



Universidad de Oviedo
Universidá d'Uviéu
University of Oviedo

Facultad de Derecho

GRADO EN DERECHO

TRABAJO FIN DE GRADO

**Riesgo de radicalización terrorista y límites de la asistencia religiosa en
centros penitenciarios por razones de seguridad pública**

Alumno: José Prieto Soto

Convocatoria: Ordinaria segundo semestre

RESUMEN

Con el presente estudio se pretende profundizar, desde una perspectiva tanto teórica, como basada en la experiencia reciente, la cuestión de la legitimidad en la imposición de limitaciones al ejercicio del derecho de la asistencia religiosa en los Centros Penitenciarios españoles. Concretamente la motivación del presente estudio, tiene base en el conjunto de medidas que recientemente han sido adoptadas por la administración en el ámbito de las instituciones penitenciarias, en orden a prevenir y evitar supuestos de radicalización de los internos, más específicamente en la radicalización de internos en el ámbito de la religión musulmana, desde un prisma de prevención del terrorismo yihadista.

ABSTRACT

With the present work it is tried to deepen, from a theoretical perspective, as well as based on recent experience, in the question of legitimacy in the imposition of limitations to the exercise of the right of religious assistance, in the Spanish Penitentiary Centres. Specifically, the motivation of this study is based on the set of measures that have recently been adopted by the administration in the field of penitentiary institutions, in order to prevent and avoid cases of radicalization of inmates, more specifically in the radicalization of inmates. in the field of the Muslim religion, from a prism of jihadist terrorism prevention.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACAIP	.....	Agrupación de los Cuerpos de la Administración de Instituciones Penitenciarias
BOE	.....	Boletín Oficial del Estado.
CE	.....	Constitución Española de 1978.
CEDH	.....	Convenio Europeo de Derechos Humanos.
CIE	.....	Comisión Islámica de España.
DAESH	.....	Corresponde a la transliteración del acrónimo árabe ISIS.
DGEP-RS	.....	Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social.
DGIP	.....	Dirección (Director/a) General de Instituciones Penitenciarias.
ETA	.....	Euskadi Ta Askatasuna.
EICTIR	.....	Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización.
FCJE	.....	Federación de Comunidades Judías de España.
FEERI	.....	Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas.
FEREDE	.....	Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España.
FIES	.....	Fichero de Internos de Especial Seguimiento.
GRAPO	.....	Grupo de Resistencia Antifascista Primero de Octubre.
ISIS	.....	<i>Islamic State of Iraq and Syria</i> (Estado Islámico de Iraq y Siria).
L	.....	Ley.
L.O.	.....	Ley Orgánica.
LOGP	.....	Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria.
LOLR	.....	L.O. 7/1980 de 5 de julio, de Libertad Religiosa.
núm.	.....	número.
OTAN	.....	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
pp.	.....	páginas.
PEN-LCRV	.....	Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta.
PIDCP	.....	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
RAN	.....	<i>Radicalisation Awareness Network</i> (Red de Prevención de la Radicalización).
R.D.	.....	Real Decreto.
R.D.L.	.....	Real Decreto Ley.
SGIP	.....	Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.
TEDH	.....	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
SGTPG	.....	Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria.
UCIDE	.....	Unión de Comunidades Islámicas de España.
UDIMA	.....	Universidad a Distancia de Madrid.

ÍNDICE

RESUMEN	2
ABSTRACT	2
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS.....	3
ÍNDICE.....	4
1.- INTRODUCCIÓN	5
2.- CONTEXTO ACTUAL DE LAS AMENAZAS TERRORISTAS EN ESPAÑA, SEGÚN LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL TERRORISMO	6
2.1.- La estrategia nacional contra el terrorismo: aspectos generales	7
2.2.- La amenaza del terrorismo yihadista en España.....	10
2.3.- Referencias al ámbito penitenciario	13
3.- EL DERECHO A LA ASISTENCIA RELIGIOSA Y SUS LÍMITES	17
3.1.- La asistencia religiosa como manifestación del derecho fundamental de la libertad religiosa.....	17
3.2.- Límites de la libertad religiosa: en particular la seguridad pública	19
3.3.- Regulación de la asistencia religiosa en los centros penitenciarios.....	21
4.- MEDIDAS SOBRE ASISTENCIA RELIGIOSA EN CENTROS PENITENCIARIOS CONTENIDAS EN ALGUNAS INSTRUCCIONES DE LOS ÚLTIMOS AÑOS.....	23
4.1.- Acceso a los centros penitenciarios (Instrucciones 04/2019 de la DGEP-RS y 6/2007 de la SGTGP).....	23
4.2.- Radicalización violenta en establecimientos penitenciarios (Instrucciones 08/2014 y 02/2016 de la SGIP).....	27
5.- LÍMITES DE LA ASISTENCIA RELIGIOSA Y REVOCACIÓN O SUSPENSIÓN DE LA AUTORIZACIÓN CONCEDIDA A UN MINISTRO DE CULTO.....	32
5.1.- Necesidad de autorización para el acceso de los ministros de culto a los centros penitenciarios	33
5.2.- Revocación o suspensión de la autorización concedida por motivos relacionados con el riesgo de radicalización de los internos.....	37
5.3.- El caso del imán de la prisión de Zuera (Zaragoza)	39
6.- CONCLUSIONES	43
BIBLIOGRAFÍA	44

1.- INTRODUCCIÓN

Nuestro país ha sufrido a lo largo de la historia reciente, el terrible azote del terrorismo. Sin embargo, en las últimas décadas, en las que creíamos ya extinto ese pasado, España y en general Europa, es objetivo de nuevo de la amenaza terrorista. Si bien, se podría decir que se trata de un terrorismo de naturaleza distinta, ahora vinculada con el radicalismo religioso, y más concretamente fundamentalista islamista.

Tras los tristes y no tan lejanos episodios de París, Londres o Barcelona, el terrorismo islamista, se ha convertido para los Estados europeos en una de sus preocupaciones fundamentales: prevenirlo y combatirlo es, efectivamente, uno de los objetivos prioritarios de sus políticas de seguridad interior y exterior, estableciendo en sus respectivos ordenamientos, planes o estrategias de seguridad nacional, que, en el ámbito de la Unión Europea, se realizan además de forma coordinada. En el concreto caso de España, el plan de actuación se establece en la *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019*¹, publicada en el Boletín Oficial del Estado, con fecha 26 de febrero de 2019.

En dicha Estrategia, se realiza un análisis del actual terrorismo y extremismo islámico, donde, entre otros factores, se pone especial énfasis, en la captación y adoctrinamiento de los radicales en España y se indica que, si en otros tiempos sus miembros eran inmigrantes de países islámicos, incluso de retornados de zonas de conflicto, la situación actual demuestra que su origen ha mutado, y que, hoy por hoy, si bien siguen existiendo radicales venidos de otros países, hay miembros de células terroristas que son españoles, por lo general descendientes de inmigrantes venidos de zonas de conflicto, y que se han radicalizado en nuestro país. Y la pregunta que surge entonces es dónde se está produciendo ese fenómeno.

Es lógico pensar como primera opción, que el acercamiento hacia estas posturas radicales se produce en algunas mezquitas, sin embargo, existen otros centros o lugares, que, también pueden ser puntos de radicalización conectados con el componente religioso, y que van a ser el foco de atención para la realización del presente estudio.

En España contamos con el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad, el cual estima que, de los internos en centros penitenciarios, por pertenencia a grupos de terrorismo yihadista entre los años 2005 y 2011, al menos el 20% eran personas que ya habían cumplido

¹ Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero, del Ministerio de la Presidencia, relaciones con las Cortes e Igualdad, por la que se publica la *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019*, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional (<https://www.boe.es/boe/dias/2019/02/26/pdfs/BOE-A-2019-2638.pdf>). En adelante citada simplemente como *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019*, indicando la página o parte correspondiente del documento.

condenas en centros penitenciarios por delitos comunes, y que su captación y radicalización se había producido en los citados centros, consecuencia de su vulnerabilidad en una situación hostil y que el interno trata de combatir. En esa situación de cierto desasosiego, el sentimiento de respeto y reconocimiento que se provee a estos internos por parte de los grupos radicales, favorece su reclutamiento.

El estudio comienza por un breve análisis del contexto actual de las amenazas terroristas en general y, en particular, de la amenaza yihadista, haciendo concreción de su incidencia en el ámbito penitenciario español. Todo ello desde el prisma de actuación definido en la Estrategia Nacional contra el Terrorismo.

En segundo lugar, y desde el derecho de los ciudadanos a la libertad religiosa, reconocido en nuestra Constitución, se pretende establecer el alcance de este derecho dentro de las instituciones penitenciarias, y su limitación por razón de la seguridad nacional, realizando para ello un análisis de instrucciones y planes que, desde la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social (en adelante DGEP-RS), y de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (en adelante SGIP) han sido dictadas, en relación a la asistencia religiosa en los centros penitenciarios.

Por último, intentaremos ver como la Administración, actúa, dentro de su competencia de mantenimiento del orden y la seguridad nacional, respecto del derecho a la asistencia religiosa, en los casos en los que se establezcan situaciones de radicalización de los internos desde los propios asistentes religiosos. Realizaremos un análisis del caso del imán del Centro Penitenciario Zaragoza, sito en Zuera (Zaragoza), donde se limitó este derecho de asistencia religiosa, mediante la revocación de la autorización administrativa del imán, para el acceso al centro penitenciario.

2.- CONTEXTO ACTUAL DE LAS AMENAZAS TERRORISTAS EN ESPAÑA, SEGÚN LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL TERRORISMO

Aunque no pretendo hacer aquí un estudio del desarrollo e implantación del terrorismo yihadista ni de sus facciones en nuestro país, no querría empezar este trabajo, sin hacer referencia a un estudio que el Real Instituto Elcano, ha publicado en el pasado 2019². Según

² REINARES, F.; GARCIA-CALVO, C.; VICENTE, A. *Yihadismo y Yihadistas en España. Quince años después del 11-M*. Estudio disponible en la página web del Real Instituto Elcano (<http://www.realinstitutoelcano.org>). Fecha de consulta: 15 de abril de 2020.

este estudio, el terrorismo yihadista ha sufrido una mutación en su estructura y organización, pues mientras que durante los años 2004 a 2011 tenía una influencia de la facción de Al Qaeda en su única matriz, ésta se escindió en dos facciones entre los años 2012 y 2018, siendo la más influyente en nuestro país la denominada Estado Islámico, junto con el grupo terrorista DAESH, y a la que se atribuye la radicalización y reclutamiento en nuestro país de yihadistas. Se estima que, en el caso del atentado de Cambrils, la célula que allí actuó estaba integrada por 10 miembros, de los cuales, se sospecha que al menos, uno de ellos era un imán salafista, al que se atribuye el reclutamiento y radicalización del resto de componentes.

2.1.- LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL TERRORISMO: ASPECTOS GENERALES

El Consejo de Seguridad Nacional, máximo órgano del Estado en materia de seguridad nacional, es una Comisión Delegada del Gobierno Español, que tiene por finalidad asistir al Presidente del Gobierno en materia de política de Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad Nacional. Entre sus cometidos está la elaboración de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo, la cual ha sido aprobada por Orden Ministerial³.

Este plan de estrategia, incardinado dentro del marco de la Estrategia del Seguridad Nacional de 2017⁴, que, a su vez, se dicta en consonancia con la Estrategia Contra el Terrorismo de la Unión Europea, y con la quinta revisión de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, es consecuencia tanto de los cambios geopolíticos a nivel internacional, como de la evolución que el terrorismo ha sufrido en España. Por ello, la nueva estrategia responde a la necesaria actualización de la anterior, denominada Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR) elaborada en 2012. Esta estrategia, nació con una duración de 4 años, en los que sirvió de soporte tanto a los planes de acción, desarrollos normativos y demás instrumentos destinados a garantizar esa seguridad nacional, como a los planes de actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad, y de las fuerzas armadas.

Entre los distintos instrumentos que se integran en la citada Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, destaca el Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV), que asume entre sus misiones la prevención y erradicación de los

³ Vid. *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019*.

⁴ Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*.

procesos de radicalización violenta, que pueden derivar en actos violentos o en terrorismo. El adoctrinamiento ha sido una de las principales preocupaciones para nuestro país, especialmente cuando se está confirmando (y así se establece en la mencionada Estrategia), que éste se realiza desde “actores solitarios y células auto radicalizadas” en España.

Un ejemplo de este tipo de radicalización, lo encontramos en otro de los objetivos de este plan, concretamente en lo que algunos medios de prensa han llamado “foreign fighters”⁵. Se trata de yihadistas que han estado integrados en el ejército del Estado Islámico, combatiendo en Siria o en Iraq, y que después regresaron a España, bien por tener nacionalidad española o bien por tener o haber tenido aquí su residencia. Estos “retornados desde escenarios de conflicto”⁶, son una prioridad en esta Estrategia, pues son considerados personas con un alto riesgo potencial para la seguridad nacional, pues su adoctrinamiento y entrenamiento, los hace especialmente útiles en la función de captación de futuros terroristas. A modo de ejemplo de las medidas que se establecen en la estrategia, con el fin de luchar contra los “retornados”, se contempla la posibilidad de incorporación al proceso judicial de aquellas evidencias que se hubiesen podido obtener en “zona de conflicto”, siempre respetando las medidas procesales, e investigaciones en curso, mejorando para ello el sistema de reconocimiento de resoluciones judiciales extranjeras, a fin de establecer un marco que permita la persecución de los terroristas, en el ámbito internacional.

No debemos olvidar el ciberespacio, que además de ser cauce para la difusión, captación y adoctrinamiento de posibles terroristas, puede también dar lugar a un tipo específico de terrorismo, el ciberterrorismo, que podría tener graves consecuencias económicas, de orden público y de seguridad nacional.

Respecto del terrorismo “autóctono”, integrando aquí a ETA y GRAPO, la situación actual nos permite hacer una valoración muy positiva, pues podemos considerar que esta amenaza ha desaparecido. Concretamente en el caso de la banda terrorista ETA, si bien las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado no han abandonado las labores de información, vigilancia e investigación, todo conduce a pensar que se encuentra desarticulada, especialmente tras las últimas detenciones, realizadas en 2018, y el anuncio de su disolución. En el caso de la banda terrorista GRAPO, la inactividad de la misma hace pensar que se disolvió ya hace tiempo.

⁵ *Foreigners fighters*, también conocidos como *Combatientes terroristas extranjeros*, y que en algunos medios también los consideran a residentes extranjeros en España, que una vez que han combatido, regresan a nuestro país.

⁶ Vid. *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019*, cit., p. 17946.

La estrategia, tiene por objeto la creación de un entorno seguro, pero no solo para las personas, sino también respecto de los intereses generales y económicos del Estado, por ello, la consecución de esa seguridad, está determinada por el fortalecimiento de la prevención, así como la reducción de los puntos vulnerables que son objetivo de los terroristas, todo ello respetando las libertades públicas y los derechos de los ciudadanos. En base a estos criterios, y con el propósito de la consecución de los citados objetivos, la estrategia, establece los “cuatro pilares básicos” de actuación⁷:

- **Prevenir:** se trata de impedir la aparición, el desarrollo y expansión del terrorismo y extremismo violento. Esta prevención es tanto a nivel interior, como a nivel exterior. España coopera con fuerzas armadas, en diversas operaciones internacionales, dirigidas a la prevención del terrorismo yihadista, como puede ser la “Operación Inherent Resolve” de la Coalición Global contra DAESH, o la misión “MN-I” de la OTAN en Irak.
- **Proteger:** se pretende la máxima protección de los ciudadanos, las instituciones e intereses nacionales, reduciendo la vulnerabilidad respecto del terrorismo. Esta protección se pretende mediante la cooperación con otros estados y con organizaciones encargadas de la lucha internacional del terrorismo, EUROPOL, o la creación de un plan de contingencia, el denominado COTA MALLA, en apoyo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- **Perseguir:** se pretende la detección e investigación de los terroristas y extremistas violentos, impidiendo la planificación, ejecución de sus acciones, así como de sus medios de financiación y estructura logística. En este aspecto cabe destacar iniciativas legislativas, en materia penal, que concluyen la transposición de la Directiva 2017/541/UE, relativa a la lucha contra el terrorismo. Otro aspecto de la persecución, en materia económica, se realiza a través de la prevención del blanqueo de capitales, y de la monitorización y análisis financiero de posibles fuentes de financiación terrorista.
- **Preparar:** la respuesta ante la amenaza terrorista, para minimizar los efectos de posibles actos terroristas y favorecer la asistencia a las eventuales víctimas y el restablecimiento de la normalidad de la situación. Respuesta que queda reflejada en las líneas marcadas en la presente Estrategia.

⁷ Vid. *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019*, cit., capítulo 4.

2.2.- LA AMENAZA DEL TERRORISMO YIHADISTA EN ESPAÑA

Cualquier tipo de terrorismo es una amenaza a la integridad y seguridad de cualquier Estado⁸. La motivación del terrorismo en general, puede ser muy variada, desde motivaciones de naturaleza geopolítica, tecnológica, económica o social, hasta motivaciones de carácter religioso. Hoy por hoy, el terrorismo de carácter religioso, entendiendo por tal el terrorismo yihadista y la “yihad” (su guerra santa), probablemente sea la mayor causa de preocupación para los responsables de los Estados a nivel mundial, o al menos de los Estados del llamado primer mundo. Este tipo de amenaza no entiende de fronteras y se extiende a muchos países pues vivimos en el mundo de la “globalización”. Por eso mismo, los Estados coordinan entre sí sus planes o estrategias de seguridad nacional, en orden a la prevención y lucha contra la amenaza terrorista, concretamente la de carácter yihadista.

En el caso de España, desgraciadamente, tenemos ejemplos muy notorios de ese terrorismo yihadista, que han supuesto la pérdida de un elevado número de vidas: los atentados del 17 de agosto de 2017, en Barcelona y Cambrils, y, sobre todo, los atentados del 11 de marzo de 2004, en Madrid.

Las motivaciones de este terrorismo serían, al menos en principio, de naturaleza más religiosa que política, aunque ligadas también en esencia a un factor de poder político, de recuperación del poder ostentado siglos atrás por el islam. En un principio su motivación buscaría una supuesta conversión de toda la población “infiel” a la religión musulmana, lo cual conllevaría la imposición de una teocracia, donde los valores sociales y morales de la sociedad occidental actual que conocemos, serían sustituidos por la “sharía”. Toda esta situación, podríamos decir que se encuentra auspiciada por las ramas más violentas del islam, en concreto la rama salafista yihadista, que en su ideario fundamentalista, justifica la utilización de la violencia como medio de irradiación y defensa de su credo.

La visión salafista yihadista, es una rama del islamismo que considera, entre otros argumentos, la interpretación de las escrituras del Corán, desde un punto de vista fundamentalista, siendo la yihad una de sus herramientas. Para esta facción, la yihad, ha de ser entendida como una fórmula de defensa de la fe islámica frente a los impíos, además de constituir una vía para la expansión del islam. Esta consideración es la que produce la discrepancia entre las distintas ramas del islamismo, pues otras ramas consideran que la yihad ha de ser entendida como una lucha, una lucha interior del propio individuo, como método de superación personal.

⁸ Vid. *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019*, cit., capítulo 1.

Dentro del conjunto de factores que engloba esta amenaza yihadista, existe uno sobre el cual el Plan de Seguridad Nacional hace especial hincapié, el adoctrinamiento de nuevos miembros. La incorporación de nuevos miembros para la causa es realizada por los grupos terroristas, mediante lo que podríamos llamar la “radicalización yihadista”. Se trata de un proceso mediante el cual cada nuevo adepto, tras el adoctrinamiento adecuado, abraza por propia voluntad, las disposiciones, creencias, y máximas de la rama salafista yihadista. De esta manera, el nuevo miembro acepta y asume la utilización de la violencia como medio de realización de la “yihad”, a costa incluso de su propia vida.

La forma en la que se produce la radicalización es diversa, y los expertos coinciden en que la radicalización, por norma general, no se produce de forma autónoma, sino que es necesario una influencia externa, un agente de radicalización. Podemos mencionar como principales agentes, los llamados activistas carismáticos y los líderes religiosos. Los primeros, que en muchos casos coinciden con los anteriormente mencionados “combatientes terroristas extranjeros”, son personas que, por su trayectoria y cualidades personales, proyectan una imagen que suele ser proclive a la admiración de los futuros adeptos, facilitando una eventual manipulación de su voluntad⁹. En los segundos, se entremezclan una imagen de conocimiento sustantivo de las enseñanzas del Corán y una posición de guía espiritual, que, unidas a una habitual capacidad retórica, ofrecen una situación inmejorable para ganarse la confianza de los posibles futuros activistas y aprovecharla en favor de la consecución de sus objetivos de adoctrinamiento.

En muchos casos, nos encontramos con que las personas objeto de radicalización y adopción, son personas jóvenes. Jóvenes que carecen de lazos u obligaciones familiares, cuyo estadio de madurez se encuentra en un punto donde no son plenamente conscientes de las consecuencias de las doctrinas salafistas, por ende, personas que son fácilmente manipulables por los agentes de radicalización, como consecuencia de las presiones e incentivos que se prometen a los jóvenes. El perfil que podemos extraer del nuevo adepto, es un varón de entre 18 a 25 años, de primera generación, aunque hay un porcentaje considerable de segunda generación, con puestos de trabajo poco cualificados, del sector servicios, y obreros sin especialización. También podría incluirse a personas sin ocupación conocida, que se encuentran en el entorno de la pequeña delincuencia, y con antecedentes penales, por delitos comunes. En los últimos años se está produciendo un aumento de la

⁹ Vid. *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019*, cit., capítulo 2.

radicalización de nuevos miembros en los centros penitenciarios, como posteriormente veremos.

Además de éstos, existen otros agentes de radicalización, con una relevancia considerable, no tanto por su implicación en la yihad, o por ser dirigentes religiosos, sino por ser personas de un entorno muy cercano al posible futuro activista. Me refiero a amigos, familiares o compañeros de trabajo, que, por virtud de su relación de confianza con este último, pueden ejercer sobre él una notable influencia, colocándolo en una situación de vulnerabilidad, que lo predisponga a la radicalización.

El modo de radicalización en términos generales, es mediante una interacción directa del agente sobre el posible activista, cuando este se muestra más vulnerable. Es un proceso muy similar al de adoctrinamiento que se produce en las sectas, pues tratan de aislarlos de sus círculos cercanos, amigos y familiares, a los que se les tacha de malos musulmanes.

Es también reseñable la radicalización mediante las nuevas tecnologías y de hecho los últimos informes hablan de un incremento en este modo. Y si bien ya habíamos hablado de que la radicalización era un procedimiento inducido, existen casos en los que se produce un acercamiento por parte del futuro adepto, motivado por la información que obtienen de las distintas redes sociales, perfiles existentes en YouTube, Facebook, Twitter, de los cuales obtienen acceso a los contenidos yihadistas.

Respecto de este tipo de adoctrinamiento a través de redes sociales, y teniendo en cuenta la actitud del agente adoctrinador en la captación de nuevos miembros, en un estudio del Real Instituto Elcano¹⁰, se habla de dos modalidades de captación y que en muchos casos concluyen en la radicalización yihadista:

- top-down, (arriba-abajo) en la que existe una interacción del agente adoctrinador, respecto de los nuevos adeptos, se trata de buscar posibles candidatos entre esos grupos vulnerables y manipulables, introduciéndolos en una situación de necesidad y de dependencia respecto de una creencia radical, inculcándoles que es su salvavidas, su medio de alejarse de su vida real, de sus dificultades, y penurias.

¹⁰ GARCIA CALVO, C. y REINARES, F. "Procesos de radicalización violenta y terrorismo Yihadista en España: ¿cuándo? ¿dónde? ¿cómo?". Documento de trabajo 16/2013, de 18 de noviembre de 2018. La información se puede consultar en la página web del Real Instituto Elcano (<http://www.realinstitutoelcano.org>). Fecha de consulta: 30 de abril de 2020.

- bottom-up, (abajo-arriba) donde los nuevos adeptos en ese proceso de auto radicalización, tratan a través de redes u otros medios acercarse a los agentes radicalizadores, donde concluirán su definitivo adoctrinamiento.

Por otro lado, y en relación al medio de acercamiento del agente adoctrinador, nos encontramos con tres formas de captación:

- On line: referimos a medios virtuales de relación interpersonal, redes sociales, WhatsApp, Twitter, canales de YouTube...
- Off line, espacios reales físicos, ya sean públicos o privados.
- Mixtos, también llamados por algunos autores horizontales. Mezcla de ambos, donde además de una interacción personal en espacios físicos, existe un ámbito de relación virtual.

Respecto a los lugares de captación y de desarrollo de la radicalización, se encuentran los lugares de culto islámico, aunque también tienen mucha importancia los domicilios privados y centros de trabajo, por la influencia de esos agentes, más próximos. Destacar también que en los últimos años se está produciendo un aumento de la radicalización de nuevos miembros en los centros penitenciarios.

2.3.- REFERENCIAS AL ÁMBITO PENITENCIARIO

Los centros penitenciarios pueden ser clasificados como lugares de radicalización “*off line*”, donde el contacto personal directo es evidente y en el que el carisma del captador es fundamental. No debemos olvidar que, la situación de los presos, es muy característica, pues se encuentra en un estadio de vulnerabilidad extrema, pues el estrés, la incertidumbre, el entorno distinto al habitual, y la pérdida del sentido de la vida y del contacto con el círculo más cercano de confianza, familia, amigos, es causante de ansiedad en los individuos. Los agentes radicalizadores son conscientes de tales situaciones y utilizan esa situación de vulnerabilidad en su beneficio. Como ya habíamos indicado anteriormente, existe un caldo de cultivo muy importante entre los jóvenes, que han ingresado por primera vez, por delitos comunes.

Teniendo en cuenta los atentados que se ha sufrido en Europa en los últimos años, hemos de destacar la influencia y participación de miembros de células activistas, que habían sido radicalizado en centros penitenciarios, no solo españoles, sino también europeos. En el periodo de 2012, a 2016, resulta sumamente revelador, que, de los últimos 6 atentados ocurridos en Europa, en cuatro de ellos, sus autores se habían radicalizado en centros penitenciarios. Y así, a modo de ejemplo, podríamos hablar del caso de los atentados de París

de 2015¹¹, donde los hermanos Cherif y Said Kouachi y Amedy Koulibali, coincidieron en la prisión de Fleury-Mérogis¹², durante su internamiento penitenciario, en el que, de forma conjunta, parece ser que se establecieron los contactos internacionales que tuvieron como consecuencia el antedicho atentado¹³. No nos olvidemos de los ataques de Copenhague de 2015, donde según el diario Berlingske, su autor, Omar El Hussein¹⁴, sufrió un cambio radical en sus convicciones, cuando pasó por prisión.

Otros ejemplos de la existencia de un adoctrinamiento en los centros penitenciarios, son las diversas citas que se han ido incautando a los internos islamistas durante sus permanencias en los centros penitenciarios. En el caso del “imán Abu Qatada¹⁵, es la célebre carta que escribió durante su encarcelamiento en el Reino Unido, de la cual transcribo un pasaje:

«Vemos grandes signos de Allah en el interior de estas prisiones. He visto como jóvenes aceptaban el islam y se convertían en estudiantes, aprendiendo árabe y la sharía en escasos meses. Verdaderamente, el mayor favor con el que nuestros hermanos viven aquí es la devoción a Allah y la convicción de que la religión nos llevará a una forma de Yihad»¹⁶.

Es patente en estas líneas, como el imán considera que el internamiento en centros penitenciarios, ha de ser utilizado como lugar de captación, pues la situación personal de los internos durante el internamiento, produce un efecto positivo para el adoctrinamiento y

¹¹ Información obtenida de la noticia de prensa de BBC News. Astier, H., “Por qué las cárceles francesas son caldo de cultivo para yihadistas”. 27/02/2015. (Consultado 25 de mayo de 2020). La información se puede consultar en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/02/150205_francia_carceles_caldo_cultivo_yihadistas_lv

¹² Información obtenida de la noticia de prensa del diario electrónico 20 minutos. Agencia de noticias EFE. (Consultado 20 de mayo de 2020). La información se puede consultar en: <https://www.20minutos.es/noticia/2345280/0/coulibaly-kouachi/buena-actitud/estancias-prision-francia/>

¹³ Información obtenida de la noticia de prensa de la página web Te interesa. C.S. “Beghal, el hombre que lavó el cerebro de los tres yihadistas de París”. (Consultado 20 de mayo de 2020). La información se puede consultar en: http://www.teinteresa.es/mundo/terrorista-argelino-relacionado-yihadistas-Paris_0_1284471886.html.

¹⁴ Información obtenida de la noticia de prensa del diario el País Internacional. Doncel, L., “Atentado en Copenhague. El sospechoso colgó vídeos del Estado Islámico y lanzó soflamas antisemitas.” (Consultado 20 de mayo de 2020). La información se puede consultar en: https://elpais.com/internacional/2015/02/16/actualidad/1424078008_195049.html

¹⁵ De nombre Omar Mahmud Othhman. Terrorista palestino, se le vincula a Al Qaeda, y se le considera su máximo responsable en Europa. Se le atribuye la instigación de varios atentados, entre ellos el atentado del 11 de septiembre de 2001, y relacionado con los atentados de 11 de marzo de 2004 en Madrid.

¹⁶ LOPEZ, J.R., “Desradicalización o Desvinculación de la violencia: el tratamiento de los internos yihadistas”, *Revista ENFOQUE*, Nº 7 abril 2017, pp. 6-8. El texto transcrito aparece en la p. 6.

radicalización de los mismos, podríamos decir incluso, acelerado, y de mayor aceptación por el interno.

En el ámbito penitenciario español, si bien es cierto que siempre ha existido cierta población reclusa de religión islámica, que pudiera ser susceptible de radicalización, no ha sido hasta los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, o del atentado del 11 de marzo de 2004, cuando se ha prestado un mayor énfasis en la investigación y prevención de la radicalización en los centros penitenciarios.

Consecuencia de ello, se realizaron varias operaciones policiales, bajo la supervisión judicial, donde se descubrieron diversas células de radicalización en los centros penitenciarios. En el caso de las Operaciones Nova¹⁷ (2004), se llegó a procesar judicialmente a 30 personas, de las que 20 fueron condenadas por la Audiencia Nacional, si bien finalmente el Tribunal Supremo solo ratificó 3 de esas condenas. Esta operación puso en evidencia que, desde centros penitenciarios españoles se estaban planeando ataques sobre diversos objetivos en suelo español, ya fueren instituciones del Estado, como podía ser el Tribunal Supremo; lugares de tránsito público, como la estación de tren de Príncipe Pio; o inmuebles de entidades privadas, como la sede del Partido Popular.

Esta operación también permitió sacar a la luz diversos documentos de intercambio de información entre los terroristas en las que se hacía apología del reclutamiento en los centros penitenciarios, así en una de las cartas que Mohamed Achraf¹⁸ mandaba a Afif Said (Brahim) se podía leer:

*«¡Querido hermano Brahim, vice-emir del grupo Salafista!
Nosotros lo que queremos es prepararnos para la lucha por Alá. Tú sigue tu camino, te doy una buena noticia: he creado un nuevo grupo, están dispuestos a morir por Alá en cualquier momento, estamos esperando a que salgamos para empezar a trabajar directamente, y tú con nosotros en el grupo, es nuestro deber pensar y proyectar*

¹⁷ MORENO LARA, C. "Programa español de intervención en radicalización violenta con internos islamistas en centros penitenciarios", en *Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística*, año 5, vol. X, enero-julio 2018, p. 53.

¹⁸ Su verdadero nombre es Abderrahmane Tahiri. Se le considera como el líder del "frente de cárceles" de presos yihadistas, y fue acusado de crear un grupo yihadista en el Centro Penitenciario de Topas, Salamanca. También mantuvo una intensa relación epistolar con reclusos de otros centros penitenciarios, y en una de las cartas intervenidas se podía leer: «He creado un nuevo grupo. Están dispuestos a morir por Alá en cualquier momento. Solo falta que salgan, y nosotros también. Hombres tenemos, armas también».

porque hombres hay, armas también, y el sitio tampoco nos falta, sólo nos falta la práctica.»¹⁹.

La expresión «...estamos esperando a que salgamos para empezar...» pone de manifiesto que, en el momento de escribir, se encontraban reclusos en un centro penitenciario.

Y también otra cita que consta en el sumario que dice:

«El musulmán ahora tiene dos sitios donde ir: a la cárcel o a la yihad»²⁰.

En la fecha en la que se realizaban estas operaciones, en el año 2004, no existían planes específicos de actuación en los centros penitenciarios respecto de la radicalización de internos penitenciarios. Es a raíz de estos sucesos cuando se producen distintas acciones por parte de la administración en pro de la prevención y erradicación de tales conductas de radicalización.

Se creó el Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES)²¹, donde se incorporaban todos aquellos que pudieran ser susceptibles de realizar actividades de captación o de radicalización de internos. Respecto de estos internos FIES, se establecieron medidas de control de las comunicaciones, para lo cual se procedió a la contratación de traductores de árabe, y también a la dispersión de internos, cuando se constituían células de carácter terrorista.

Mucho más recientemente, dentro de las líneas estratégicas de “Prevención”, contenidas en la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019, hay una línea estratégica dirigida a favorecer la prevención y erradicación de las conductas tendentes a la captación y radicalización de nuevos adeptos en los centros penitenciarios. Para ello, el Plan establece por parte de la Administración penitenciaria, la implantación de programas de tratamiento de

¹⁹ Información obtenida de la noticia de prensa del diario el País España. YOLDI, J. Artículo “*He creado un nuevo grupo dispuesto a morir por Alá en cualquier momento*”. Diario el País. Madrid 28.10.2007. (Última consulta 23 de mayo de 2020).

https://elpais.com/diario/2007/10/28/espana/1193522402_850215.html.

²⁰ LOPEZ, J.R. Artículo “Desradicalización o Desvinculación de la violencia: el tratamiento de los internos yihadistas”, *Revista ENFOQUE*. Nº 7 ABRIL 2017. p. 6 a 8. El texto transcrito aparece en la p. 6.

²¹ Inicialmente fue creado y desarrollado por las Circulares de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 6 de marzo de 1991, 28 de mayo de 1991 y 28 de febrero de 1995 (I. 8/95). Tras la entrada en vigor del nuevo Reglamento Penitenciario (R.D. 190/1996 de 9 de febrero), y en virtud de la D.T. 4ª del Reglamento Penitenciario, se procedió a la refundición, armonización y adecuación de las Circulares, Instrucciones y Ordenes de servicio que existían hasta la fecha. Posteriormente se ha dictado la Instrucción 12/2011 de Internos de Especial Seguimiento (FIES). Medidas de Seguridad, que deroga las Circulares, Instrucciones y Ordenes de Servicio, que se oponen a esta.

reclusos, junto con la implementación, impulso y actualización de herramientas de evaluación del riesgo de radicalización violenta²².

Consecuencia de la experiencia adquirida en la lucha terrorista por el Estado, la Administración penitenciaria ha ido adoptando y elaborando, diversos medios de investigación, control y erradicación del adoctrinamiento. En Instrucciones que posteriormente estudiaremos, podremos ver como se han puesto en marcha medidas que ya fueron utilizadas en tiempos el pasado, como la dispersión de miembros, para impedir la comunicación entre ellos, o la incorporación de medidas relativas a la incautación de materiales, en cualquier tipo de formato o soporte, que pudieran contener proclamas extremistas, o adoctrinadoras.

3.- EL DERECHO A LA ASISTENCIA RELIGIOSA Y SUS LÍMITES

3.1.- LA ASISTENCIA RELIGIOSA COMO MANIFESTACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

Como es bien sabido, nuestra Constitución proclama la libertad religiosa como un derecho fundamental, en los siguientes términos: «*Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades, sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público, protegido por la ley*»²³.

Estamos pues ante un derecho o una libertad de los individuos y de las confesiones, que goza de una especial protección, obligando a los poderes públicos, por un lado, a permitir las manifestaciones personales en el ámbito de la fe, de sus celebraciones y ritos; y por otro, a establecer las condiciones necesarias para el libre ejercicio de esta libertad, materializándose en la asistencia religiosa a los fieles.

En este sentido, la asistencia religiosa es consecuencia tanto de la garantía establecida en el artículo 16.1 CE, antes citado, como de la obligación que se ha establecido en el artículo 9.2 de la CE, que obliga a los poderes públicos al establecimiento de las condiciones y medios, así como a la remoción de los obstáculos, para el libre ejercicio de los derechos y libertades recogidos en la Constitución.

Con ese fin, en la L.O. 7/1980 de 5 de julio, de Libertad Religiosa, en adelante LOLR, en su artículo segundo, establece la llamada “inmunidad de coacción”, por el cual toda persona

²² Vid. *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019*, cit., capítulo 2 “Pilares y líneas de acción”, parte sobre *Prevenir. Ámbito Interno* (apartado 4).

²³ Artículo 16.1 de la CE.

tiene derecho a profesar las creencias religiosas que libremente elija, practicar los actos de culto, o recibir asistencia religiosa, entre otras libertades; quedando obligados los poderes públicos a reconocer, proteger y promover la asistencia religiosa. Pero además se establece la vertiente negativa de este derecho, pues se reconoce que nadie puede ser obligado a practicar una confesión o a asistir a los actos de culto.

En términos generales, la asistencia religiosa podría verse como aquel conjunto de actividades desplegadas por las distintas confesiones religiosas para la satisfacción de las necesidades de carácter espiritual de sus propios fieles. Así caracterizada, aparecería como una actividad en la que el Estado ni puede, ni debe intervenir, pues, como señala Molano: ‘La religión y las creencias religiosas son un fenómeno que atañe a las personas y a la sociedad, no un factor estatal²⁴’.

Ahora bien, aunque la asistencia religiosa, en los términos descritos, haya de ser llevada a cabo por las propias confesiones religiosas, los poderes públicos están obligados a facilitarla y posibilitarla. Obviamente, no corresponde al Estado desarrollar funciones que son propias de las confesiones religiosas, pero sí le corresponde disponer los medios necesarios para que aquéllas, pueda desarrollar su misión espiritual, asistiendo a los fieles, de ordinario a través de la actividad de sus propios ministros de culto.

Para el cumplimiento de esta obligación, el Estado ha suscrito una serie de acuerdos y convenios con diferentes confesiones. Respecto de la confesión católica, de los varios Acuerdos con la Santa Sede, firmados en 1979 (anteriores, por tanto, a la LOLR), dos hacen mención de la asistencia religiosa: por un lado, el artículo IV.1 del Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Jurídicos; y, por otro lado, el Acuerdo de 3 de enero de 1979, que versa en buena parte sobre la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas. Respecto de las confesiones judía, evangélica, y musulmana, los Acuerdos firmados en 1992, también garantizan el ejercicio de la asistencia religiosa a los militares, así como a los internos en centros hospitalarios, asistenciales, penitenciarios, u otros análogos del sector público. Todos estos acuerdos que sucintamente hemos recordado, se complementan con diversas normas sectoriales en materia de asistencia religiosa en centros de internamiento y similares, entre las que se encuentran, por ejemplo, las Instrucciones de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, de las que posteriormente hablaremos.

²⁴ MOLANO, E. “La laicidad del Estado en la Constitución Española”, *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 2 (1986), p. 246.

3.2.- LÍMITES DE LA LIBERTAD RELIGIOSA: EN PARTICULAR LA SEGURIDAD PÚBLICA

Los derechos fundamentales, si bien gozan de una especial protección, no son derechos absolutos y, por tanto, tienen también límites. En el caso de la libertad religiosa, es la propia Constitución la que establece límites al ejercicio de este derecho. Por un lado, en su artículo 16.1, fija expresamente un límite basado en el mantenimiento del orden público, luego desarrollado en el primer apartado del artículo 3 de la LOLR. Por otro lado, en su artículo 10.1, la Constitución establece un límite implícito, basado en el respeto a los derechos de los demás ciudadanos; y, además, conforme al tenor del núm. 2 de ese mismo artículo, podrán tenerse también en cuenta otros límites, derivados de la interpretación de los acuerdos, convenios y textos internacionales, ratificados por España, siempre y cuando estos no vulneren el contenido esencial del derecho respectivo²⁵.

Por lo que respecta al límite expreso del artículo 16.1, debemos preguntarnos qué ha de entenderse por orden público. Nos encontramos, como es bien sabido, con un concepto jurídico indeterminado, que la Constitución no define, ni perfila y, de hecho, existe una diversidad de opiniones sobre cómo entenderlo. No obstante, siguiendo una extendida concepción²⁶, podría sostenerse que el orden público es un conjunto de principios de orden moral, político, económico y social, que inspiran el ordenamiento jurídico y que constituyen un conjunto de elementos esenciales e irrenunciables, que permiten conformar el interés común de la sociedad, frente al interés particular de los individuos.

Como decíamos, ese límite constitucional se encuentra desarrollado en el artículo 3.1. LOLR, que cifra el contenido del orden público, en la protección de la seguridad, de la salud, y de la moralidad pública. De dónde podría concluirse, que toda limitación que se pretenda establecer a la libertad religiosa por razón del orden público, deberá a su vez estar relacionada con alguno de estos elementos, interpretados siempre con un criterio restrictivo: «la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras del mismo. De ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos²⁷».

²⁵ STC 62/1982, de 15 de octubre de 1982. BOE núm. 276, de 17 de noviembre de 1982.

²⁶ ACEDO PENCO, A. "El orden público actual como límite a la autonomía de la voluntad en la doctrina y en la jurisprudencia", *Anuario de la Facultad de Derecho*, Nº 14-15 (1996-1997), p. 382.

²⁷ STC 159/1986, de 16 de diciembre (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1986), Fundamento Jurídico 6.

Por lo que respecta a los posibles límites derivados de los acuerdos y tratados internacionales a los que hace referencia el artículo 10.2, anteriormente citado, destacaremos únicamente lo señalado por dos autorizados textos internacionales ratificados por España. El primero de ellos es el artículo 9.2 del CEDH, donde se establece que: «la libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás». El segundo de ellos es el artículo 18.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁸, que, en términos muy similares, dispone lo siguiente: «la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás»

A la vista de estos datos, resulta ahora oportuno hacer una sucinta referencia a los elementos que el artículo 3.1. LOLR considera constitutivos del orden público, claramente bajo la inspiración de estos textos internacionales que acabamos de citar:

- Los derechos de los demás: el ejercicio de la libertad religiosa, debe ser respetuoso con los derechos de otros. Ahora bien, si se produce un conflicto de derechos, resulta imprescindible, contar con reglas o criterios para conocer la prevalencia de uno u otro, tal y como ha venido señalando el Tribunal Constitucional²⁹.
- La moral pública: ha de ser entendida no desde un prisma de moral religiosa, por ejemplo, la moral cristiana, sino desde una moral de carácter ética, como aquello que es digno de ser protegido, como los menores, los discapacitados, o la limitación de realización o exposición a la vista de cualquiera, de ciertas conductas violentas, denigrantes o de contenido sexual.
- La salud pública: se trata de la primacía de la vida y de la integridad física, respecto del ejercicio de la libertad religiosa. Un claro ejemplo de esta limitación, es la actual situación de confinamiento debida al estado de alarma declarado, donde todos los

²⁸ PIDCP: Adoptado por la Asamblea de Naciones Unidas mediante resolución 2200 A (XXI). Entró en vigor el 23 de marzo de 1966, y ha sido ratificado por 167 estados, y por España, el 28 de septiembre de 1976 (BOE 103, de 30 de abril de 1977).

²⁹ Auto 375/1983 de 30 de julio, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional. II Fundamentos Jurídicos, núm.2: «todo bien o valor constitucionalmente reconocido puede representar, en caso de conflicto, un límite para otros bienes o valores; en principio la Ley efectúa la ponderación necesaria para armonizar los diferentes bienes e intereses constitucionalmente relevantes, y a este Tribunal compete corregir, en su caso, los errores que pudiera cometer el legislador al efectuarla».

ciudadanos estamos sufriendo una restricción del ejercicio del derecho de libertad religiosa, y como máxima representación de esa limitación, la suspensión de diversas celebraciones y actos de culto, en beneficio de la integridad física de todos.

- La seguridad pública: lo hemos dejado para el final, ya que es el elemento que mayormente interesa para este trabajo. En este marco, la seguridad pública aparecería como una forma de concreción del orden público, tendente a la protección de las personas y bienes, así como a la tutela de la paz de los individuos. En todo caso, siempre dentro del respeto a los derechos fundamentales de los individuos, que no pueden ser vulnerados.

3.3.- REGULACIÓN DE LA ASISTENCIA RELIGIOSA EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS

Hemos podido ver como la Constitución reconoce y garantiza tanto el derecho a la libertad de profesión de una religión, como la asistencia religiosa de los ministros de la confesión elegida por la persona. Veamos ahora, como se materializa esa situación en el caso concreto de los centros penitenciarios.

El desarrollo normativo que se produce del mandato constitucional establecido en su artículo 16, respecto de la libertad ideológica, religiosa, y de culto, viene matizado por el artículo 25 de la CE, el cual regula en su apartado segundo, las penas privativas de libertad, así como las medidas de seguridad, estableciendo como metas para estas medidas, la “reeducación y la reinserción social” de las personas. Para la consecución de tales fines, se reconocen los derechos fundamentales de los internos de estos centros, con las únicas limitaciones derivadas de la naturaleza de las penas impuestas mediante sentencia judicial firme. Concretamente en el citado artículo 25 apartado 2 in fine, se señala que los internos: «... En todo caso, tendrá derecho [...] al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad».

Por ello en virtud de otro mandato constitucional recogido en el artículo 9.2, respecto de la obligación de los poderes públicos a promover las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales, conjuntamente con el artículo 25.2 anteriormente citado, es la causa del desarrollo normativo en este ámbito, que se materializó en la Ley Orgánica General Penitenciaria (en adelante LOGP)³⁰.

³⁰ Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria.

En la ley se hace una explícita y breve referencia al derecho de asistencia religiosa para los reclusos. En su artículo 54, se establece la obligación que tienen los poderes públicos de garantizar la libertad religiosa de los reclusos, así como de facilitar los medios adecuados, para el desarrollo de este derecho con las únicas limitaciones del cumplimiento de su pena. También se establecen otros principios derivados de esa libertad, por todo el articulado de la ley, por ejemplo, en su artículo 21.1, respecto de la alimentación, o en su artículo 20 sobre el fomento e incentivación a la participación de este tipo de actividades de carácter religioso o espiritual. Y en relación con el objeto de este trabajo, se hace una referencia concreta en su artículo 51.3, respecto a las comunicaciones de los internos en centros penitenciarios, con los ministros y confesiones de su religión. Si bien a este respecto, no solo se establece el derecho, sino que se establecen límites, pues obliga a que la comunicación con dichos ministros de culto, ha de ser solicitada previamente por el interno; y se establece la posibilidad de intervención de tales comunicaciones, en la forma que reglamentariamente se determine por la autoridad competente. Además, el artículo 51.5, también establece la posibilidad de suspensión de dichas comunicaciones de forma motivada, por el director del centro penitenciario, dando cuenta de la suspensión a la autoridad judicial, el Juez de Vigilancia Penitenciaria.

El mandato contenido en el artículo 54 de la LOGP (y posteriormente en la LOLR), que obliga a los poderes públicos a facilitar la asistencia religiosa en los centros penitenciarios, lo encontramos desarrollado a través de los acuerdos suscritos por las distintas confesiones con el Estado español: unos con anterioridad a las dos leyes (LOGP y LOLR), como son los Acuerdos con la Santa Sede de 1979; y otros aprobados posteriormente, como son los Acuerdos con las confesiones minoritarias, recogidos en las Leyes 24/1992³¹, 25/1992³², y 26/1992³³, y posteriormente desarrollados por el Real Decreto 710/2006³⁴.

Este último Real Decreto 710/2006, pretende el desarrollo de los citados acuerdos de cooperación, de tal modo que, tanto los sistemas de acreditación y autorización de entrada de los distintos ministros de culto a los centros penitenciarios, como la realización de las

³¹ Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España. BOE núm. 272, de 12 de noviembre de 1992.

³² Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España. BOE núm. 272, de 12 de noviembre de 1992.

³³ Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España. BOE núm. 272, de 12 de noviembre de 1992.

³⁴ R.D. 710/2006, de 9 de junio, de desarrollo de los Acuerdos de cooperación firmados por el Estado con la FEREDE, FCJE y la CIE, en el ámbito de la asistencia religiosa penitenciaria. BOE núm. 138, de 10 de junio de 2006.

actividades de éstos en el interior de los recintos, transcurran dentro de los máximos niveles de seguridad personal y jurídica. Realizándose estas actividades, en consonancia con los mandatos constitucionales de pleno ejercicio de la libertad religiosa; del respeto a la ley, de la paz social y del orden político.

La Ley Orgánica General Penitenciaria ha sido ampliamente desarrollada mediante el R.D. 190/1996 de 9 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento Penitenciario. En su artículo 230 se hace referencia precisamente al ejercicio de la libertad religiosa en los centros penitenciarios. Además, tanto la DGEP-RS, como la SGIP, han ido dictando Instrucciones mediante las que se ha tratado de concretar la aplicación e incorporados todos estos mandatos, principios y derechos, a la vida diaria de los internos en los centros penitenciarios. Seguidamente vamos a ver algunas de estas disposiciones de rango menor, pero que tanta importancia tienen en la práctica.

4.- MEDIDAS SOBRE ASISTENCIA RELIGIOSA EN CENTROS PENITENCIARIOS CONTENIDAS EN ALGUNAS INSTRUCCIONES DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

4.1.- ACCESO A LOS CENTROS PENITENCIARIOS (INSTRUCCIONES 04/2019 DE LA DGEP-RS Y 6/2007 DE LA SGTGP)

Hasta la aprobación del R.D. 710/2006 de desarrollo de los acuerdos de cooperación firmados por el Estado con la FEREDE, con la FJCE, y con la CIE, la normativa que regía las condiciones administrativas de acceso a centros penitenciarios para la asistencia religiosa era la Circular 04/97 de la DGIP. Es a partir del Real Decreto, cuando se produce el cambio más importante en materia de acceso a los centros penitenciarios, pues además de las confesiones con acuerdo propio con el Estado, se va a permitir el acceso de otras confesiones que no poseen ese acuerdo. Esta modificación del marco legal obligó, a la DGIP, como órgano competente para la autorización de acceso a los centros penitenciarios, al dictado de una Instrucción, que, derogando la Circular vigente en ese momento, estableciese un nuevo procedimiento de autorización, y se estableciesen unos nuevos requisitos tanto formales como procesales.

Surgió así la Instrucción 6/2007³⁵, de la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria (en adelante, SGTGP). En esta Instrucción se establecía el requisito por el cual la propia DGIP debería ser quien dispusiese, de forma fáctica, de toda la documentación que las entidades religiosas presentaban en los propios centros penitenciarios, a los que pretendían el ingreso para la atender a sus fieles. La anterior Circular derogada, establecía que la documentación requerida debía ser presentada en el centro penitenciario del cual se solicitaba el acceso, y era el propio centro, quien solicitaba mediante una comunicación a la Unidad de Coordinación de Seguridad de la DGIP, la correspondiente autorización. Con esta Instrucción, sigue presentándose la documentación en los centros, sin embargo, es ahora la SGTGP, quien previo informe preceptivo, de la Unidad de Coordinación y Seguridad, procederá a la autorización de la actividad religiosa y de la entrada de los ministros en los centros.

Como requisitos documentales³⁶ exigibles a todas las confesiones, se estableció:

- Certificado de la Iglesia o Comunidad de la que dependa el ministro de culto, con la conformidad de su federación o comisión, que acredite dentro de la iglesia o comunidad, la pertenencia y dedicación del solicitante al ejercicio estable del ministerio religioso.
- Certificado negativo de antecedentes penales expedido por el Ministerio de Justicia. En el caso de ministros de culto extranjeros, deberán presentar además certificación de su estado de origen.
- Indicación del centro o centros en los que se solicita acreditación y permiso de entrada del ministro de culto.

En otro orden, se estableció como requisito sine qua non, que todos los ministros de las distintas confesiones, debían estar dados de alta en la Seguridad Social³⁷. En el caso de confesiones sin acuerdo, se estableció la obligatoriedad, de estar inscritos legalmente en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia.

³⁵ Instrucción 6/2007 de la SGTGP, sobre asistencia religiosa de 21 de febrero de 2007. La información se puede consultar en la página web de Instituciones Penitenciarias. Apartado normativa penitenciaria.

³⁶ Vid. Instrucción 6/2007 de la SGTGP. p. 2 apartado A) [*Documentación a aportar por las entidades religiosas que han suscrito los acuerdos con el Estado, ...*].

³⁷ Vid. Instrucción 6/2007 de la SGTGP. p. 2 párrafo 3 [*Los ministros de culto autorizados deberán estar debidamente afiliados a la Seguridad Social...*].

En el caso de ONG, que realizasen actividades vinculadas a la actividad religiosa en los centros penitenciarios debían ajustarse a la Instrucción 04/2007³⁸ de la DGIP, sobre Intervención de Organizaciones no Gubernamentales, asociaciones y entidades colaboradoras en el ámbito penitenciario, siendo requisito para su intervención contar con un programa de intervención presentado por la propia ONG, el cual deberá estar informado favorablemente por la Junta de Tratamiento del Centro Penitenciario, y aprobado por la DGIP.

Recientemente, la Instrucción 06/2007, fue derogada por la Instrucción 04/2019³⁹, de 4 de marzo, dictada por la DGEP-RS. La aparición de un nuevo procedimiento administrativo, reflejado en la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas, en la Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público, así como en el RDL 5/2018 de 27 de julio, sobre medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea, fueron motivos suficientes para dictar esta Instrucción, la cual debía suplir las carencias de la anterior. Además, se procedió a la regulación de las autorizaciones de entrada a los centros penitenciarios, de los ministros de las entidades religiosas no católicas, que, carecían de acuerdo propio con el Estado.

Todas estas novedades, se pueden resumir en tres escenarios concretos⁴⁰:

- Ministros de culto propuestos por la Iglesia Católica. La acreditación de estos ministros, va a estar regida por el Acuerdo sobre Asistencia Religiosa Católica en los Establecimientos Penitenciarios de 22 de mayo de 1993, en aplicación de los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español de 03 de enero de 1973.
- Ministros de culto propuestos por otras confesiones religiosas, que poseen acuerdo con el Estado Español. Su acreditación estará supeditada al respectivo Acuerdo suscrito con el Estado y a lo dispuesto en el R.D. 710/2006.
- Por último, los ministros de culto propuestos por otras Confesiones Religiosas, sin acuerdo con el Estado Español, en cuyo caso se realiza un procedimiento en analogía con las que poseen acuerdo, pero manteniendo el requisito de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, que se estableció en la anterior Instrucción derogada.

³⁸ Instrucción 04/2007 de la DGIP, sobre Intervención de Organizaciones no Gubernamentales, asociaciones y entidades colaboradoras en el ámbito penitenciario. La información se puede consultar en la página web de Instituciones Penitenciarias. Apartado normativa penitenciaria.

³⁹ Instrucción 04/2019, sobre asistencia religiosa de 04 de marzo de 2019. La información se puede consultar en la página web de Instituciones Penitenciarias. Apartado normativa penitenciaria.

⁴⁰ Vid. Instrucción 04/2019 de la DGEP-RS, p. 2 párrafo 3 [*Las tres situaciones que se pueden dar...*].

Estos nuevos escenarios trajeron aparejadas ciertas novedades documentales que debían aportarse en la solicitud de autorización, con respecto a la anterior instrucción, y que en la nueva se va a distinguir en función de la entidad religiosa que solicite la autorización de entrada.

En el caso de la Iglesia Católica⁴¹, ahora se va a exigir un nombramiento del ministro de culto por el Ordinario del lugar. Además, el nombramiento para atender un centro, deberá ser específico para el centro al que va a atender. Dicho nombramiento será remitido a la DGEP-RS, en su área de formación. La remisión deberá ser realizada a través del Delegado de la Conferencia Episcopal para la Pastoral Penitenciaria.

En el caso de las Confesiones Religiosas⁴², que tienen suscrito acuerdo con el Estado Español, es decir, la FEREDE, la FCJE y la CIE, mantienen los requisitos que la anterior Instrucción le exigía, relativos a ministros acreditados, con dedicación estable al ministerio religioso, la carencia de antecedentes penales en España, en el caso de ser extranjeros, también en su país de origen y la indicación del centro o centros de los que se requiere autorización de entrada.

La situación de las Confesiones Religiosas⁴³ sin acuerdo, mantienen las exigencias para las entidades con acuerdo, y se le exige, como ya se hacía en la anterior Instrucción, la exigencia del Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia.

En todo caso y como ya se indicó anteriormente, se viene exigiendo a cada uno de los ministros de las Confesiones Religiosas, un consentimiento de cesión de datos, conforme a la normativa de la Ley de Protección de Datos vigente, así como la obligatoriedad de afiliación a la Seguridad Social de los ministros de culto que, de la actividad realizada por el mismo, así se derive, siendo tajante en este aspecto, el artículo 5 en su apartado 4, del R.D. 710/2006. Existe la posibilidad que esta actividad de asistencia religiosa, sea realizada de forma gratuita por voluntarios de las confesiones, en cuyo caso, además de cumplir los citados requisitos, deberán estar amparados por un seguro de accidentes suscrito por la Iglesia o Comunidad a la que pertenezcan.

⁴¹ Vid. Instrucción 6/2007 de la SGTGP. p. 2, apartado 1.1 *[Documentación a aportar por los ministros de culto propuestos por la Iglesia Católica: ...]*.

⁴² Vid. Instrucción 6/2007 de la SGTGP, p. 3, apartado 1.2 *[Documentación a aportar por las Confesiones Religiosas que han suscrito los acuerdos con el Estado...]*.

⁴³ Vid. Instrucción 6/2007 de la SGTGP. p. 3 Apartado 1.3 *[Si la entidad religiosa no estuviese incluida en los acuerdos de cooperación...]*.

También se introdujeron cambios en referencia a las ONG's, remitiéndolas a una nueva Instrucción de la SGTGP, con número 02/2019⁴⁴, por la cual se establece que su actividad se regirá por esta instrucción y en todo caso estará basada en un programa de intervención presentado por la propia ONG, informado favorablemente por la Junta de Tratamiento del Centro Penitenciario, y aprobado por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en lugar de la Dirección General.

4.2.- RADICALIZACIÓN VIOLENTA EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS (INSTRUCCIONES 08/2014 Y 02/2016 DE LA SGIP)

La existencia del fenómeno de radicalización islamista en centros penitenciarios, ha obligado a la Administración a adoptar diversas herramientas para su lucha. Concretamente se han dictado dos relevantes Instrucciones por parte de la SGIP:

- a) Instrucción 08/2014⁴⁵, de 11 de julio, que tiene por fin, el establecimiento de las medidas para la detección y prevención de la radicalización de internos en los centros penitenciarios, completada mediante un plan de intervención específico;
- b) la Instrucción 02/2016⁴⁶, de 25 de octubre, mediante la que se establece un marco de intervención ante la radicalización violenta con internos islámicos”, a través del cual se puede actuar ante esa amenaza.

Ambas instrucciones van a funcionar conjuntamente, ya que tienen fines comunes: por un lado, evitar que aquellos internos ya radicalizados puedan contribuir a radicalizar a otros; y, por otro lado, proporcionar a esos mismos internos, herramientas válidas y suficientes para superar los planteamientos inculcados en su ideología violenta y totalitaria, así como volver a ser elementos útiles para la sociedad.

⁴⁴Instrucción 02/2019 de la DGEP-RS de 07 de febrero de 2019, sobre Intervención ONG/Entidades colaboradoras en centros penitenciarios, secciones abiertas y centros de inserción social. La información se puede consultar en la página web de Instituciones Penitenciarias. Apartado normativa penitenciaria.

⁴⁵ Instrucción 08/2014 de la SGIP de 11 de julio de 2014, sobre nuevo programa para la prevención de la radicalización en los establecimientos penitenciarios. Medidas para la detección y prevención de procesos de radicalización de internos musulmanes. La información se puede consultar en la página web de Instituciones Penitenciarias. Apartado normativa penitenciaria.

⁴⁶ Instrucción 02/2016 de la SGIP de 25 de octubre de 2016, sobre el programa marco de Intervención en radicalización violenta con Internos islamistas. Programa de intervención y tratamiento de procesos de radicalización ideológica. La información se puede consultar en la página web de Instituciones Penitenciarias. Apartado normativa penitenciaria.

Antes de proseguir, conviene mencionar que nuestro ordenamiento jurídico, ha propiciado un tratamiento punitivo diferente a los delitos por terrorismo, respecto de otros delitos. Entre las medidas diferenciadoras, hablando dentro del ámbito penitenciario, nos encontramos que se exigen unos requisitos más estrictos para el acceso a beneficios penitenciarios (artículos 36 C.P. y 72.6 LOGP); se establecen también unas premisas especiales en cuanto a la clasificación penitenciaria de los internos (art. 102 R.P.); y se establecen unos programas de separación de los internos terroristas en diversos centros penitenciarios (como se hizo, por ejemplo, con los miembros de la organización terrorista ETA), con el fin de conseguir un distanciamiento de los internos, respecto de la disciplina de la organización a la que pertenecían, facilitando de este modo su reinserción.

Volviendo ahora a la Instrucción 08/2014 de la SGIP, su finalidad directa es desarrollar iniciativas para detectar e impedir los procesos de captación y radicalización en los propios centros penitenciarios, según cuanto anteriormente hemos señalado a este respecto⁴⁷. Concretamente, con la citada Instrucción, se pretende realizar una revisión y actualización de los métodos utilizados hasta su entrada en vigor. Esta revisión adquiere métodos que ha sido utilizados en otros países con un resultado positivo, y además se incluyen otras técnicas de nueva implementación, que resultan más adecuadas, a la realidad penitenciaria española actual, adaptándose al mandato existente.

El citado programa basa su actuación en cuatro aspectos principales:

- Recoger, analizar y sistematizar datos y elementos, en orden a reconocer y aislar los procedimientos de radicalización (en sus inicios o ya consolidados).
- Examinar las relaciones personales, esporádicas o continuas, dentro de los centros penitenciarios, entre internos relacionados con grupos o actividades terroristas y otros internos.
- Observación y análisis de las comunicaciones y visitas de los internos terroristas, tanto con terceras personas, como con otros internos islamistas ámbito terrorista.
- Estudio, análisis y reconocimiento, de actitudes y comportamientos, que pudiesen constituir actividades de riesgo en esta materia, y que hayan de ser tenidas en cuenta.

⁴⁷ El artículo 1 de la LOGP, establece un mandato general a la Administración de velar por la reinserción social de los penados. En ese marco, la Instrucción 08/2014 constituye un mandato específico para un sector muy concreto de la población reclusa. Se trata de personas que han sido internadas, por la comisión de figuras típicas delictivas, nacidas de sus planteamientos extremistas, violentos y de carácter organizado y que en sí mismas, con llevan un plus en la peligrosidad que se deriva de las mismas.

Para la consecución de estos fines, se establece, que la responsabilidad va a recaer en el Subdirector del Seguridad del centro, el cual será el responsable y encargado de la transmisión de toda la información recogida, al resto del equipo directivo del centro. Toda esta información va a tener un valor trascendental, pues va a ser origen de muchas decisiones relativas al régimen o tratamiento de los internos en los centros penitenciarios.

En orden a la implantación de la Instrucción 08/2014, ha de tenerse en cuenta lo ya establecido en la Instrucción 12/2011 de la SGTGP, referida a la creación de los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento (en adelante, FIES). En esta última Instrucción (propiciada por la reforma que se realizó en el Reglamento Penitenciario, a través del R.D. 419/2011), se procede a la creación y desarrollo de esos ficheros FIES, para clasificar a los internos, sobre los que hay que tener un control o vigilancia especial, pues se trata de internos que poseen una especial peligrosidad, creándose programas de intervención específicos para ellos⁴⁸.

Si pasamos ahora a la segunda de las Instrucciones a las que nos habíamos referido (la Instrucción 02/2016 de la SGIP), aquí nos encontramos ante una nueva clasificación dentro de los grupos FIES antes descritos, pues esta instrucción va a establecer tanto la forma de proceder, como las medidas que han de aplicarse a cada interno, en función de sus especiales características individuales⁴⁹.

En esta instrucción de la que ahora estamos tratando, los llamados terroristas yihadistas, son incluidos dentro del llamado GRUPO A y les son de aplicación las medidas de tratamiento de los FIES. Se trata de condenados, en los que existe un riesgo muy elevado, además de una radicalización ideológica muy profunda que justifica un control exhaustivo de los mismos, pues se encuentran bajo el amparo de grupos terroristas activos.

Luego estaría el GRUPO B, donde quedarían encuadrados todos aquellos reclusos, que demostrasen una actitud de liderazgo; habilidades de captación de nuevos miembros; y que, además, serían promotores y facilitadores de desarrollo de actitudes radicales entre los internos de los centros. A este grupo también le va a ser de aplicación las medidas de tratamiento de los FIES.

⁴⁸ Instrucción 12/2011 de la SGTGP, sobre Internos de Especial Seguimiento/Medidas de Seguridad. Apartado 2. Fichero de internos de especial seguimiento. La propia instrucción establece que internos va a cada grupo. Se establecen hasta 5 grupos distintos de internos en función de sus características intrínsecas, existiendo un grupo de delincuencia organizada, de bandas armadas o de fuerzas de seguridad y de funcionarios de instituciones penitenciarias que cumplan condena por algún delito. La información se puede consultar en la página web de Instituciones Penitenciarias. Apartado normativa penitenciaria.

⁴⁹ Vid. Instrucción 2/2019 de la SGIP, apartado II. Destinatarios del programa.

Por último, estaría el GRUPO C, donde estarían incardinados los internos que han sido radicalizados o se encuentran en el proceso de ello. Son internos que por motivos de vulnerabilidad son más propensos a buscar un grupo que los represente y proteja, y si bien no asumen en muchos casos papeles protagonistas, sí que pueden protagonizar incidentes regimentales, por interpretación extremista de normas religiosas. Respecto de estos internos, no le son de aplicación las medidas de tratamiento de los FIES, aunque si son objeto de observación y recopilación de información, para el cumplimiento de la Instrucción. Las muestras de falta de respeto a otros internos no musulmanes, o de aquellos que, siendo musulmanes, no sigan sus creencias ciegas, pueden ser indicadores de una transición a una situación de mayor riesgo. Esta u otras situaciones, puede suponer la reubicación de un interno de este grupo en un grupo superior.

En síntesis, esta clasificación de los internos permite constatar que, un interno del GRUPO A o B, debe ser reubicado en un módulo o un departamento, donde no tenga acceso a otros internos que puedan ser radicalizados, pudiendo incluso, evitar la autorización del acceso a talleres, o actividades fuera del departamento que le sea asignado. Por otro lado, tanto los permisos penitenciarios, como la progresión del interno a un tercer grado de internamiento, el cual supone un mayor grado de libertad, deberán ser realizado bajo estrictos y justificados motivos, en atención a sus especiales características.

Por otra parte, además de estas medidas restrictivas, resulta imprescindible que las autoridades competentes controlen la tenencia de textos, grabaciones, u otros materiales de contenido radical, que pudiesen ser utilizados por los internos en actividades de radicalización. Por ello, en consonancia con el artículo 128 del RGP, la Instrucción que estamos analizando permite la intervención de tales materiales⁵⁰, con ocasión de cacheos o registros, para prevenir su utilización con fines de radicalización de otros internos.

No debe tampoco olvidarse que vivimos en un mundo globalizado, donde el terrorismo islamista ha obligado que los Estados tomen cartas en el asunto, tanto en la prevención de la radicalización islámica, como en la recuperación de personas radicalizadas, aun cuando se considere que es de muy difícil consecución. En este sentido, se dictaron, tanto a nivel nacional como de la Unión Europea, distintas directrices y recomendaciones⁵¹. Además, se

⁵⁰ Vid. Instrucción 08/2014 de la SGIP, p. 3, párrafo 5.

⁵¹ En este sentido, se dictaron, tanto a nivel nacional como de la Unión Europea, distintas directrices y recomendaciones. En este sentido se pueden ver, por ejemplo, las Directrices para los servicios penitenciarios y de probation sobre la radicalización y el extremismo violento, Adoptadas por el Comité de Ministros el 2 de marzo de 2016 en la 1249ª reunión de los delegados de los ministros. La información se puede consultar en: http://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recerca/recce/directricesServiciosPenitenciarios_ES.pdf.

incorporaron, a esos mismos niveles, prácticas que venían propuestas por la *Radicalisation Awareness Network o Red de Prevención de la Radicalización*⁵², dirigidas a la implementación de actuaciones estructuradas, en factores de carácter personal, con el fin de evitar la radicalización de los internos, desde un método de intervención individual de los mismos.

Es por ello que la Instrucción 02/2016 de la SGIP tiene anexo⁵³ un *Programa Marco de intervención y tratamiento* de internos islamistas en centros penitenciarios, que continúa el camino iniciado con la Instrucción 08/2014 y su sistema de grupos de internos, estableciendo la *Metodología y principios básicos de la intervención*, con los mismos⁵⁴. Esta intervención exige una doble actuación:

- Intervención directa, intensiva e individual respecto de los FIES del GRUPO A
- Intervención de carácter grupal, conformado por FIES del GRUPO B Y C.

Para la intervención con los FIES del GRUPO A⁵⁵, se requiere una actividad de forma continuada y prolongada. Esta actividad es en principio realizada por los funcionarios de vigilancia, los cuales deben establecer una relación terapéutica con el interno. Esta actividad iría dirigida a la negación y rechazo voluntario de la violencia y su desvinculación de la organización terrorista.

Para la intervención con los FIES del GRUPO B y C⁵⁶, debería ser un tratamiento más psicosocial, con la utilización de otros internos musulmanes que pudieran minimizar o contrarrestar los riesgos de la vulnerabilidad de ciertos internos. Se trataría de una modificación de conducta, mediante la explicación del origen, del mantenimiento y de la consolidación de procesos de radicalización. Se trabajaría por tanto la autonomía personal, la

También resulta de interés la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento, de 14 de junio de 2016. La información se puede consultar a través del buscador de Eur-Lex.

⁵² Se trata de una red de profesionales de primera línea o de base de toda Europa que trabajan diariamente con personas que ya se han radicalizado o que son vulnerables a la radicalización. Los profesionales incluyen a las autoridades policiales y penitenciarias, pero también a aquellos que tradicionalmente no participan en actividades antiterroristas, como maestros, trabajadores juveniles, representantes de la sociedad civil, representantes de las autoridades locales y profesionales de la salud. La información se puede consultar a través del buscador de la página oficial de la Unión Europea.

⁵³ Vid. Instrucción I-02/2016 de la SGIP, p. 6.

⁵⁴ Vid. Instrucción I-02/2016 de la SGIP, apartado III: "Metodología y principios básicos de la intervención".

⁵⁵ Vid. Instrucción I-02/2016 de la SGIP, apartado III: "Metodología y principios básicos de la intervención", p. 5, concretamente la referencia al Grupo FIES (A).

⁵⁶ Vid. Instrucción I-02/2016 de la SGIP, apartado III: "Metodología y principios básicos de la intervención", p. 6, concretamente la referencia a los Grupos FIES (B y C).

autoestima y la superación de las actitudes extremistas, con implicación en los estados democráticos y sociales de derecho.

Por último y en relación con todos los grupos de internos, se trabajaría la interpretación desde un punto de vista moderado de la práctica religiosa, partiendo de la base que las mismas, no son prácticas criminales, sino la manifestación de una creencia religiosa⁵⁷. En este sentido es de gran importancia contar con la ayuda de imanes, moderados, que se encuentren en posesión de los requisitos establecidos en el convenio firmado entre la SGIP y la Federación Islámica de España. Entre las actividades a realizar para promover la integración de estos internos, se facilitará el aprendizaje del español, la mejora del nivel educativo de los internos, y su integración en la sociedad y cultura española.

En síntesis, podríamos decir, que estas instrucciones tienen un único fin, la desvinculación del extremismo ideológico que las organizaciones criminales alientan entre sus miembros y su integración en nuestra sociedad.

5.- LIMITES DE LA ASISTENCIA RELIGIOSA Y REVOCACIÓN O SUSPENSIÓN DE LA AUTORIZACIÓN CONCEDIDA A UN MINISTRO DE CULTO

La necesidad de una autorización de acceso a un centro penitenciario, para la asistencia religiosa de los internos, no deja de ser una cierta forma de limitación del ejercicio del derecho de libertad religiosa de los internos y las confesiones. Sin embargo, resulta lógico y razonable que la Administración penitenciaria, en el cumplimiento de sus deberes de retención y custodia de los internos durante el cumplimiento de la condena impuesta, pueda establecer ciertas formas de control en cuanto al acceso a los centros penitenciarios, teniendo en cuenta que la libertad religiosa confluye aquí con otros elementos que no pueden ser ignorados, como son la seguridad nacional, la lucha terrorista y la integración de los internos en la sociedad.

Es por ello, que a través de diferentes disposiciones que iremos desgranando, se configura un sistema, de requisitos y condiciones, en base al cual se va a conceder y mantener las autorizaciones administrativas de acceso a los centros penitenciarios, así como proceder a la revocación de las autorizaciones, en los casos en los que se produzcan situaciones de

⁵⁷ Vid. Instrucción I-02/2016 de la SGIP, apartado III: "Metodología y principios básicos de la intervención", p. 6, concretamente la referencia a los Grupos FIES (A, B y C).

riesgo respecto de los internos, o se contravengan los límites que la Constitución y el ordenamiento jurídico establecen para el ejercicio de la libertad religiosa.

Veremos que, si bien el ordenamiento jurídico, establece condiciones comunes para la autorización de acceso a todas las confesiones religiosas, en el caso de la confesión islámica, presenta ciertas peculiaridades, pues en los principios básicos de actuación de la Instrucción 02/2016, se menciona expresamente la ayuda de imanes moderados al amparo del convenio de DGIP con la CIE⁵⁸.

Como ya hemos mencionado, la radicalización en una versión extremista del islam, no solo puede producirse en los entornos familiares, de amistad, de trabajo, o en lugares de culto. Ese riesgo también existe en los centros penitenciarios, con el añadido, que la situación de vulnerabilidad, de rabia y rechazo a la sociedad, consecuencia de su internamiento, son en muchos casos un caldo de cultivo, más que adecuado para la radicalización. De ahí la necesidad de una especial cautela en lo relativo a las personas autorizadas para prestar asistencia religiosa islámica en los centros penitenciarios.

5.1.- NECESIDAD DE AUTORIZACIÓN PARA EL ACCESO DE LOS MINISTROS DE CULTO A LOS CENTROS PENITENCIARIOS

La autorización de acceso a los centros penitenciarios de los ministros de las confesiones distintas de la católica, está regulada en el R.D. 710/2006, que fija los requisitos, documentos y tramitación de las autorizaciones de acceso de los ministros⁵⁹. Este R.D. ha sido complementado recientemente por medio de la Instrucción 04/2019 de la DGEP-RS⁶⁰.

El artículo 4 del R.D. 710/2006, establece los requisitos de carácter documental y de certificación de los ministros que, por parte de las entidades religiosas, se pretendan tener acreditados en los centros penitenciarios, a los que ya nos hemos referido antes, y sobre los que no es preciso volver ahora⁶¹.

⁵⁸ Ibidem: [...] *“Para ello se contará con la co-ayuda de Imanes moderados al amparo del Convenio que tiene firmado [...]”*.

⁵⁹ En el caso de la religión católica, su acceso a los centros penitenciarios, viene regulado por la Orden de 24 de noviembre de 1993, por la que se dispone la publicación del Acuerdo sobre asistencia religiosa católica en los Establecimientos penitenciarios (BOE núm. 298 de 14/12/1993).

⁶⁰ Vid. Instrucción 04/2019 de la DGEP-RS.

⁶¹ Concretamente, los vimos al analizar la Instrucción 04/2019, que actualiza el desarrollo de este R.D. 710/2006 (4.1 Acceso a los centros penitenciarios, p. 24).

Por otro lado, el artículo 5 y el artículo 6, se refieren a la concesión y a la duración de esa autorización de acceso. El acceso está supeditado en todo caso al cumplimiento de los requisitos del artículo 4, estableciéndose una medida añadida, que es la *garantía de seguridad de la persona*⁶². Este concepto indeterminado es un recurso que se utiliza en el R.D 710/2006 para hacer una referencia a un cajón de sastre, donde se pretende dar cabida a todas aquellas circunstancias que, sin estar positivamente enumeradas en el reglamento, puedan ser consideradas contrarias a la seguridad de los internos, o al normal funcionamiento de la institución. En base a estos motivos, y teniendo siempre como referencia los principios de legalidad, oportunidad, y congruencia, podrán ser tenidos en cuenta para la denegación o suspensión de la autorización de entrada para el desempeño de la asistencia religiosa⁶³.

En principio, el R.D. 710/2006, recoge una remisión al artículo 41.2 del RGP, donde se establece el régimen de las comunicaciones y visitas; pero, por otro lado, se deja abierto el concepto al resto de legislación que existe o que pueda existir en un futuro. Se produce, por tanto, cierto ámbito de discrecionalidad administrativa, la cual, puede ser objeto por un lado de crítica o valoración, y por otro lado puede ser objeto de recursos administrativos en aquellos casos en los que se haya denegado la autorización.

Otro motivo para la denegación de una autorización de actividad, consiste en la existencia de suficientes ministros de la confesión solicitante, que posean autorización de acceso, existiendo por tanto una ratio de ministros activos en el centro suficiente para atender las necesidades de los internos. El trámite de régimen interno penitenciario, por el cual los internos deben solicitar la asistencia religiosa, tal y como se recoge en el artículo 9 del R.D. 710/2006, produce un criterio objetivo de consideración de las necesidades del centro penitenciario, respecto de las diferentes confesiones religiosas, pues corresponde al centro la notificación de dichas necesidades a los ministros de los cultos. De esta forma, se rompe esa relativa subjetividad de concesión de autorizaciones de entrada por parte de la Administración.

Las autorizaciones concedidas, tendrán una validez de un año, siendo condición *sine qua non*, el mantenimiento de las condiciones exigidas en su otorgamiento, entendiéndose renovada la autorización de forma automática, salvo resolución expresa motivada en sentido contrario.

⁶² R.D. 710/2006. Artículo 5.1, donde se puntualiza concretamente lo siguiente: "... y la persona propuesta ofrezca las garantías de seguridad exigibles, de conformidad con el artículo 41.2 del Reglamento Penitenciario...".

⁶³ Ibidem Instrucción 04/2019 de la DGEP-RS, apartado 2.3 "Revocación de la autorización", p. 4.

El trámite de concesión de la autorización comienza con la presentación de la documentación exigida en el centro penitenciario, respecto del cual se solicita la autorización, siendo tramitada de urgencia a la DGEP-RS en su Área de Formación, la cual recabará el informe preceptivo de la Unidad de Coordinación de Seguridad, que de ser favorable, y siempre que se reúnan los requisitos de seguridad, que hemos mencionado anteriormente, procederá a la autorización de la actividad religiosa, y con ello a la autorización de entrada del ministro en el centro penitenciario. Se trata que, en todo momento, la Administración tenga conocimiento de qué imanes son los que imparten culto en los distintos centros penitenciarios.

Los plazos administrativos específicos para la concesión o denegación de la autorización, están determinados en el artículo 5 del citado R.D. 710/2006, concediendo a la Administración el plazo de cuatro meses desde la entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su resolución. La ausencia de resolución expresa, produce un efecto desestimatorio de la solicitud, sin perjuicio de la obligación de la administración de dictar resolución expresa, tal y como se establece en el artículo 24.3 de la Ley 30/95, que, en el caso de ser desestimatoria, será sin vinculación alguna al sentido del silencio. Y sin perjuicio que el órgano competente para la concesión expida un certificado acreditativo del silencio producido.

El sistema que se establece para la actividad es el de libre acceso, artículo 9 de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre⁶⁴, sin más limitación que la inherente del normal funcionamiento del centro de acuerdo con la legislación penitenciaria, estableciéndose para el ministro una serie de condiciones que deberá cumplir en aras de la seguridad y orden del centro. Este sistema es adecuado especialmente con confesiones minoritarias, donde el número de ministros es reducido y se deben repartir, para poder dar servicio a todos los internos. Para la prestación del servicio, el centro penitenciario, debe facilitar un local para el ejercicio de la actividad. A este respecto, la exigencia legal establecida tanto por el artículo 230 del Reglamento General Penitenciario como por los acuerdos de colaboración con las confesiones religiosas, viene determinada por la intromisión en los derechos fundamentales de otros internos, puesto que la realización de cultos religiosos en zonas comunes o patios, pueden interferir en el derecho de los internos de no acudir a ritos o actos religiosos. Estos locales no tienen un carácter exclusivo de una confesión, por lo que pueden ser compartidos en su uso, aunque de forma diferenciada.

⁶⁴ Ley 26/1992 de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la CIE.

En cuanto a los gastos derivados de esta asistencia, la FEREDE⁶⁵ y FCJE⁶⁶, correrán cada una de forma individualizada, con los gastos que pudieran ocasionarse con motivo de su actividad de asistencia religiosa. En el caso de la CIE, la cláusula primera del “Convenio de colaboración del Estado con la Comisión Islámica de España para la financiación de los gastos que ocasione el desarrollo de la asistencia religiosa en los establecimientos penitenciarios de competencia estatal⁶⁷”, de 24 de octubre de 2007, establece que será la Dirección General de Instituciones Penitenciarias la que sufragará con cargo a su dotación presupuestaria, los gastos tanto de material como de personal derivados de la asistencia religiosa en los centros penitenciarios. Respecto a este acuerdo, existe una revisión del mismo de fecha 30 de junio de 2015⁶⁸.

En España según el Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España⁶⁹, del año 2017, dentro del ámbito penitenciario español, cuenta con la actuación de varias confederaciones islámicas dentro del ámbito penitenciario, destacando por el número de imanes autorizados, la F.E.E.R.I, o la U.C.I.D.E, aunque también existen otras de menor entidad. Según este informe, en el citado año, existían 14 imanes acreditados⁷⁰ y autorizados para la realización de la asistencia religiosa de los internos en los centros penitenciarios.

En un estudio más reciente, realizado por el Observatorio Andalusí, denominado “*Estudio demográfico de la población musulmana*”⁷¹, se puede observar como el número de imanes que realizan actividades de asistencia en centros penitenciarios se ha elevado a 20 imanes

⁶⁵ Convenio de colaboración para la asistencia religiosa evangélica en centros penitenciarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, dado en Madrid a 28 de julio de 2015 (cláusula sexta), en relación con el artículo 9.4 de la Ley 24/1992, del acuerdo de colaboración del Estado con la FEREDE. La información se puede consultar en: https://ocw.unican.es/pluginfile.php/2487/mod_page/content/4/1629%20-%20FEREDE.pdf

⁶⁶ En relación con el artículo 9.3 de la Ley 25/1992 por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España. La información se puede consultar en el buscador del boletín Oficial del Estado.

⁶⁷ Convenio de colaboración del estado con la comisión islámica de España para la financiación de los gastos que ocasione el desarrollo de la asistencia religiosa en los establecimientos penitenciarios de competencia estatal, dado en Madrid a 24 de octubre de 2010. La información se puede consultar en:

https://ocw.unican.es/pluginfile.php/2487/mod_page/content/4/Convenio_de_colaboracion_del_estado_con_la_comision_islamica_de_Espana_para_la_financiacion_de_los_.pdf

⁶⁸ “Convenio de colaboración del estado con la comisión islámica de España para la financiación de los gastos que ocasione el desarrollo de la asistencia religiosa en los establecimientos penitenciarios de competencia estatal”, revisado a fecha 30 de junio de 2015 (texto disponible en el portal de transparencia de la Administración General del Estado).

⁶⁹ Informe disponible en la página oficial del Ministerio de Justicia.

⁷⁰ Fuente: Ministerio del Interior, Subdirección General de Instituciones Penitenciarias, datos del 26/06/2018.

⁷¹ Estudio demográfico de la población musulmana. Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España, referido a fecha 31/12/2020. Observatorio Andalusí. Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE). Año 2020. La información se puede consultar en la página web del citado Observatorio Andalusí.

acreditados, entendiéndose que en periodo de dos años ha habido un incremento de un 42,86%. Según este estudio, su reparto por comunidades sería de 1 imán por cada una de las siguientes comunidades, Aragón, Baleares, Canarias, Ceuta, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid, Melilla y para finalizar el País Vasco. En el caso de Cataluña, el cual tiene un convenio propio consecuencia del traspaso de competencias en materia penitenciaria, entre el Estado y la Generalitat, es la comunidad autónoma, que términos generales, que mayor población islámica posee, y también la de mayor población reclusa islámica, se encuentra a la cabeza de número de imanes, con un total de 8 imanes.

5.2.- REVOCACIÓN O SUSPENSIÓN DE LA AUTORIZACIÓN CONCEDIDA POR MOTIVOS RELACIONADOS CON EL RIESGO DE RADICALIZACIÓN DE LOS INTERNOS

La revocación o suspensión de la autorización de asistencia religiosa en los centros penitenciarios, está principalmente regulada en el art. 7 del R.D. 710/2006, luego desarrollada por la Instrucción 04/2019 DGEP-RS. Conforme a esta normativa cabe distinguir los siguientes supuestos:

1) Cesación por decisión del propio ministro de culto: debe ser comunicada a la Administración penitenciaria competente y, concretamente a la DGEP-RS, que lo pondrá en conocimiento del Centro Penitenciario (art. 7.1. RD 710/2006 y apartado 2.2. Instrucción 04/2019 DGEP-RS).

2) Cesación a iniciativa de la autoridad religiosa de la que dependen: al igual que la anterior, debe ser comunicada a la DGEP-RS, que lo pondrá en conocimiento del Centro Penitenciario (Ídem).

3) Cesación por inasistencia continuada de más de un año: si un ministro de culto autorizado deja de acudir al centro penitenciario durante más de un año de manera continuada, el Director del Centro Penitenciario puede pedir al Centro Directivo su baja (esta causa de cesación solo está recogida en el apartado 2.2. Instrucción 04/2019 DGEP-RS, pero no en el art. 7 del RD 710/2006).

4) Revocación de la autorización por actividad inapropiada: la Administración penitenciaria (el Centro Directivo) puede revocar la autorización mediante resolución motivada, cuando el ministro de culto realice actividades no previstas en el régimen de la asistencia religiosa y fueren contrarias al régimen del centro o a la normativa penitenciaria. (art. 7.2. RD 710/2006 y apartado 2.3. Instrucción 04/2019 DGEP-RS).

5) **Revocación por incumplimiento sobrevenido de los requisitos:** la autorización también puede revocarse si, transcurrido el tiempo, dejan de cumplirse los requisitos que en su día justificaron el otorgamiento (esta causa está prevista solo en el art. 7.3. RD 710/2006, pero no mencionada por la Instrucción 04/2019 DGEP-RS).

6) **Suspensión cautelar de la autorización:** el Director del Centro penitenciario, puede suspender cautelarmente la autorización a un ministro de culto, en tanto no se pronuncie el Centro Directivo (que es el órgano competente para la revocación). Esta es una figura prevista para casos en que la actividad del ministro de culto atentase gravemente contra el régimen y seguridad del centro, o conculcara el ordenamiento jurídico (art. 7.3. RD 710/2006 y apartado 2.3. Instrucción 04/2019 DGEP-RS).

De estas causas de cese, revocación y suspensión, interesa ahora comentar solo algunas que pueden resultar de mayor relevancia en relación con el tema que estamos tratando. Concretamente, nos interesan la cesación por decisión de la autoridad de la confesión religiosa y la revocación (o suspensión/revocación) por actividad inapropiada.

La cesación por decisión de la propia confesión religiosa, puede tener una notable importancia en relación con los planes de actuación de Instituciones penitenciarias, en cuanto a la lucha y erradicación en las prisiones, de la radicalización de los internos, pues uno de los pilares de actuación era la colaboración de imanes moderados. A primera vista, nadie mejor que la propia confesión para valorar el perfil de uno de sus ministros de culto en relación con esta problemática.

Esta visión positiva y responsable en relación con la actuación de las propias confesiones religiosas, podría ayudar a solucionar un problema que desde hace un tiempo se viene advirtiendo en relación concretamente con el islam. Por ejemplo, en el Informe Anual⁷² sobre la situación de libertad religiosa en España, se hace mención a la existencia de un malestar por parte de la CIE, que considera que en general se confunde, por desconocimiento, la asistencia religiosa de la confesión islámica, con adoctrinamiento yihadista o terrorista. La CIE, mantiene que ha podido constatar, que esta situación de desconocimiento de los propios funcionarios de prisiones, ha provocado que en ocasiones la solicitud por parte de un interno de la asistencia religiosa, se haya entendido como algo peligroso o sospechoso al menos, con consecuencias para el interno, pues se activan protocolos de vigilancia y seguimiento del mismo, consecuencia de las Instrucciones, I-02/2016 y I-04/2019, lo cual supone un estrés

⁷² Informe Anual sobre la situación de la Libertad Religiosa en España 2017. Disponible en la página web del Ministerio de Justicia del Gobierno de España: <https://www.mjusticia.gob.es>.

añadido a su situación de internamiento. La activación de dichos programas produce un efecto disuasorio en propio interno, así como en otros internos de su entorno, vistas las consecuencias de su solicitud. La CIE, añade que esta situación de vigilancia y seguimiento, se extiende también a los imanes que debe acceder a los centros penitenciarios, llegando a controlar tanto los textos religiosos que aportan como incluso la propia práctica religiosa⁷³.

Por lo que se refiere a la revocación (o suspensión / revocación) por conducta inapropiada, es claro que este supuesto puede afectar de lleno a los problemas que hemos venido tratando en este trabajo en relación con la radicalización de los internos en centros penitenciarios. Piénsese, por ejemplo, que el Reglamento General Penitenciario, con base en su artículo 128, y en aras de la seguridad y del cumplimiento de los objetivos de planes de rehabilitación, permite la comprobación, conocimiento, intervención e incluso requisa a los internos, de todos aquellos materiales, ya fueren analógicos o digitales, que tuvieren un fondo de carácter radical, yihadista, violento, o que fomentase, o incitase al reclutamiento en los centros penitenciarios. Obviamente facilitar de cualquier modo el acceso y/o tenencia por los internos de ese tipo de materiales sería motivo más que suficiente para proceder a la revocación de la autorización concedida a un ministro de culto.

5.3.- EL CASO DEL IMÁN DE LA PRISIÓN DE ZUERA (ZARAGOZA)

Sin entrar a valorar mi opinión personal sobre el asunto, la cual expondré en gran medida en mis conclusiones finales, y en relación con las objeciones que la CIE, hacía en el Informe anual, voy a comentar el caso de un imán que atendía la asistencia religiosa en el Centro Penitenciario Zaragoza, sito en la localidad de Zuera, provincia de Zaragoza.

En el Heraldo de Aragón, de fecha 10 de septiembre de 2017, aparece una noticia referente a unas declaraciones⁷⁴ que el imán de Centro Penitenciario Zaragoza y líder de la

⁷³ Esta concepción del desconocimiento no es abanderada solo por la CIE. Se llega a hablar de islamofobia institucional. En el artículo del profesor adjunto de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, D. Iker Barbero González, "*Criminalización de la comunidad musulmana y la lucha por la presunción de inocencia*", se habla de cómo incluso se llegan a vulnerar derechos humanos enarbolando la bandera de la seguridad común o de la comunidad. En este artículo se hace referencia, como en países como España, que han sufrido las consecuencias del terrorismo, y se han desarrollado instituciones propias para la lucha contra el mismo, los instrumentos del ordenamiento jurídico, permiten que se cercene desde la legalidad, derechos humanos que el derecho internacional reconoce. Además, se atribuyen capacidades, tanto a los órganos jurisdiccionales, como a las fuerzas y cuerpos de seguridad, que "dan lugar a violaciones flagrantes de derechos..." (BARBERO GONZÁLEZ, I., "*Criminalización de la comunidad musulmana y la lucha por la presunción de inocencia*", *Revista CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS*, nº 115, abril de 2017, p. 47).

⁷⁴ El imán de la cárcel de Zuera, expulsado tras vincular los atentados con las misiones españolas en el exterior. Fawaz Nahhas condenó los ataques en la oración con los reclusos, pero añadió que "España ha causado cien veces más víctimas en los países árabes" (Diario *El Heraldo de Aragón*, 10 de septiembre de 2017).

comunidad islámica en Aragón, Fawaz Nahhas, hizo el día 25 de agosto del mismo año. Con ocasión de su asistencia al centro penitenciario, para realizar sus tareas de asistencia religiosa de los internos, una semana después de los atentados de Barcelona, el imán hizo una serie de comentarios a los internos en referencia a que en cierto modo el estado español tenía responsabilidad de los hechos ocurridos. Mencionó que España en sus múltiples misiones de mantenimiento de la paz, realizadas ya fuere bajo mandato de la Unión Europea, como bajo mandato de la OTAN, había habido más muertos de los que se habían producido en los recientes atentados.

Si bien Fawaz, participó en el minuto de silencio que se celebró en la capital aragonesa, y mostró públicamente se repulsa hacia los atentados, las manifestaciones que realizó fueron suficientes para la suspensión temporal de su autorización de asistencia religiosa en el centro penitenciario en aplicación del R.D 710/2006, y de la Instrucción I-04/2019, como consecuencia de que fueron consideradas sus declaraciones un tanto incendiarias. Fawaz llevaba siendo imán del centro penitenciario durante 5 años consecutivos.

Tras la orden de revocación de la autorización dictada por la administración penitenciaria, el imán concedió una entrevista⁷⁵, al mismo diario que publicó la noticia. Con esta acción trataba de lavar su imagen. Para ello, quiso explicar que sus palabras habían sido sacadas de contexto y malinterpretadas manifestando que en ningún caso se trataba de apología del terrorismo o de la yihad, sino un comentario respecto de la situación geopolítica que se estaba produciendo en Siria e Iraq, países que se encontraban inmersos en un conflicto armado.

En su defensa también alegó, la situación que la CIE, ya ha manifestado en más de una ocasión, respecto a la desinformación, o desconocimiento de la religión musulmana, tanto por los poderes públicos, como de modo más general, por la sociedad española. Para Fawaz, y para la CIE, existe una gran desinformación por parte de la población, y por ende de los funcionarios de prisiones, pues confunden los ritos y actos religiosos, con el adoctrinamiento y el reclutamiento de extremistas y terroristas. Así en la entrevista del Diario *El Heraldo de Aragón*, del 11 de septiembre de 2017, ya antes mencionada, manifiesta, “*habrá sido una mala interpretación del vigilante*”, y añade “*desde un principio, la dirección de la cárcel no veía con buenos ojos la presencia de un imán en sus instalaciones*”⁷⁶. Para Fawaz, la suspensión ha sido desmedida, y consecuencia de una mala interpretación por parte de las autoridades

⁷⁵ Nahhas: "Es un malentendido, solo mencioné la situación en Siria e Iraq". Fawaz Nahhas, líder de la comunidad islámica en Aragón, llevaba 5 años prestando servicio como imán en la cárcel de Zuera (Diario *El Heraldo de Aragón*, 11 de septiembre de 2017).

⁷⁶ Ibidem.

penitenciarias. Sin embargo, esa supuesta interpretación errónea, se ha mantenido por más de un año.

La reincorporación del imán, ha sido objeto de noticia, en otro artículo del Heraldo de Aragón⁷⁷, fechado el 17 de noviembre de 2018, donde se anuncia la reincorporación de Fawas, como imán del Centro Penitenciario Zaragoza. Al parecer el Secretario General de Instituciones Penitenciarias, D. Ángel Luis Ortiz, ha devuelto con fecha del 11 de octubre de 2018, la autorización para la asistencia religiosa en el centro penitenciario. Tal decisión había sido tomada tras haber intercedido a través de varias cartas de solicitud de ingreso, el entonces Presidente de la Comisión Islámica de España, D. Riay Tatary, recientemente fallecido. Al parecer en las cartas enviadas, se volvía a apelar, que todo había sido fruto de una errónea interpretación por parte del funcionario que había escuchado las afirmaciones de imán.

La reincorporación ya es efectiva, si bien, en aplicación de las Instrucciones que han sido analizadas en el presente trabajo, se le ha impuesto al imán, como condición indispensable, que los rezos serán realizados en el idioma castellano, y que, en sus actuaciones, estarán presentes funcionarios de prisiones, como testigos de sus enseñanzas y consejos a los internos. En su primera jornada tras el reingreso al centro penitenciario, acudieron 25 de los 300 internos musulmanes que estaban censados en la fecha de autos.

Estas medidas no son más que continuación de los planes y actuaciones que la administración penitenciaria está desarrollando tanto para evitar la radicalización de los internos, como para favorecer que quienes están instalados en esa espiral de violencia y terror, la abandonen. En esa dirección una de las última acciones que se están desarrollando en España, en conjunción con la Estrategia Nacional contra el Terrorismo, y la Instrucción 04/2019 es poner el foco de atención sobre los posibles imanes radicales que están realizando la asistencia religiosa en los centros penitenciarios, y proceder a su expulsión de los centros. Sin embargo, la administración se está encontrando con dificultades, pues es evidente que existe una carencia de imanes con suficiente formación religiosa para dar esa asistencia. Y además se junta la falta de financiación por la Administración, lo cual se traduce que los imanes que hay, en muchos casos, solamente reciben una subvención de aproximadamente 160€ mensuales, lo cual no les llega ni para cubrir los gastos que les ocasiona acudir a los centros. Por ello, muchos de los que realizan esta función, lo hacen de modo altruista, y en

⁷⁷ Interior reincorpora a la prisión de Zuera al imán que expulsó por vincular los atentados de Cataluña con misiones en el exterior. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha perdonado a Fawaz Nahas (Diario *El Heraldo de Aragón*, 17 de septiembre de 2017).

sus ratos de ocio. Esto está provocando que en muchos casos otros internos se erijan en guías espirituales, y traten de dirigir los oficios religiosos, con el consiguiente riesgo de radicalización de otros internos.

La Instrucción 04/2019 de la SGIP, prevé que en los centros penitenciarios la asistencia religiosa se desarrolle en locales⁷⁸ que hayan sido destinados o habilitados por la dirección del centro a tales fines. Además, se establece una obligación respecto de los guías espirituales o ministros de culto, pues se trata de evitar la anterior situación en la que los propios internos traten de realizar funciones de dirección del culto, con la consiguiente posibilidad de actos de adoctrinamiento y por ende de riesgo radicalización de los internos. En consonancia con esa necesidad de locales, además, se establece una obligación respecto de la separación de los internos que se encuentran en los ritos religiosos, respecto del resto de internos, pues puede ser una vulneración también de su derecho de no profesar o practicar una religión.

Esta previsión que es desarrolla por la citada instrucción parte de un mandato del artículo 230 del Reglamento Penitenciario, donde se establece la posibilidad de la dedicación de locales de usos múltiples a tales efectos. Dichos locales, puede constituir una opción adecuada para garantizar la libertad de asistencia religiosa. Por ello, en la *“Guía técnica para la implementación y gestión de espacios multiconfesionales”*⁷⁹, se hace referencia a la posibilidad de utilización de zonas o espacios dedicados a otro tipo de actividades, deportivas, de ocio u otras, cuando estas no sean utilizadas a tal fin. En tal guía, se concluye, que en relación a que *“el modelo de asistencia religiosa penitenciaria utiliza los lugares de culto para usos de carácter eminentemente colectivo. Los espacios multiconfesionales compartidos resultan una opción adecuada”*⁸⁰.

⁷⁸ Instrucción I-04/2019 de la DEGP y RS de Confesiones Religiosas, para su aplicación en Centros Penitenciarios, dictada el 04 de marzo de 2019. 3.2. Locales destinados o habilitados para el desarrollo de actos de culto. p. 5.

⁷⁹ DIEZ DE VELASCO, F., “Guías para la Gestión pública de la diversidad religiosa. Guía técnica para la implementación y gestión de espacios multiconfesionales”. *Observatorio del Pluralismo religioso en España*. Madrid 2011.

⁸⁰ *Ibíd*em, p. 18.

6.- CONCLUSIONES

1º. Resulta indiscutible que la asistencia religiosa es parte integrante del derecho de la libertad religiosa constitucionalmente reconocido, pero es igualmente patente la necesidad de una concreta y específica regulación de la misma, a la vista de la sociedad multicultural en la que nos encontramos, siempre dentro del respeto del principio de igualdad y no discriminación, también constitucionalmente garantizado.

2º. En el ámbito penitenciario, la situación resulta más compleja y delicada, dadas las peculiares características y régimen disciplinario que existe en dichos centros, en particular por lo que se refiere a los condenados por delitos de terrorismo, pero sin olvidar a otros internos condenados por delitos comunes en riesgo de poder radicalizarse o ser radicalizados.

3º. En efecto, los diversos documentos analizados a lo largo del trabajo muestran que el riesgo de radicalización terrorista, en particular en la línea del islamismo extremista y violento, es real y concreto y que, por tanto, no puede ser obviado, tampoco desde la perspectiva de la asistencia religiosa en las cárceles. Esta situación obliga pues a la administración, a conjugar el ejercicio del derecho a la libertad religiosa en las cárceles, con la prevención y lucha contra el terrorismo, incluso a costa de una mayor limitación de derechos, incluidos los derivados del artículo 16 CE

4º. Desde este punto de vista, resulta pues necesaria y adecuada la adopción de medidas de control y de vigilancia respecto de las actividades de asistencia religiosa de ciertos colectivos, en particular de los ligados a ese islamismo extremista. No se trata de una discriminación en razón de las creencias, se trata de la defensa y protección de otros valores y elementos que también han de ser tenidos en cuenta.

5º. Por lo que se refiere en particular a los ministros de culto que prestan asistencia religiosa en centros penitenciarios, los procedimientos actualmente existentes parecen garantizar tanto la defensa de la seguridad pública, como los derechos de los propios ministros, sea para obtener la autorización de acceso, sea en caso de una revocación o suspensión de la misma. En el caso de la asistencia religiosa islámica se trata además de asegurar que quienes accedan a los centros penitenciarios tengan un perfil moderado, que pueda contrarrestar los negativos efectos de esas otras visiones distorsionadas del islam violento y que evite, en todo caso, que puedan fomentar o justificar éstas últimas, aunque sea indirectamente.

6º. En este contexto, por lo que se refiere al caso concreto del Imán de Zaragoza, que hemos examinado, si bien pudo haber una cierta discrecionalidad por parte del órgano competente para su conocimiento y resolución, parece que el procedimiento cumplió, en todo caso, con los principios de legalidad, congruencia y oportunidad.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina:

- CONTRERAS MAZARIO, J. M.^a, *La asistencia religiosa a los miembros de las Fuerzas Armadas, en el ordenamiento jurídico español, vol. II*, Universidad Complutense, Madrid, 1988.
- FERRER GUTIÉRREZ, A., “*Ley General Penitenciaria: su reglamento y disposiciones complementarias:(anotadas y concordadas)*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- MORENO ANTÓN, M., *Sociedad, derecho y factor religioso. Estudios en honor del profesor Isidoro Martín Sánchez*. Editorial Comares, Granada, 2017
- PAYÁ RICO, A., *Libertad religiosa en centros penitenciarios y de internamiento de extranjeros*, Ediciones Laborum, Murcia, 2017.
- RODRIGUEZ GARCÍA, J.A., *El régimen jurídico de la asistencia religiosa en los centros asistenciales*. Ed. Dykinson, Madrid, 2011.

Anuarios, Artículos de revista, Estudios, Guías e Informes.

- ACEDO PENCO, A. “El orden público actual como límite a la autonomía de la voluntad en la doctrina y en la jurisprudencia”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, Nº 14-15 (1996-1997), pp. 323-392.
- BARBERO GONZÁLEZ, I., “Criminalización de la comunidad musulmana y la lucha por la presunción de inocencia”. *Revista CIDOB d’AFERS INTERNACIONALS*, nº 115 (RE)INTERPRETANDO EL ISLAM EN EUROPA, Barcelona, abril 2017.
- DIEZ DE VELASCO, F., “Guías para la Gestión pública de la diversidad religiosa. Guía técnica para la implementación y gestión de espacios multiconfesionales”. *Observatorio del Pluralismo religioso en España*. Madrid 2011.
- *Informe Anual sobre la situación de la Libertad Religiosa en España 2017*. Disponible en la página web del Ministerio de Justicia del Gobierno de España: <https://www.mjusticia.gob.es>.
- LOPÉZ, J.R., "Desradicalización o Desvinculación de la violencia: el tratamiento de los internos yihadistas", *Revista Enfoque*, núm. 7, abril de 2017, p.6-8.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, J., “Los límites a la libertad de religión y de creencia en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 2 (2003).
- MOLANO, E. “La laicidad del Estado en la Constitución española”, *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 2 (1986), pp. 239-256.

- MORENO LARA, C. “Programa español de intervención en radicalización violenta con internos islamistas en centros penitenciarios”, en *Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística*, año 5, vol. X, enero-julio 2018, pp. 51-67.
- OBSERVATORIO ANDALUSÍ. *Estudio demográfico de la población musulmana. Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España, referido a fecha 31/12/2020*. Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE)

Obra colectiva

- GARCIA-CALVO, C. / REINARES, F., *Procesos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España: ¿cuándo? ¿dónde? ¿cómo?*, Documento de trabajo 16/2013. Real Instituto Elcano. Madrid 2013.
- REINARES, F.; GARCIA-CALVO, C.; VICENTE, A., “Yihadismo y Yihadistas en España. Quince años después del 11-M”. Estudio realizado por Real Instituto Elcano. Real Instituto Elcano, Madrid 2019.

Fuentes Normativas

- Constitución Española. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 1/1979 de 26 de septiembre, General Penitenciaria. BOE 239 de 5 de octubre BOE-A-1979-23708.
- Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España. BOE núm. 272, de 12 de noviembre de 1992.
- Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España. BOE núm. 272, de 12 de noviembre de 1992.
- Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España. BOE núm. 272, de 12 de noviembre de 1992.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE núm. 236, de 02 de octubre de 2015.
- R.D. 190/1996 de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario. BOE núm. 40, de 15 de febrero de 1996.
- R.D.710/2006, de 9 de junio, de desarrollo de los Acuerdos de cooperación firmados por el Estado con la FEREDE, FCJE y la CIE, en el ámbito de la asistencia religiosa penitenciaria. BOE núm. 138, de 10 de junio de 2006.

- R.D. 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. BOE núm. 309, de 21 de diciembre de 2017.
- Orden PCI/179/2019 de 22 de febrero por la que se publica la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019 aprobado por el consejo de Seguridad Nacional. BOE núm. 49, de 26 de febrero de 2019.
- Circular C 04/97 de la DGIP sobre confesiones religiosas
- Instrucción 04/2007 de la DGIP, sobre Intervención de Organizaciones no Gubernamentales, asociaciones y entidades colaboradoras en el ámbito penitenciario
- Instrucción 06/2007 de la SGTPG, sobre asistencia religiosa de 21 de febrero de 2007.
- Instrucción 12/2011 sobre internos de especial seguimiento y medidas de seguridad, de la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria.
- Instrucción 08/2014 de la SGIP, sobre nuevo programa para la prevención de la radicalización en los establecimientos penitenciarios. Medidas para la detección y prevención de procesos de radicalización de internos musulmanes. (11 de julio de 2014)
- Instrucción 02/2016 de la SGIP, sobre el programa marco de Intervención en radicalización violenta con Internos islamistas. Programa de intervención y tratamiento de procesos de radicalización ideológica. (25 de octubre de 2016).
- Instrucción 02/2019 de la DGEP-RS, sobre Intervención de Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones y Entidades Colaboradoras en el Ámbito Penitenciario (7 de febrero de 2019).
- Instrucción 04/2019 de la DGEP-RS, sobre asistencia religiosa. (4 de marzo de 2019).