecto, a un sacerdote de la localidad, sin perjuicio de lo que se dispone en el art. 102 y *de lo que se establezca en los Acuerdos que pueda concluir el Estado con las diversas Confesiones religiosas*» (art. 181). Es decir, en caso de que no existan capellanes-funcionarios, se acudiría a sacerdotes del lu-

19. B.O.E. de 15 de diciembre.

20. B.O.E. de 24 de julio.

gar, que sin ser funcionarios, serán equiparados a éstos, al menos en cuanto sus funciones, competencias y obligaciones.

El Reglamento dedica la sección duodécima del Capítulo II a los Capellanes, como órganos unipersonales dentro de la administración penitenciaria. El art. 293.1 especifica 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 parroquiales²¹. 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 realiza un elenco de las funciones específicas de los Capellanes, que son «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 quéllos que deseen exponerle las dudas y problemas que les afecten. Los núms. 5.º y 6.º hacen más bien referencia a funciones de tipo administrativo civil».

Así pues, y hasta la publicación del nuevo Acuerdo sobre asistencia religiosa católica de 1993, el modelo asistencial adoptado para la asistencia religiosa católica, aunque mantiene formalmente el sistema de integración orgánica, abre la posibilidad de que otros sacerdotes, no funcionarios sean los encargados de dicha asistencia.

Aunque el tenor del reglamento en la parte en que contempla la «asistencia religiosa» (cap. III del Título III), es genérica, el art. 181.1,

21. LÓPEZ ALARCÓN niega que sus funciones sean *cuasi* parroquiales (*cf. op. cit.*, p. 1185).

como ya se ha indicado realiza una referencia concreta a los capellanes católicos. Por lo demás, el artículo 180 declara que la Administración garantizará la libertad religiosa de los internos y facilitará los medios para que dicha libertad pueda ejercitarse»; el ya mencionado artículo 181 declara que «los internos serán atendidos por ministros de la religión que profesen (...) sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo 102 y de lo que se establezca en los Acuerdos que pueda concluir el Estado con las diversas Confesiones religiosas». No se establece, pues, un sistema concreto de asistencia religiosa, pero por lo pocos datos ofrecidos en el texto todo parece dar a entender que se está refiriendo al *de libre acceso* (que, finalmente será de aplicación a los ministros de las Confesiones que no firmen Acuerdos).

4. EL PRECEDENTE DEL ACUERDO MARCO CON LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

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 carácter aconfesional del Estado, dada a entender en el Acuerdo de 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 Penitenciaria ²². 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 catalanas ²³.

En él se establece la voluntad del Departamento de Justicia de «*afavorir la deguda assistència espiritual i religiosa als interns* (...)

22. Los traspasos de estos servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña se realizaron por el R.D. 3482/1983, de 28 de diciembre (B.O.E. de 20 de febrero de 1984).

23. El Acuerdo, no ha sido publicado ni en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, ni en el Boletín Oficial del Arzobispado. Agradezco a la Srta. Clara M.^a RODRÍGUEZ, que está realizando un trabajo sobre el tema, que me haya proporcionado el texto de dicho Acuerdo. El arzobispo de Barcelona firmó como «*encarregat del Sector de Pastoral Penitenciària Interdiocesana pels Bisbes de les Diòcesis de Catalunya*».

dins del marc jurídic de la Constitució, per tal de garantir-los 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 dur-se a terme als Centres Penitenciaris»²⁴. 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 sollicitin. Aquest servei estarà obert als altres interns que, lliurement i espontàniament ho demanin»²⁵. Por primera vez se reconoce explícitamente que la asistencia 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.

Quizás 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

24. Cfr. acord primer.

25. Cfr. acord segon.

*adequada que garanteixi la deguda assistència religiosa dels interns»*²⁶. Estamos pues ante un nuevo sistema —de concertación— 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 incluya la organización de la asistencia religiosa. Este servicio se crea a nivel local, en cada Centro Penitenciario, y se cubre con personas (no es necesario que sean sacerdotes exclusivamente²⁷) nombradas por el Ordinario del lugar. La Dirección del Centro, se limita a transmitir el nombramiento eclesiástico a los funcionarios del Establecimiento en cuestión.

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»*²⁸. Los gastos ocasionados, correrán en último término a cargo de la Generalidad, que *«mitjançant la corresponent dotació pressuària (sic) farà una aportació econòmica necessària per a la realització del servei d'assistència religiosa als Centres Penitenciaris»*²⁹. Aunque resulta poco explícito, el texto parece dar a entender que en la aludida partida presupuestaria se incluirán los gastos generales de tipo material, y las cantidades necesarias para la retribución del personal que preste la asistencia.

5. EL ACUERDO DE 1993

Hay que esperar hasta 1993 para que se publicara el nuevo Acuerdo entre el Estado español y los obispos españoles, que venía a desarrollar el art. IV del de Asuntos Jurídicos de 1979, sobre asistencia religiosa

26. Cfr. *acord quart*.

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

28. Cfr. *acord tercer*.

29. Cfr. *acord sisè*.

católica en los establecimientos penitenciarios³⁰. Lógicamente, en todo aquello que no resulta expresamente modificado por este Acuerdo, es de aplicación el Reglamento Penitenciario³¹. El art. 1 reproduce casi literalmente las declaraciones con que se abrió el Acuerdo Marco con la Generalidad. El art. 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 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».

Es de notar que, según el *Codex Iuris Canonici*, los capellanes³² deben de recibir todas las facultades que necesiten para el buen cuidado pastoral que se les encomienda. Así, como especifica el c. 566 § 1 «*cappellanus vi officii facultate gaudet audiendi confessiones fidelium suae curae commisorum, verbi Dei eis praedicandi, Viaticum et unctionem infirmorum administrandi necnon sacramentum confirmationis eis conferendi, qui in periculo mortis vertentur*». Además, se contempla expresamente que aquellos que trabajan en las cárceles

30. 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 (B.O.E. de 14 de diciembre).

31. 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).

32. 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.

«*praeterea facultatem habet, his tantum in locis exercendam, a censuris latae sententiae non reservatis neque declaratis absolvendi, firmo tamen praescripto can. 976*»³³. Por otra parte, se establece también que «*in exercitio sui pastoralis muneris, cappellanus debitam cum parrocho servet coniunctionem*»³⁴. Gozán, pues, de facultades cuasiparroquiales (al no constituir una jurisdicción exenta o cumulativa); por ello es plenamente congruente la salvaguarda 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)³⁵.

También por lo que respecta al sistema adoptado, se viene a reproducir lo experimentado en Cataluña. Según el art. 3, la atención religiosa «se prestará por Sacerdotes³⁶, 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 previamente a la otra parte). Como puede verse, queda formalmente abolido y con carácter general el sistema de integración orgánica.

La actividad de estos nuevos «capellanes» se realizará con sometimiento al horario y disciplina del Centro, y el principio de libertad religiosa. Por su parte la Dirección del Centro se compromete a facilitar los medios necesarios (art. 4), mientras la Dirección General correrá con los gastos materiales ocasionados y 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

33. Cfr. c. 566 § 2.

34. Cfr. c. 571.

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

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

completa), revisables según los índices generales de incremento que los Presupuestos del Estado fijen para gastos de personal. Por otra parte, la dedicación de los sacerdotes encargados, depende del número de reclusos que exista en cada Centro, y que se fija en el Anexo I del Acuerdo. 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 intra-eclesiales, no casa muy bien con los criterios personalistas y de libertad del ordenamiento español.

Se prevé también que los Establecimientos penitenciarios dispongan de una capilla o un lugar adecuado para celebrar los actos de culto, así como un despacho para uso del capellán (art. 7). Su instalación y conservación corre a cargo del Centro.

6. 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 can. 568 que «*pro iis qui ob vitae condicionem ordinaria parochorum cura frui non valent (...) constituentur, quatenus fieri possit, cappellani*». Ya hemos visto *supra* las atribuciones que el nuevo Código les confiere.

En España hay 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 finales de 1994, a 48.362 personas (43.774 varones y 4.588 mujeres), de los que 12.507 se encontraban en situación de prisión preventiva³⁷. 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, si que se puede hablar, al menos de autorización o aprobación). Aunque, sólo existen Centros penitenciarios en 55 de las 68 diócesis de España, sólo 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 Social³⁸, 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.

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»³⁹.

37. Cfr. Puente. *Boletín del Secretariado Nacional de Pastoral Penitenciaria*, 8, 1994-XII, p. 2.

38. Creado el 3 de abril de 1992.

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

7. LA ASISTENCIA RELIGIOSA ACATÓLICA ⁴⁰

El 12 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 (F.E.R.E.D.E.), Federación de Comunidades Israelitas (F.C.I.) y Comisión Islámica de España (C.I.E.).

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 de culto designados por las distintas Iglesias o Comunidades ⁴¹, y debidamente autorizados por los Centros públicos concernidos. Pienso que esta autorización administrativa constituye una especie de requisito de procedibilidad, pero que tendría que concederse automáticamente con tal de que los ministros hayan sido formalmente designados por su Confesión en los términos previstos. En caso de negativa por parte de la Administración, habría de ser, lógicamente, motivada.

En los acuerdos con la F.C.I. y C.I.E. 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 hacerlo ⁴².

40. 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.

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

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

En cuanto al concepto y contenido de *asistencia religiosa*, no se explicita en los textos, pero entiendo que debería abarcar la asistencia a actos de culto y la atención *pastoral* por parte de los ministros de la respectiva Confesión. A este respecto, puede ser útil y aplicable analógicamente, el concepto de asistencia religiosa católica, que se ofrece en el art. 2 del acuerdo de 20 de mayo de 1993 sobre asistencia religiosa católica en los establecimientos penitenciarios. En los acuerdos con la C.I.E. y F.C.I. 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)».

En evitación de indebidos proselitismos en los tres acuerdos se establece que la asistencia religiosa «se prestará con pleno respeto al principio de libertad religiosa», y respetando las normas de régimen interno de los establecimientos, especialmente en el caso de las instituciones penitenciarias. En los acuerdos con la F.C.I. y la C.I.E. se establece expresamente que ésta «se realizará de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penitenciaria»⁴³ (la redacción del acuerdo con la F.E.R.E.D.E. 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 F.C.I. y F.E.R.E.D.E., a diferencia de lo que ocurre

43. *Cfr.* a este respecto los arts. 25 y 51.3 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria *cit.* y arts. 10, 102 y 180-181 del R.D. 1201/1981, de 8 de mayo, de aprobación del Régimen Penitenciario *cit.*

con la Iglesia católica ⁴⁴, se dispone que los gastos correrán a cargo de la respectiva Comunidad o Iglesia, mientras que en el caso de la C.I.E. se establece «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 acuerdo 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 específico correrá a cargo del Centro correspondiente ⁴⁵.

8. CONCLUSIONES

El Acuerdo de 1993, acaba definitivamente con el dudosamente constitucional sistema de asistencia religiosa de *integración orgánica*. Sin embargo, este Acuerdo consagra lo que viene a 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. La diferencia de trato puede buscarse y justificarse con base en diversas razones: la distinta entidad sociológica, en la tradición histórica, etc. de la Confesión católica, y en la débil presencia del resto de las Confesiones. Y aunque el art. 181 del Reglamento Penitenciario 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*. Que tal haya sido la voluntad de las Partes confesionales no queda suficientemente claro, dada la poca información oficial sobre el *iter* negocial de estos Acuerdos. De hecho, por algunos datos publicados, más parece que dicha solución

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

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

haya respondido a una oferta estatal que a una petición de las Confesiones⁴⁶. En cualquier caso, prescindiendo de la oportunidad del sistema adoptado, sí parece voluntad general de todas las partes implicadas —Administración Penitenciaria, Iglesia católica y Confesiones acatólicas—, que la asistencia religiosa deberá impartirse siempre en el más delicado respeto de la libertad religiosa personal, como se pone de relieve en todas las normas sobre el tema.

46. Cfr. las críticas de D. BASTERRA, en su artículo *Acuerdo Estado Español-Federación Evangélica*, en «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado» 7, 1991, pp. 579-588, especialmente p. 587...