

LIBERTAD RELIGIOSA Y COOPERACIÓN EN EL ESTADO ESPAÑOL. EL CASO DE LAS COMUNIDADES MUSULMANAS

Religious freedom and cooperation in the Spanish state. A focus on Muslim communities

Pablo LÓPEZ CHAVES

BIBLID [0544-408X]. (2011) 60; 175-198

Resumen: El presente artículo examina críticamente el Acuerdo de cooperación firmado en 1992 entre el Estado español y la Comisión Islámica de España, vigente hoy día. Empleando bibliografía especializada y entrevistas a determinados personajes vinculados a la *Comisión Asesora de Libertad Religiosa*, organismo dependiente del Ministerio de Justicia y clave en el proceso de redacción del texto, podremos comprobar cómo su negociación, contenido y problemática puesta en práctica suponen un caso específico que se sitúa y a la vez ilumina el contexto general de la compleja construcción de una “laicidad positiva” en España.

Abstract: Critically focuses on the Cooperation Agreements signed by the Spanish State and the Islamic Commission of Spain in 1992 as the cornerstone which nowadays embodies the Right to Religious Freedom recognized to Muslim communities in Spain. Bibliographical research, semi-structured interviews conducted with members of the *Advisory Commission on Religious Freedom*, plus close scrutiny of its content, the process of negotiation and subsequent problems in its practical implementation clearly reveal this text to be a specific case within the more general context of the complex construction of “positive secularism” in Spain.

Palabras clave: Acuerdo de cooperación Estado-Comisión Islámica de España. CIE.

Key words: Islamic Commission of Spain. 1992 Cooperation Agreement. Religious Freedom.

Recibido: 11/04/2011 **Aceptado:** 17/06/2011

1. INTRODUCCIÓN

El Boletín Oficial del Estado de 12 de noviembre de 1992 publicaba entre sus páginas un contenido singular. Por primera vez en la historia de la España moderna, los poderes públicos reconocían explícitamente en un texto con rango de ley la presencia del islam en nuestro país y establecían algunas disposiciones concretas para la puesta en práctica del derecho de los musulmanes a la libertad religiosa. Se trataba de la Ley 26/1992, por la que se aprobaba el *Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España*. A ésta acompañaban otras dos cifrando sendos convenios con evangélicos y judíos.

El “acuerdo del 92” pretendía convertirse en el eje de todo un complejo sistema de cooperación entre el Estado y las comunidades musulmanas, vigente todavía hoy. El trayecto recorrido hasta llegar a su firma había sido largo y lleno de dificultades,

habida cuenta de que apenas quince años antes todavía existía un marco legal condicionado por la confesionalidad estatal de signo católico. La firma de este texto respondía a una dinámica de transformación social y cultural producida por la incipiente pero ya asentada aparición y organización de comunidades musulmanas en distintos puntos de la geografía española. Sin embargo, también había sido necesario un proceso de cambio político-jurídico, comenzado tímidamente en 1967 con una primera Ley de Libertad Religiosa y expresado plenamente por medio de la Constitución de 1978 y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa promulgada en 1980. Ellas marcaron un giro en el tratamiento del derecho a la libertad religiosa y proclamaron las bases de un nuevo modelo de laicidad, que se ha dado en llamar “positiva”, en el que el Estado dejaba de ser confesional pero al mismo tiempo se veía obligado a reconocer las creencias de la sociedad y a entablar relaciones de cooperación con todas las confesiones.

Hasta aquí las bases estables y claras de todo el entramado, que se ven sin embargo puestas a prueba por la difícil tarea de concretar sus términos. A pesar del turbulento recorrido de la “cuestión religiosa” en la historia del siglo XX español, las disputas compartían una concepción común sobre qué tipo de credo y qué estructuras institucionales entraban en juego: la Iglesia católica y el Estado. Sin embargo los últimos treinta años han sido testigos de una diversificación del panorama religioso que difícilmente podía imaginarse a finales de los setenta. Este proceso ha aportado nuevas voces en temas “clásicos” como el papel legítimo de las manifestaciones religiosas en el ámbito público o los criterios y alcance del principio de cooperación. También ha introducido nuevas cuestiones, obligando a revisar el concepto de “confesión religiosa” y los pasos para entablar relaciones de cooperación con realidades que hacen referencia a concepciones religiosas y culturales diferentes, no basadas en el mismo tipo de organización característica de una “iglesia”. A menudo se retrata esta dinámica como el desafío de una nueva sociedad “plural” o “multirreligiosa”, que se distancia del panorama religioso tradicional y cuyo reconocimiento supondría una de las expresiones más importantes del desarrollo de la democracia en nuestro país. La expansión y diversificación del islam en España coincide en el tiempo con estos procesos y ha jugado una parte muy importante en los mismos.

A partir de los dos elementos básicos que constituyen el entramado de reconocimiento y cooperación con las comunidades musulmanas, la Declaración de Notorio Arraigo y la suscripción de los Acuerdos de 1992, examinaremos qué problemas han existido en la construcción de un interlocutor adecuado, la plasmación de las especificidades de una tradición religiosa distinta de la católica en el texto de los acuerdos y la dificultosa aplicación de sus disposiciones. Finalizaremos haciendo una breve

mención a algunos intentos de cambio propuestos en los últimos años, incluyendo la incipiente formación de un *Consejo Islámico de España*, en abril de 2011.

El objetivo aquí es ofrecer una síntesis crítica del marco de libertad religiosa vigente para las comunidades musulmanas en la España de hoy¹. No faltan trabajos de especialistas de diverso ámbito que se han ocupado de esta temática, como podrá comprobarse en las referencias siguientes y la bibliografía. El valor de estas páginas reside en reunir las y conectarlas a modo de estado crítico de la cuestión, a las que se suman algunos aportes originales procedentes de la *Comisión Asesora de Libertad Religiosa*².

2. LA DECLARACIÓN DE NOTORIO ARRAIGO DEL ISLAM

La Constitución Española aprobada en 1978 incluyó, después de algunas discusiones y diversas variantes, la libertad religiosa como derecho en su artículo 16³. Tras establecer la libertad de pensamiento, creencia y culto para individuos y comunidades en su punto 1, al que se sumaba la no obligación de hacer declaraciones públicas sobre esta materia en el punto 2, el tercero y último de ellos introducía un tratamiento complejo al rechazar el carácter estatal de cualquier confesión, para ordenar a los poderes públicos la cooperación con éstas en tanto que representasen las creencias de los ciudadanos⁴. Ahora bien, definir en qué había de consistir esta cooperación, con qué entidades en concreto y por medio de qué instrumentos supuso una tarea mo-

1. Este artículo recoge parte de lo desarrollado en una investigación más amplia cuyos primeros pasos se han dado para finalizar el Máster “Culturas Árabe y Hebrea: Pasado y Presente”, de la Universidad de Granada. Tutorizado por el Dr. Carmelo Pérez Beltrán, el trabajo lleva el título de “La Libertad Religiosa en la España actual. En él se realiza una contextualización amplia de los aspectos que siguen, ocupándonos de trazar la andadura histórica de la teoría sobre el Derecho Fundamental a la Libertad Religiosa, tal y como recoge la Constitución Española de 1978 y examinando algunos conceptos problemáticos del modelo de “laicidad positiva” vigente, entre otros aspectos.

2. Creada por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980, sería la encargada de estudiar y asesorar a la Administración en todas las cuestiones relativas a la aplicación de las nuevas directrices. Lo más destacable fue su estructuración en tres grupos de miembros: representantes del gobierno, de las confesiones y expertos independientes. Por primera vez se acogía con carácter estable la presencia de figuras no católicas, musulmanes incluidos. Además, la Comisión jugó un papel importante en los primeros años de democracia examinando entre otras las peticiones de inscripción de sus comunidades en el registro del Ministerio de Justicia. También contribuyó a declarar el “notorio arraigo” del islam en España y tomó parte en la redacción del propio texto del acuerdo. Las páginas siguientes se apoyan parcialmente en los resultados de varias entrevistas llevadas a cabo a diversos miembros de la Comisión, como se irá exponiendo oportunamente.

3. Para una referencia explicativa de las fuentes primarias, vid. Andrés Ollero Tassara. *Un estado laico. La libertad religiosa en perspectiva constitucional*. Navarra: Thomson/Aranzadi, 2009, pp. 39-45.

4. *Cit.* art. 16.3 Constitución Española de 1978: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”.

numental, habida cuenta de que en este sentido tanto el Estado como la sociedad e incluso las diversas instituciones religiosas de diverso signo se enfrentaban al desafío inédito de construir una laicidad abierta a la pluralidad.

La Ley Orgánica de Libertad Religiosa (LOLR) recogió en su art. 7.1 el mandato de cooperación e introdujo una acotación básica, al añadir el singular término de “notorio arraigo” como prerequisite para la suscripción de acuerdos⁵. Tras la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, que supondría el reconocimiento del carácter propiamente religioso, la adquisición del notorio arraigo aparece como una especie de “segundo nivel” en el escalafón de reconocimiento de una confesión. Sin embargo, la LOLR no define sus criterios, alcance o contenido, limitándose a puntualizar el “ámbito y número de creyentes” como factores para obtener tal condición⁶.

Se imponía un esfuerzo para concretar en qué consistía el notorio arraigo⁷. En el primer momento de su andadura, que tiene lugar a finales de los años ochenta, dicha labor se orientaba hacia el reconocimiento de protestantes, judíos y musulmanes, para lo cual se valoraron dos factores esenciales⁸: el número “suficiente” de miembros y un arraigo histórico razonable en España, aunque fuese en clandestinidad. A ellos se sumaron de forma complementaria una organización jurídica adecuada y vinculante para todas las entidades agrupadas en la misma, la realización de actividades con impacto social, cultural o asistencial y una distribución geográfica significativa.

5. Art. 7.1: “El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, acuerdos o convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales”, *cit.* Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. *Boletín Oficial del Estado* [online en pdf], nº 177 (24 de julio de 1980), pp. 16804-16805, disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/1980/07/24/pdfs/A16804-16805.pdf> (acceso 04.04.2011).

6. El problema era importante, pues se había establecido una condición clave para acceder al máximo de cooperación pero no quedaba fijado cómo obtenerla, pudiendo servir como un obstáculo supeditado a los intereses de uno u otro gobierno, más que como una ayuda. El Dr. José M^a Contreras Mazarío, actual subdirector de Asuntos Religiosos del Ministerio de Justicia, apuntaba en la entrevista que pudimos realizarle que la noción de notorio arraigo es uno de los elementos que necesita ser objetivado para evitar su dependencia de la voluntad del poder político, aún en nuestros días.

7. El “cerebro” de esta labor sería la propia Comisión Asesora, tal y como le había sido encargado en virtud del art. 8 de la LOLR. *Vid.* José M^a Contreras. “La Comisión Asesora de Libertad Religiosa”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19 (1987), p. 143. En su correspondiente entrevista, la Dra. Ana Fernández-Coronado González, miembro actual de la Comisión e integrante en el periodo en que se gestaron los textos relativos al islam, la labor de ésta habría sido “decisiva”. En cambio el Dr. Agustín Motilla de la Calle, también perteneciente durante un tiempo a este organismo, señalaba que su papel habría sido más bien el de “revisar” las propuestas.

8. *Vid.* Ana Fernández-Coronado González. “Sentido de la cooperación del estado laico en una sociedad multirreligiosa”. *Revista General de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 19 (2009), p. 684. También reiterado en la entrevista.

Aunque la noción de notorio arraigo se ha transformado en los últimos años⁹, su concesión en el caso de las comunidades musulmanas tenía la emblemática fecha de 1992 como horizonte, lo cual daba al componente histórico un peso fundamental, aún por encima de su número u organización. Fue solicitada el 25 de abril de 1989 por parte de la *Asociación Musulmana en España* (entidad principal de la Unión de Comunidades Islámicas en España, UCIDE, formada poco después)¹⁰. El 14 de julio la Comisión Asesora de Libertad Religiosa se reunía para examinar dicha solicitud, encargando la redacción de un dictamen favorable a los profesores Dionisio Llamazares y Ana Fernández-Coronado. Aprobado éste por unanimidad en la sesión de la Comisión Asesora celebrada el 23 de julio¹¹, convertía al islam en la tercera confesión no católica con reconocimiento de notorio arraigo, dos años después de sendas declaraciones para el cristianismo evangélico y el judaísmo.

Sintetizando el texto, podemos entresacar dos razones principales que justifican dicha concesión. Primeramente, se constata la importancia del componente histórico. Mientras que la solicitud presentada por la Asociación Musulmana en España argumentaba que esta tradición religiosa había contribuido a “labrar las esencias más profundas del pueblo y del ser español”, el dictamen se hace eco de ello señalando que:

“La religión islámica está presente en España desde el s. VIII, con una difusión muy importante durante los primeros siglos y una pervivencia posterior mayor o menor según las épocas y circunstancias históricas, que se mantiene ininterrumpidamente hasta nuestros días. Puede señalarse que las comunidades islámicas se extienden por gran parte del territorio español, siendo especialmente importantes en el tercio sur de la península y en la

9. A fecha de abril de 2011, las confesiones que han alcanzado notorio arraigo (además de los cristianos católicos) son cristianos evangélicos, judíos, musulmanes, testigos de Jehová, mormones, budistas y cristianos ortodoxos. Los cuatro últimos, han obtenido el reconocimiento de 2006 en adelante (aunque testigos y mormones lo llevaban solicitando hace tiempo). Ello ha supuesto un cambio implícito en los criterios para su concesión, rebajando la importancia de los requisitos de presencia numérica e histórica, *vid.* Ana Fernández-Coronado. *Op.cit.*, pp. 694-695.

10. *Vid.* UCIDE. “El notorio arraigo del Islam en España” [online en html], disponible en http://es.ucide.org/home/index.php?option=com_content&view=article&id=127:el-notorio-arraigo-del-islam-en-espana&catid=25:ucide&Itemid=28 (acceso 01.04.2011). La referencia es muy útil, pues incluye tanto el texto de la petición como el Dictamen de Notorio Arraigo expedido por la Comisión Asesora. Las referencias siguientes a ambos documentos están extraídas de esta página.

11. *Vid.* Riay Tatyary Bakry. “El islam en España, hoy”. En AA.VV. *La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*. Madrid: Ministerio de Justicia, 2006, p.146 y Ana Isabel Planet Contreras. “Laicidad, Islam e inmigración en la España contemporánea”. En Encarna Nicolás Marín y Carmen González Martínez (coords.). *Ayeres en Discusión* [online en pdf]. Murcia: Universidad de Murcia, 2008, disponible en http://www.ahistcon.org/docs/murcia/contenido/pdf/07/ana_isabel_planet_contreras_taller07.pdf (acceso 01.04.2011). Debido a que la edición en pdf no tiene paginación, contaré como pág. 1 la primera y así sucesivamente.

parte española del norte de África. Existe, a nuestro juicio, una clara conciencia por parte de los ciudadanos españoles de que la religión islámica es una de las creencias espirituales que han enraizado históricamente en España y que perduran en la actualidad. Cualquier español medio conoce sin dificultad la presencia religiosa islámica en España”¹².

Se abriría así la puerta al reconocimiento de la contribución islámica en la configuración del acervo español, lo que implicaba revisar los presupuestos de la historia tradicionalmente contada desde el siglo XIX y especialmente promocionada durante el régimen franquista. Una segunda lectura de este argumento, quizá algo más arriesgada, sería la voluntad de situar la presencia islámica como un componente que, lejos de ser extraño a la cultura compartida por los españoles, habría constituido una parte esencial de sus orígenes, una tradición familiar que sería ahora reconocida por el Estado democrático en un acto de justicia “histórica” y una proclamación de las posibilidades de “integración” de los musulmanes.

A ello parece mirar de reojo el segundo de los argumentos, que hace referencia al creciente número de musulmanes a nivel global y a la probable afluencia de personas procedentes de países tradicionalmente islámicos, especialmente desde el norte de África. El dictamen constataba la presencia de comunidades ya asentadas por toda la geografía española, lo que era un segundo motivo para reconocer su arraigo. Si se compara con la dinámica de crecimiento experimentado a partir de finales de los noventa, el número posible de musulmanes estimado a la altura de 1989 es más bien modesto y tiene poco que ver con el panorama alcanzado hacia inicios de 2011¹³. Por tanto, no parece descabellado señalar que el encuadramiento jurídico del islam se produjo antes de que se hicieran patentes los rasgos fundamentales de su desarrollo posterior.

12. *Cit.* Dionisio Llamazares Fernández y Ana Fernández-Coronado González. “Dictamen de notorio arraigo del Islam en España”. Extractado en la Web de UCIDE antes citada y repetido por Riay Tatary. *Op. cit.*, pp. 145-147; Ana Isabel Planet. *Op. cit.*, p. 4, también hace referencia a estos fragmentos.

13. En este punto sólo podemos movernos por medio de orientaciones muy generales. El censo nacional de 1991 arroja la suma de 116.547 residentes nacidos en países norteafricanos (Marruecos, Túnez, Argelia y Egipto, los únicos que por el momento distinguía el censo por su significación), estuvieran ya nacionalizados o no. *Vid.* Instituto Nacional de Estadística. “Resultados nacionales. Población por país de nacimiento, nacionalidad y sexo”. *Censo de Población y Vivienda con fecha de referencia 1 de marzo de 1991* [online en html]. Madrid: INE, 1993, disponible en <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e243/e01/a1991/&file=pcaxis> (acceso 01.04.2011). A ellos habría que sumar una cifra indeterminada de conversos españoles y descendientes (modesta en todo caso) más aquellos musulmanes procedentes de países europeos o de aquellos otros con fuerte presencia islámica (como Senegal), no especificados en el censo. Aunque se discute sobre las cifras actuales, una estimación cabal rondaría entre 1.100.000 y un 1.300.000 musulmanes en España hacia 2011.

3. LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN ISLÁMICA DE ESPAÑA

La Ley Orgánica no menciona en ninguno de sus artículos que las relaciones de cooperación hubieran de establecerse con un único interlocutor que representase a todas las entidades adscritas a cada confesión. Es más, la redacción del art. 7.1 menciona en sentido amplio a las “Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro”. Sin embargo, lo expresado en la letra de la norma presentaba difíciles problemas de concreción en términos prácticos.

Para explicar el interés de la Administración en que cada una de las confesiones, de manera particular las comunidades musulmanas, establecieran un único representante formal encontramos diversas razones. En primer lugar, hay quien señala la influencia del “modelo concordatario” que había funcionado en el caso de la Iglesia católica y al que se refería toda la experiencia acumulada hasta el momento¹⁴. Junto a ello, también se ha puntualizado el deseo de evitar los inconvenientes de un sistema como el italiano, que había optado por aplicar los acuerdos a todas aquellas comunidades que figurasen individualmente en una lista general. La orientación sería reconocer el notorio arraigo a “familias religiosas” de forma genérica, más que a entidades concretas¹⁵. Sin embargo, el dilema sólo era desplazado de lugar. Una vez reconocido el notorio arraigo del islam, la cooperación no podía llevarse a cabo con una “familia religiosa” en abstracto. Por otro lado, si el medio debía ser la negociación conducente a un pacto o al menos a un entendimiento, en lugar de una propuesta unilateral por parte del Estado, se hacía difícil entablar relaciones con todas y cada una de las asociaciones registradas. La alternativa lógica parecía cifrarse en promover la emergencia de entidades “paraguas” unificadas.

Como es sabido, no se crearon una, sino dos grandes federaciones. UCIDE, registrada el 10 de abril de 1991 y liderada por Riay Tatary, se sumaba a la Federación de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI), encabezada por Mansur Escudero, la cual había sido dada de alta en el Registro de Entidades Religiosas el 10 de mayo de 1989. Se producía así un dilema salomónico “a la inversa” en el que la cuestión no

14. Dicha influencia se habría manifestado no sólo en la exigencia de un interlocutor único, sino también en los puntos reflejados en los acuerdos, como veremos. En su entrevista, Agustín Motilla subrayaba el desafío inédito que suponía establecer relaciones con otras confesiones. En este caso, una tradición religiosa y cultural distinta que desafía “nuestra costumbre” obligaba al Estado español, quizá por primera vez en su existencia como Estado moderno, a desarrollar otras estructuras. Vid asimismo Ana Isabel Planet. *Op.cit.*, p. 3; Javier Martínez-Torrón. “La Ley Orgánica de Libertad Religiosa, veintiocho años después”. *Revista General de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 19 (2009), p. 34 y Ana Fernández-Coronado. *Op.cit.*, p. 683.

15. Vid. Abraham Barrero Ortega. *La libertad religiosa en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 362.

era partir al niño en dos, sino componer en uno solo las diferentes partes que presentaban dos demandantes no muy bien avenidas. La Administración se arrogó el papel de rey sabio, induciendo la creación de un único ente, la *Comisión Islámica de España* (CIE)¹⁶, a la que se reconocían no obstante dos secretarios generales, correspondientes a los representantes de ambas federaciones. La decisión tendría graves consecuencias tanto en la negociación como en la posterior aplicación del acuerdo, por lo que ha sido objeto de duras críticas. Se ha llegado a hablar de un proceso de “institucionalización desde arriba”, forzado por lo que se califica incluso como injerencia del Estado¹⁷.

La existencia de un entramado federativo bien estructurado ya de antemano no fue el motivo para desarrollar los mecanismos de interlocución con el Estado, sino al revés. El reconocimiento del pluralismo se convertía así en una interesante obra de ingeniería política y, en cierto modo, socio-religiosa, pues se hizo necesario acotar los perfiles étnicos, doctrinales y religiosos de los musulmanes, ocultando las importantes diferencias entre el islam de los conversos, poco numeroso pero influyente, y el de los musulmanes procedentes de países con tradición islámica, complicado a su vez por diferencias relativas a la geografía de procedencia, el contexto de cada comunidad, las escuelas jurídicas dominantes y otros tantos elementos que han configurado el mosaico del islam en nuestro país¹⁸.

De ahí que ambas partes se hayan disputado a menudo la posesión de la ortodoxia y la representatividad, poniendo el acento de su idoneidad en sus respectivas capacidades para “ofertar” un modo de “integrar” el islam en España. Sin embargo, el resultado contrastado es la cada vez menor efectividad de CIE frente a un panorama

16. La CIE quedaba inscrita en el Registro de Entidades Religiosas el 19 de febrero de 1992, sólo algunos meses antes de la aprobación de los acuerdos, lo que pone en evidencia hasta qué punto su creación fue una exigencia derivada de éstos, y no al revés.

17. Vid. Iván Jiménez-Aybar. “La estructura orgánica del Islam en España y la aplicación del Acuerdo de cooperación de 1992: situación actual y propuestas de futuro”. En Ferrán Izquierdo Brichs y Thierry Desrues (coords.). *Actas del Primer congreso del Foro de Investigadores sobre el Mundo Árabe y Musulmán (FIMAM) (Bellaterra-Barcelona 17-19 de marzo de 2005)*. Barcelona: Fimam, 2005, p. 6. El profesor Agustín Motilla afirmaba en la entrevista que uno de los grandes errores de planteamiento fue precisamente suscribir un solo acuerdo, que no sólo soslayaba las diferentes versiones del islam, sino que obligaba a crear una supracomisión de manera artificial.

18. Vid. Elena Arigita Maza. “Representing Islam in Spain. Muslim identities and the contestation of Leadership”. *The Muslim World*, nº 96 (octubre 2006), p. 569. A pesar de todo, el Dictamen de notorio arraigo elaborado en el seno de la Comisión Asesora sí que hacía mención de las diferencias entre unos y otros: “Es preciso también advertir que dentro de una misma creencia o religión pueden coexistir diversas corrientes que difieran en el modo de interpretar sus fuentes normativas, sin que ello suponga que cada una de estas interpretaciones pueda entenderse como desgajamiento de la religión a la que todas las corrientes pertenecen”. *Cit.* Dionisio Llamazares y Ana Fernández-Coronado *apud* Riay Tatary. *Op.cit.*, p. 147.

cada vez más complejo y heterogéneo. El año de su creación constaba de 71 asociaciones, con lo que ya había dejado al margen a 27 de las 98 inscritas en el Registro de Entidades Religiosas. En 2004 englobaría a 177 de 229 que figuraban oficialmente¹⁹. A finales de marzo de 2011 figuraban 918 asociaciones inscritas²⁰. De ellas, un tercio no estaría hoy día integrada en cualquiera de las dos federaciones²¹.

A pesar de todo, los protagonistas musulmanes de la operación daban por bueno el sistema todavía en 2006. Para Riay Tatary, establecer un solo interlocutor era vital dado que, de otro modo, la miríada de peticiones diferentes habría obstruido la cooperación. Mansur Escudero se encaraba con propuestas de “terceras partes” que, como la Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME), ponían en cuestión la estructura de representación construida en torno a 1992²². Como señalamos brevemente más adelante, es posible que el escenario cambie con la puesta en marcha de un nuevo *Consejo Islámico de España* a inicios de 2011.

4. LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA COMISIÓN ISLÁMICA DE ESPAÑA

a) *Proceso de negociación*

La Comisión Asesora de Libertad Religiosa ya había comenzado a discutir la cuestión de los acuerdos en una fecha tan temprana como 1982²³. Aunque no eran el único cauce de cooperación posible, sí se presentaban como el camino más claro a seguir en el contexto de una laicidad “de reciente cuño”, que daba por entonces sus primeros pasos²⁴. Para las confesiones, estos textos representaban la máxima garantía de un tratamiento a la par igualitario y específico, una garantía legal de promoción y de no intromisión de los poderes públicos en su ámbito. Para el Estado, la experiencia acumulada en el reciente concordato con la Iglesia católica hacía deseable

19. *Vid.* Andrés Ollero. *Op.cit.*, pp. 185-186.

20. A pesar de todo, es necesaria cierta cautela a la hora de manejar estos datos, dando por sentada su fiabilidad. Un estudio de campo revela lo trabajoso y concienzudo de esta tarea, *vid.* Rafael Briones Gómez (dir.). *¿Y tú (de) quién eres? Minorías religiosas en Andalucía*. Barcelona: Icaria, 2010. De acuerdo con los datos facilitados por la Subsecretaría del Ministerio de Justicia, Dña. Purificación Morandeira en una conferencia pronunciada en la Fundación Instituto Euroárabe de Educación y Formación de Granada, el 4 de abril de 2011, con el título “El Islam en España: entre la integración y la normalización”. Elevaba el número estimado total a 1.100, incluyendo las no inscritas.

21. Según los datos del Registro facilitados en dicha conferencia, a finales de marzo de 2011 estarían integradas en UCIDE 523, sólo 74 pertenecerían a FEERI mientras que 321 figurarían como independientes.

22. *Vid.* Riay Tatary. *Op.cit.*, p. 147 y Mansur Escudero. *Op.cit.*, p. 182.

23. *Vid.* Ricardo García García. *La Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Sus antecedentes, precedente, discusión parlamentaria y regulación actual*. Madrid: Edisofer, 2003, pp. 207-208, nota a pie nº 476.

24. Así la denomina Ana Isabel Planet. *Op.cit.*, p. 2. *Vid.* también Ricardo García. *Op.cit.*, p. 206.

discurrir por una vía parecida. Adicionalmente, se consideraba que la Constitución y la LOLR habían sentado las bases de un marco legal destinado a romper con una dilatada confesionalidad estatal. Completar el cuadro logrando la aprobación de acuerdos para las confesiones minoritarias sería una expresión significativa del progreso y consolidación de un Estado democrático y social, no sólo en la letra sino también en la práctica²⁵.

El itinerario fue más largo de lo previsto. La CIE nació apenas unos meses antes de la fecha crucial del V Centenario, en pleno proceso de negociación del texto centrado en el islam, al igual que ya se estaba haciendo con evangélicos y judíos²⁶. El punto de partida lo dieron sendos borradores aportados por Riay Tatary y Mansur Escudero, que se discutirían a caballo entre el Consejo de Estado y la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. En ambos se trataba el ámbito de aplicación personal de los acuerdos, los motivos aceptables de objeción de conciencia, cuestiones de derecho de familia (matrimonio y sucesión, principalmente), régimen financiero y consideración de la asignatura de religión islámica como lectiva equiparable al resto²⁷.

Como señala Ana Fernández-Coronado, las desavenencias producidas por las diferencias de planteamiento entre ambos secretarios supusieron un problema constante desde el inicio de las conversaciones²⁸. Por su parte, éstos argumentaban su gran interés en que el Estado incluyese en el acuerdo algunos puntos reconocidos en el caso de la Iglesia católica, como eran la contribución económica a las comunidades integradas en la CIE (que entendían básica para el desarrollo de sus actividades) o la integración de los profesores de enseñanza religiosa islámica en el claustro general de centros públicos. A ellos se añadía la reivindicación de aspectos propios del derecho islámico como el matrimonio²⁹. La Dirección General de Asuntos Religiosos re-

25. José M^a Contreras subrayaba en la entrevista el gran éxito que supuso culminar la firma de los acuerdos, en contraste con otros países vecinos. También Agustín Motilla los considera un hito significativo en el camino hacia el reconocimiento del “pluralismo” en materia religiosa, que sería condición característica del nuevo modelo democrático.

26. Riay Tatary. *Op.cit.*, pp. 148-151 relata todo el episodio, señalando que las negociaciones entre Estado y CIE comenzaron el 28 de octubre de 1991.

27. *Vid.* Riay Tatary. *Op.cit.*, p. 148.

28. *Cit.* Ana Fernández-Coronado, entrevista 27.10.2010: “Los problemas comenzaron con las negociaciones para la realización del acuerdo. Se negociaba con las dos federaciones ya señaladas [FEERI y UCIDE], y sus planteamientos diferían en cuestiones esenciales [...] Hubo un momento en que la FEERI se descolgó del proceso negociador, pues algunas de sus pretensiones no podían ser asumidas por el Estado. La CALR [Comisión Asesora] aconsejó continuar las negociaciones con la UCIDE y suscribir el acuerdo únicamente con esta federación. Afortunadamente FEERI volvió a integrarse en el proceso negociador y el acuerdo se firmó con la Comisión Islámica de España, que agrupaba a las dos Federaciones y que se constituyó a los únicos efectos de pactar con el Estado”.

29. *Vid.* Riay Tatary. *Op.cit.*, p. 150 y Mansur Escudero. *Op.cit.*, pp. 167 y 171.

chazaba algunas de estas peticiones por entrar en conflicto con la legislación española. En el ámbito de aplicación personal, la Administración consideraba imprescindible que las comunidades beneficiarias estuvieran inscritas en el Registro e integradas en la CIE. Sobre los motivos considerados legítimos para la objeción de conciencia, que las propuestas de los líderes musulmanes querían cifrar en términos específicos, se contestaba que la legislación vigente ya establecía parámetros válidos para cualquier ciudadano, al igual que ocurría con el derecho matrimonial o la sucesión, asuntos que el Estado situaba sólo en el ámbito civil. Sobre el conflictivo punto de la financiación, se hacía notar que la LOLR preveía un tratamiento de exención de impuestos semejante al de las entidades sin fin de lucro, pero nunca aportaciones directas. El caso de la Iglesia católica estaba sujeto a una revisión con vistas a la progresiva autofinanciación de la misma. Finalmente, la asignatura de religión islámica se consideraba responsabilidad de la CIE, tanto en la conformación de un currículo como en el nombramiento de profesores. El único papel del Estado era facilitar su impartición en los centros de enseñanza, pero no equiparar su rango³⁰.

Las dificultades llegaron a su punto culminante cuando FEERI decidió desvincularse de las negociaciones, lo que ponía en serios aprietos al proceso. Ante la coyuntura, la Comisión Asesora adoptó una resolución el 19 de diciembre de 1991, en la que expresaba de forma explícita que, aunque el objetivo había sido la suscripción con un interlocutor único que englobase ambas federaciones, los acuerdos podrían salir adelante aún con una sola federación “que acepte los postulados estatales y se responsabilice del cumplimiento de lo acordado”³¹. La formación encabezada por Mansur Escudero regresó y dos meses más tarde, el 20 de febrero de 1992, el proyecto final recibía la aquiescencia de todos. Firmado el 28 de abril del mismo año, fue aprobado por las Cortes Generales el 10 de noviembre³².

b) *Contenido*

El “Acuerdo de cooperación entre el Estado Español y la Comisión Islámica de España” estableció *de iure* lo que se ha llegado a considerar como el marco institucional en materia de colaboración Estado-comunidades musulmanas más avanzado

30. *Vid.* Riay Tatary. *Op.cit.*, p. 149.

31. *Vid.* Riay Tatary. *Op.cit.*, p. 150.

32. *Vid.* Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España. *Boletín Oficial del Estado* [online en pdf], nº 272 (12 de noviembre de 1992), pp. 38214-38217, disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/1992/11/12/pdfs/A38214-38217.pdf> (acceso 01.04.2011).

de Europa³³. Merece la pena, por tanto, detenerse brevemente en su contenido para dar paso a ciertas consideraciones sobre sus implicaciones y su puesta en práctica.

En la exposición de motivos se hace explícito que el presente acuerdo es una consecuencia del giro que la Constitución ha pretendido imprimir al tratamiento de la libertad religiosa en nuestro país. El valor de esta primera parte consiste en establecer claramente que el eje sobre el que orbita todo el sistema son los Derechos Fundamentales de los ciudadanos, a los que se supedita el Estado³⁴. Aunque éstos habían sido concebidos originalmente en sentido individual, se reconoce que existe también una dimensión colectiva. Este espacio de libertad no precisa en principio pasar por ningún “filtro” de comprobación oficial. Sin embargo, la Constitución completa el encargo de promocionar la libertad religiosa en virtud de una tarea activa, la cooperación, que sólo se puede establecer de forma concreta con aquellas entidades adscritas a confesiones determinadas y dadas de alta en el Registro de Entidades Religiosas. Se identifica la labor que tiene el Estado democrático con el respeto al pluralismo y la igualdad, al tiempo que el orden público y los derechos fundamentales de las otras personas son los únicos límites que acotan la libertad, en este caso religiosa.

En pocas líneas se delinea el modelo de laicidad “positiva” cuya formulación continúa siendo problemática hoy día³⁵. Es aquí, en la intrincada y discutida relación

33. *Vid.* Jordi Moreras. “Accords et Désaccords. La régulation publique de l’islam en Espagne et en Catalogne dans sa dimension locale”. En Ferrán Izquierdo Brichs y Thierry Desrues (coords.). *Actas del Primer congreso del Foro de Investigadores sobre el Mundo Árabe y Musulmán (FIMAM)*. Barcelona: Fimam, 2005, p. 1.

34. Es importante señalar que la libertad religiosa como derecho fundamental no se encuentra supeditada a la posesión de la ciudadanía española, lo cual es un detalle relevante en un país donde el aumento de la diversidad religiosa tiene que ver en parte con la inmigración reciente. El Tribunal Constitucional lo reconoció tempranamente como un derecho inherente a la dignidad humana y no al estatus de ciudadano en la sentencia 107/1984. La polémica “Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social” [online en pdf], *Boletín Oficial del Estado*, nº 10 (12 de enero de 2000), pp. 1139-1150, disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2000/01/12/pdfs/A01139-01150.pdf> (acceso 01.04.2011), hace constar en su art. 3.1 dicha igualdad, pero señala a continuación que “sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas”. La ausencia de un tratamiento legal específico plantea su cara y su cruz. Por un lado, se previene cualquier tipo de discriminación, pero queda la tarea de definir el marco de una sociedad “plural”.

35. La tarea de definir “qué” es la laicidad en el caso español y cómo se interrelacionan sus tres principios básicos (separación Estado-confesiones, neutralidad del Estado en materia de creencias religiosas y cooperación con las confesiones dado que éstas se consideran los vehículos a través de los que se expresa el derecho fundamental a la libertad religiosa) ha provocado y provoca aún intensos debates. Aunque el término no aparece ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica, el Tribunal Constitucional trató de definir en este sentido el modelo que debía inspirar las relaciones entre Estado y confesiones en la Sentencia 46/ 2001 (STC 46/2001), y más tarde en las SSTC 128/2001, 154/2002, 101/2004, 38/2007. El profesor Andrés

entre el ámbito “secular” y el “religioso”, donde las comunidades musulmanas se insertan en ese complejo entramado cuyos orígenes se remontan a varias décadas antes y cuyas tensiones implican actores y cuestiones aparentemente ajenas.

El resto de la parte introductoria del acuerdo abunda en conexiones con este planteamiento. Hemos señalado que el reconocimiento de otras realidades distintas de la católica planteó el desafío de cimentar nuevas estructuras de interlocución, lo que en este caso se había intentado solucionar extendiendo la recién acuñada condición de “notorio arraigo” al islam e induciendo una rápida estructuración en federaciones, culminada con la creación de CIE. Adicionalmente, el caso de las comunidades musulmanas planteaba necesidades y reivindicaciones sobre aspectos inéditos hasta el momento: “contenidos doctrinales específicos del credo religioso” y “peculiares exigencias de conciencia”, citando el texto de la ley, que la Administración y en concreto la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, se había visto obligada a abordar y que se entendían recogidos en el texto.

El artículo 1 deja bien claro el protagonismo de las dos federaciones, hasta el punto en que las comunidades no sólo deben estar registradas pertinentemente (previa vinculación a la respectiva confesionalidad, avalada por alguna de las dos federaciones) sino que para beneficiarse del acuerdo deben pertenecer a la CIE. Incluso si se logra introducir una “tercera parte” en la Comisión Islámica, ésta sólo puede hacerlo con el beneplácito de las otras dos anteriores.

El artículo 2 se ocupa de los lugares de culto y enterramiento. En el primero de los casos se pretende acotar qué es una mezquita refiriéndose a todo local “destinado de forma exclusiva a la práctica habitual de la oración, formación o asistencia religiosa islámica”. Se opta así por una definición estricta en términos de funcionalidad. Además, su reconocimiento depende de la CIE en última instancia, lo que suscita dudas acerca de aquellas comunidades no englobadas en ésta y que sin embargo pretendan que sus establecimientos tengan dicha consideración. La segunda parte se refiere a los lugares de inhumación de acuerdo con el rito islámico, acordando el establecimiento de parcelas o recintos dedicados a ello. No queda muy claro qué se hará en casos de conflicto con las normativas municipales.

Ollero señala la ausencia de una terminología consensuada, en particular sobre el contenido concreto del concepto de laicidad, dificultando así que los debates sean fructíferos, *vid.* Andrés Ollero. *Op.cit.*, p. 14. Hay que hacer notar, sin embargo, que existen otras estimaciones. Para el profesor José M^o Contreras, el disenso habría sido característico de los primeros años de la democracia, con “factores de interpretación y reinterpretación continua”. Sin embargo, hoy día sí que existiría un consenso casi total, señalaba en la entrevista.

El artículo 3 aborda la figura del imán, siendo destacable la concentración de funciones que se le atribuye. El artículo 4 establece su régimen de servicio militar. En él se hace una interesante referencia a “Centros Islámicos reconocidos por el Ministerio de Educación y Ciencia” como los únicos que pueden acreditar el seguimiento de formación religiosa como razón para aplazar el servicio militar. El art. 10.6 se refiere de nuevo a este particular, pero no se hacen más aclaraciones sobre la naturaleza y condiciones de dicha formación ni los requisitos para el reconocimiento de centros en lo que supone, por lo demás, un claro remedo de las disposiciones vigentes para los seminaristas católicos. El artículo 5 trata el régimen de Seguridad Social y, para ello, emplea dos símiles cuando menos chocantes: las comunidades serían equiparadas a empresas, mientras que los imanes actuarían como “empleados por cuenta ajena” de éstas.

El artículo 6 reconoce como fuentes para definir la práctica y la doctrina religiosa el Corán y la Sunna, introduciendo una sutil referencia a la LOLR. El artículo 7 establece las pautas para validar civilmente un matrimonio islámico, en conformidad con el Código Civil español.

El artículo 8 reconoce el derecho a recibir asistencia religiosa en el ejército en pie de igualdad con otras confesiones y siempre sujeta al permiso de los mandos y a las “necesidades del servicio”. Tal asistencia sólo podrá ser dispensada por imanes de comunidades integradas en la CIE, aunque no se crea ningún “cuerpo de imanes” análoga a la capellanía militar. Algo semejante se consigna en el artículo 9 para los hospitales, prisiones y “otros servicios”. La actividad de los imanes queda supeditada a la autorización de la directiva y deberá reglarse por las normas vigentes en cada lugar. El sufragio de los gastos queda abierto a negociación entre los protagonistas de cada caso. Aunque se concede la utilización de las dependencias adecuadas, no se consigna expresamente su habilitación si hasta el momento no existieran.

El artículo 10 reconoce el derecho a la educación conforme a las creencias, amparando la enseñanza religiosa islámica en centros públicos y colegios concertados si no entra en conflicto con su ideario (una posible alusión a las escuelas católicas). Mientras que el profesorado puede provenir de una u otra federación por separado, el material docente ha de estar consensuado en el seno de la CIE. Aunque la enseñanza debe ser reglada, no se considera equiparable al resto de asignaturas y su desarrollo no podrá “perjudicar el desenvolvimiento de las actividades lectivas”, lo que hace pensar en ellas casi como una actividad “extraescolar”. Se reconoce explícitamente el derecho a organizar cursos de enseñanza religiosa en las universidades públicas, ocupando para ello sus dependencias siempre que se haya acordado con las autoridades académicas.

El artículo 11 establece el régimen tributario de las comunidades integradas en la CIE. No se establecen mecanismos de subvención directa, aunque se les exime del impuesto sobre Bienes Inmuebles, de Sociedades y de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, siempre que afecten a bienes o asuntos estrictamente religiosos. Igual tratamiento tienen la enseñanza y las publicaciones. Se reconoce también la facultad de organizar colectas o recibir ofrendas, aunque la legislación fiscal podrá establecer ciertas deducciones sobre donativos, lo que deja dudas sobre el tratamiento dado al azaque. El punto 4 incluye una interesante mención a las asociaciones de tipo asistencial vinculadas a las comunidades, lo que supone un mínimo reconocimiento de la variedad de actividades que éstas deben desarrollar.

El artículo 12 establece las horas de interrupción laboral para el rezo y las festividades a lo largo de la semana y del año, que se podrán conmutar en el trabajo siempre que se logre acuerdo con la parte contratante. Tales disposiciones serían extensivas a centros educativos, exámenes u oposiciones.

El artículo 13 hace referencia al “patrimonio histórico, artístico y cultural islámico en España” dictaminando en términos muy difusos la participación de los miembros de la CIE en las entidades de carácter cultural encargadas de su estudio, conservación o disfrute. No se establece ni el tipo de participación ni sus atribuciones.

El artículo 14 se ocupa de las prescripciones alimentarias, para lo que se prevé la regularización de marcas *halāl*, que deberían pasar por el Registro de la propiedad y cumplir las normas sanitarias. En todo momento se habla de CIE como entidad unitaria capaz de dar nombre a la garantía, no a alguna de las comunidades o cualquiera de las dos federaciones.

Las disposiciones que cierran el documento establecen la creación de una comisión mixta para el seguimiento de la aplicación de los acuerdos. Al igual que el Estado, la CIE podrá solicitar la revisión de sus términos y deberá recibir información de aquél en caso de modificaciones legales que afecten al contenido del documento.

c) *Desarrollo posterior*

A la hora de valorar la significación de este texto debemos hablar de algunas luces, pero también de las importantes sombras que se han extendido, sobre todo a la hora de aplicar sus términos. Como ya hemos referido, la firma de los acuerdos con las primeras confesiones no católicas en la simbólica fecha de 1992 pretendía resarcir una “deuda histórica” con éstas, al tiempo que se hacía patente la nueva orientación democrática del Estado. El éxito para vencer las dificultades, construir la interlocución y lograr el desbloqueo de las negociaciones habría dado mayor lustre a una ope-

ración sin parangón entre los países vecinos³⁶. Los propios representantes musulmanes han valorado positivamente el acuerdo en términos generales, pero a renglón seguido coinciden en señalar determinadas faltas importantes³⁷, que podemos resumir de la siguiente forma:

1. Negativización del islam, potenciada por el impacto del llamado terrorismo yihadista. Éste habría repercutido no sólo en una mala imagen en los medios de comunicación, sino también en la falta de voluntad negociadora por parte de la Administración. Los conatos de control y censura plantean la delicada cuestión de hasta dónde llega la legítima vigilancia del orden público y dónde se traspasa la línea de la injerencia estatal.
2. Oposición vecinal y escaso interés por parte de las administraciones municipales a la hora de edificar mezquitas o cementerios.
3. Escaso desarrollo de las disposiciones sobre conciliación laboral con las festividades y rituales islámicos.
4. Lento proceso de implantación de la enseñanza islámica en centros públicos.
5. Negativa a contemplar las características del derecho islámico de familia, buscando un arreglo con el Código Civil español.
6. Ausencia de canales de financiación económica.
7. Nula implicación de los líderes de las comunidades musulmanas en la gestión del patrimonio histórico hispanomusulmán, lo que plantea a su vez el problema de a quién y en qué términos atribuir legítimamente dicha competencia tras cinco siglos.

A la hora de analizar estos problemas y exponer sus causas, podríamos definir dos categorías. Por un lado, aquellos defectos “de fabricación”, inherentes a los contenidos del texto y a la forma en que se expresan éstos y, sobre todo, al modo en que se condicionan siempre a la pertenencia a la CIE. Por otro, las dificultades habidas *a posteriori*, en las que cabe identificar dos frentes principales: las disensiones en el seno de la Comisión Islámica y la escasa voluntad de aplicación de la norma por parte de las administraciones, influidas a su vez por una opinión pública en ocasiones

36. Así lo expresaba Riay Tatory. *Op.cit.*, p. 143. Ana Fernández-Coronado lo calificaba durante la entrevista como el fin de un maltrato de siglos. Sin embargo, hay quien tras examinar críticamente los defectos de contenido y la malograda aplicación posterior ha visto el episodio como una maniobra de “márquetin político” con un toque de “lavado de conciencia”. Lo apresurado y forzado del proceso habría condicionado seriamente el desarrollo efectivo de los derechos teóricamente reconocidos. *Vid.* Iván Jiménez-Aybar. *Op.cit.*, p. 6 y Elena Arigita. *Op.cit.*, p. 565.

37. *Vid.* Riay Tatory. *Op.cit.*, pp. 154-157 y Mansur Escudero. *Op.cit.*, pp. 170-175.

nada favorable³⁸. Cada uno de estos apartados justifica uno o varios trabajos monográficos, por lo que a continuación ofrecemos sólo algunas notas generales³⁹.

Con respecto al primer grupo, hemos podido comprobar que la redacción de la mayoría de puntos dejaba cabos sueltos que podrían obstaculizar la concreción efectiva de lo que reconocen. El caso más conflictivo quizá sea la complicada adecuación del derecho de familia islámico al Código vigente⁴⁰, pero existen otros varios. Así ocurre al hablar del uso de dependencias públicas para la asistencia religiosa, de la regulación del acuerdo entre empresarios y trabajadores para el rezo diario y semanal o para el disfrute de festividades, del reconocimiento de “centros islámicos” acreditados por el Ministerio de Educación para la formación de imanes o de la celebración de enterramientos según el rito islámico. El resultado ha producido un bloqueo difícil de resolver, a veces paliado por acuerdos o convenios particulares⁴¹, a veces dirimido por los tribunales.

Sumada a la indefinición, diversos artículos del texto reflejan pobremente la realidad específica de aspectos clave, en parte por intentar asemejarlos al “molde” cristiano y en parte por conseguir uniformidad con respecto a los otros dos acuerdos, lo que se entendía como criterio para asegurar la igualdad en el tratamiento. El caso es que el acuerdo incurre en simplificaciones o deformaciones tales como atribuir al imán una concentración de funciones que, en realidad, rara vez le corresponden en su totalidad⁴², o pretender que desempeñe únicamente tareas religiosas, como sería el caso

38. En este diagnóstico coincidían en sus respectivas entrevistas los profesores Agustín Motilla y José M^o Contreras.

39. Vid. Agustín Motilla de la Calle (ed.). *Los musulmanes en España. Libertad religiosa e identidad cultural*. Madrid: Trotta, 2004. También José Luis Sánchez Nogales. “El islam en las normas. Los acuerdos”. *El islam en la España actual*. Madrid: BAC, 2008, pp. 171-194, hace una completa síntesis a la que además añade un buen apartado de referencias bibliográficas.

40. Algunos juristas —vid. Andrés Ollero. *Op.cit.*, p. 191, notas a pie n^o 426 y 427— han manifestado que los supuestos de repudio islámico y poligamia vulneran dicho artículo. Frente a ello, Escudero calificaba la negativa a negociar sobre la posibilidad de la poligamia (y en general de abordar las particularidades del derecho islámico de familia) como uno de los “tabúes” del proceso de suscripción de acuerdos. Vid. Mansur Escudero. *Op.cit.*, p. 174. De nuevo, Agustín Motilla aborda el problema en *El matrimonio islámico y su eficacia en el Derecho español*. Córdoba: Publicaciones Universidad de Córdoba, 2003.

41. Así ocurrió en el caso del cementerio islámico de Granada, en el que la empresa municipal (EMUCESA) logró entenderse con una Comisión creada prácticamente *ad hoc*, el Consejo Islámico de Granada, tras muchas idas y venidas y después de recabar un informe sobre el rito de inhumación. Vid. AA.VV. *Convenio de 10 de marzo de 2003 entre EMUCESA y el Consejo Islámico de Granada* [online en formato .doc], disponible en www.emucesa.es/cufiles/inforjuri.doc (acceso 04.04.2011).

42. El art. 3.1 del acuerdo define al imán como aquella persona que actúe con carácter estable como dirigente religioso de la comunidad, encargado de la oración, de la formación y de la asistencia religiosa, todo en uno.

de los sacerdotes cristianos⁴³. Ello no sólo plantea problemas a la hora de insertarlos en el sistema de Seguridad Social (el cual considera, por lo demás, a las comunidades como empresas, lo que no deja de parecer chocante), sino que dependiendo de los casos pueden surgir dificultades a la hora de justificar su residencia en territorio español⁴⁴. Un segundo ejemplo tiene que ver con la consideración de los lugares de culto. A diferencia de los templos tradicionales, las mezquitas ocupan en muchas ocasiones locales convencionales, a veces de uso polivalente, lo que puede suponer que no se les reconozca tal condición y se les aplique otro tipo de normativa. La prensa informa de manera intermitente acerca de problemas habidos en este sentido, poniendo en evidencia los desajustes entre el concepto formal de “lugar de culto” y una nueva realidad que desafía sus moldes tradicionales.

En tercer lugar, el acuerdo condiciona enormemente el disfrute de sus términos, pues limita su aplicación a aquellas comunidades integradas en la CIE, en lugar de extenderlas a todas aquellas registradas formalmente, pertenecientes o no a la Comisión. Si se compara con la LOLR, el acuerdo no se centra sólo en consignar determinados aspectos específicos para las dos federaciones, sino que prácticamente traduce al ámbito islámico cada uno de los puntos en que se cifra la libertad religiosa. En consecuencia, quedar excluido de la aplicación del acuerdo supone encontrarse en muy buena medida desguarnecido, pues éste “canaliza” la práctica totalidad de la Ley de Libertad Religiosa. La inscripción en el Registro de Entidades Religiosas depende del visto bueno de la CIE, lo que concede un cierto cupo de poder a las dos federaciones principales. Además, la posibilidad de crear una “tercera parte” dentro de la Comisión queda muy mal reflejada en el texto, lo que ha asegurado hasta el momento la hegemonía vigente. Dado que la denuncia o revisión del acuerdo sólo puede hacerla la CIE (es decir, FEERI o UCIDE)⁴⁵ pero ninguna otra comunidad inscrita en el re-

43. Jordi Moreras. *Op.cit.*, p. 10 nos habla de la superposición de funciones atribuidas al imán, a quien además la Administración ha comenzado a considerar como clave de la interlocución y el control, *vid.* Elena Arigita. *Op.cit.*, p. 577. Asimismo Iván Jiménez-Aybar. *Op.cit.*, p. 28 nota final nº 67.

44. El artículo 68 del “Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”. *Boletín Oficial del Estado* [online en pdf], nº 6 (7 de enero de 2005), p. 511, disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2005/01/07/pdfs/A00485-00539.pdf> (acceso 11.11.2010) establece que el “ministro” de una confesión estará exento de pedir permiso de trabajo siempre que “tengan, efectiva y actualmente, la condición de ministro de culto” y que “las actividades que vayan a desarrollar en España sean estrictamente religiosas”. Tales disposiciones pueden no presentar problemas para religiosos católicos o incluso protestantes, pero en el caso de los imanes encontramos algunas dificultades, primero por la ausencia de un “censo” (aunque se ha sugerido con mucha polémica) y segundo, porque la autoridad de muchos de ellos procede de entidades religiosas situadas en el extranjero, no existiendo criterios de validación.

45. *Vid.* la disposición adicional segunda del Acuerdo.

gistro mas no perteneciente a éstas, el resultado es que una buena parte de las comunidades ha optado por acogerse a regañadientes dentro de alguna de las dos, pese a las denuncias por su falta de democratización. Con todo, la situación ha ido demandando cada vez más algún tipo de solución, puesto que el sector de comunidades “independientes”, es decir, no vinculadas a ninguna de las dos federaciones que conforman la CIE y por ello teóricamente fuera del amparo previsto por el acuerdo, no ha hecho más que crecer. El mecanismo que, según la lógica de los gestores administrativos, debía garantizar el orden, la unificación y una aplicación fluida, parece haberse convertido en su punto débil, dando carta de naturaleza a una especie de “cuello de botella” por el que deben pasar las distintas comunidades en un contexto actual caracterizado por la heterogeneidad.

Pasemos ahora a la segunda categoría, referente a los factores “externos” al acuerdo que han incidido en su frustrada aplicación. Los problemas ya planteados por CIE antes y durante las negociaciones se han extendido en los años siguientes, hasta el punto de que diversas voces la señalan como causa principal de su estancamiento⁴⁶. Una lectura atenta del acuerdo hace palpable que la referencia a la Comisión Islámica esconde en realidad una alusión a las dos grandes federaciones y en concreto a sus dos secretarios. El hecho de que las resoluciones para desarrollar los diversos puntos requieran una decisión unánime por ambas partes ha bloqueado durante largo tiempo la consecución de aspectos cruciales como la conformación de un listado de profesores y un libro de texto para la asignatura de religión islámica o la promoción del sello de garantía “Halal” que *Junta Islámica* (asociación que encabezaba Mansur Escudero) puso en marcha hace años⁴⁷.

No obstante lo dicho, la responsabilidad de la CIE tiene su contraparte en una fluctuante, cuando no negligente, actitud por parte de las administraciones. En ello actúan factores técnicos, como la complejidad y transversalidad de los temas que se tienen que abordar, pero también elementos propios del juego político y de su interacción con la opinión pública, influida a su vez por las dinámicas de cambio y di-

46. *Cit.* José M^a Contreras, entrevista 18.10.2010: “Creo que el que no avancemos más deprisa en parte... no voy a quitarme la responsabilidad que atañe al poder público y en este caso la Administración... diría que hay un debe por su parte. Ellos deben dar pasos para que la CIE sea lo más representativa posible. Y no conseguirlo está dificultando poner en marcha algunos contenidos de ese acuerdo”.

47. Iván Jiménez-Aybar. *Op.cit.*, pp. 8-11, señala que hasta 2004 ambos secretarios generales de la CIE se había reunido una única vez, en 1996, para tratar el tema de la listas de profesorado. Por otro lado, la iniciativa del *Instituto Halal* ha sido acusada como una maniobra de monopolio del negocio por Junta Islámica, *vid.* Instituto Halal “Presentación” [online en html], disponible en <http://www.institutohalal.com/presentacion/> (acceso 04.04.2011). En términos generales Jiménez-Aybar achaca la responsabilidad del problema al desacuerdo entre ambas federaciones.

versificación del panorama religioso y cultural que ha experimentado España en los últimos años.

Todo ello entra en juego para hablar de una “laicidad en construcción”, es decir, de la difícil y disputada edificación del espacio público y de la complicada definición de los términos y condiciones que legitiman o no la presencia de unos u otros componentes religiosos en éste. La presencia musulmana ha entrado de lleno en este campo de debate, aportando algunas circunstancias que han complicado su tratamiento y han elevado el “nivel de temperatura” política para todo aquel poder público decidido a abordar el acuerdo. Éste, en el momento en que se redactó, habla más bien de un islam “español”, pero no hace referencia a una dimensión que más tarde ha cobrado un protagonismo crucial, la inmigración.

Sin duda, hay que tener cuidado para no confundir ambos elementos, islam e inmigración, incurriendo en simplificaciones. Pero tampoco podemos soslayar la importancia de la afluencia migratoria para entender el proceso de institucionalización y las necesidades de las comunidades musulmanas⁴⁸. La coyuntura posterior a 1992 también ha hecho que el acuerdo de cooperación adquiriera significado como parte de las “políticas de integración”. Lo que en principio se había codificado en el marco preciso de la libertad religiosa se ha enmarañado con otros factores ajenos a su ámbito, distorsionando el significado de sus manifestaciones y propiciando soluciones controvertidas. En numerosas ocasiones lo musulmán ha pasado de ser tratado como una realidad religiosa, diversa pero amparada por el marco actual de laicidad positiva, a convertirse en el inquietante agente transmisor de un código cultural extraño, perturbador, inseguro. El resultado es que abordar políticamente la especificidad musulmana se ha convertido en una empresa de riesgo en términos electorales. Mientras que en el 92 la firma del acuerdo pudo presentarse como un rentable comodín de valores democráticos, la coyuntura posterior ha distorsionado los términos en que se perciben y discuten estas cuestiones⁴⁹. Así, la relación Estado/comunidades musulmanas se ha convertido en un fenómeno de conformación de culturas políticas locales,

48. En este sentido se expresan Elena Arigita, Jordi Moreras y Ana I. Planet. *Vid.* especialmente Jordi Moreras. *Op.cit.*, p. 5.

49. La influencia del juego político en la forma de aplicar las directrices sobre libertad religiosa es un hecho testimoniado por diversas voces. Como muestra, *cit.* Agustín Motilla, entrevista 06.07.2010: “Los grandes conceptos jurídicos dependen, en el fondo, también de la ideología de los gobiernos. A mí no me cabe duda que los gobiernos de derechas son más propensos a favorecer a la Iglesia católica, o a respetar su status, y los gobiernos de izquierdas a plantear como principio de su actuación la neutralidad y un espacio público exento de influencias religiosas. Eso está presente”. *Vid.* asimismo Riay Tatary. *Op.cit.*, p. 156 o Mansur Escudero. *Op.cit.*, p. 170.

regionales y nacionales. Este hecho rompería la “ilusión apolítica”⁵⁰ que se intenta atribuir a las demandas y la presencia de población inmigrada, de una forma que se antoja además profundamente “disonante” por la irrupción de lo religioso (islámico) en la esfera de lo político-administrativo.

La conformación de “culturas políticas” no tiene sólo que ver con qué demandas pueden ser atendidas y cuáles no, sino también con qué administraciones deben encargarse de ello. Se da la paradoja de que los acuerdos están suscritos a nivel del Estado central, pero la aplicación de un buen número de sus medidas correspondería a las administraciones autonómicas y locales, quienes consideran estas atribuciones poco apetecibles. Ignorados durante largo tiempo, hoy por hoy se hace un gran hincapié en la tarea fundamental de articular la cooperación a estos niveles, tanto por parte de la Administración como por las comunidades musulmanas⁵¹.

d) *Conatos de cambio*

La actual Administración estatal ha impulsado durante las dos últimas legislaturas algunas iniciativas legales e institucionales con objeto de desbloquear la puesta en práctica de los acuerdos. Se han aprobado varios reales decretos⁵² y puesto en marcha algunas medidas en el ámbito de la educación⁵³. Junto a ellas sobresale la creación de la Fundación Pluralismo y Convivencia en 2005, encargada de canalizar subvenciones estatales a las entidades religiosas minoritarias para la realización de proyec-

50. *Vid.* Jordi Moreras. *Op.cit.*, pp. 5-8.

51. José M^o Contreras insistía de forma expresa durante la entrevista en que el desarrollo autonómico y local de los acuerdos de cooperación constituye una de las tareas pendientes más importantes de cara a su aplicación, y requieren no sólo voluntad, sino un cambio de mentalidad por parte de las comunidades y de los poderes públicos. *Vid.* E3, líneas 216-224 y 327-337. Hay estudios recientes sobre este particular, en especial *vid.* para el caso andaluz Paloma Aguilar Ros y Mar Leal Adorna. “La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Andalucía”. En Ricardo García García (dir.). *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2008, pp. 71-107.

52. Destacan los Reales Decretos 176/2006 y 720/2006. El primero establecía el régimen de Seguridad Social de los imanes. El segundo trata sobre la asistencia religiosa en establecimientos penitenciarios, que se completó con un convenio firmado entre el Estado y la CIE en diciembre de 2007. *Vid.* Secretaría de Estado de Justicia. “Normativa básica sobre libertad religiosa. Legislación estatal” [online en html]. Madrid: Ministerio de Justicia, disponible en http://www2.mjusticia.es/cs/Satellite/es/1215197982464/Estruc_tura_C/1215198061691/Detalle.html (acceso 04.04.2011).

53. El primer libro de texto escolar sobre religión islámica, promovido por UCIDE y financiado por el Ministerio de Educación, lleva por título *Descubrir el Islam* y fue publicado en 2006 por la editorial SM. Hoy se encarga de su publicación Akal, habiendo llegado hasta 3^{er} curso de primaria. En el ámbito de la formación universitaria la voz cantante la ha llevado FEERI (y más en concreto Junta Islámica) logrando poner en marcha junto con la Universidad Nacional de Educación a Distancia un “Curso de Experto en Cultura y Religión islámica”, ya en su sexta edición.

tos de carácter cultural, educativo o que fomenten la integración social. Aunque en principio no se trate de financiación directa, sí es interesante comprobar que sus pretensiones abarcan más allá de las federaciones islámicas principales, previendo líneas de asesoramiento y subvención a “comunidades religiosas locales” que aún sin pertenecer a éstas hayan obtenido un aval por su parte⁵⁴.

Los problemas expuestos sobre la necesidad de ajustar mejor la representación de las dispares comunidades musulmanas frente a las instancias políticas siguen siendo objeto de debates y reclamaciones. No faltan tampoco las referencias a dimensiones espinosas, como la seguridad, el dilema de la integración social y de las identidades. En este sentido se han lanzado varias propuestas en los últimos años para reestructurar el entramado institucional musulmán orientado a la interlocución, haciéndose eco de países vecinos como Francia. En ellas se entrecruzan las consabidas voces de la administración y de las dos grandes federaciones con las de otros actores, como ATI-ME (Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España) o el personal diplomático destinado en otros países, por ejemplo Marruecos⁵⁵. En suma, se dibuja un panorama que requiere cada vez más reformas aún cuando se conserve la base del acuerdo de 1992, tanto dentro de la estructura asociativa de las comunidades como por parte de las administraciones. En este sentido, el anuncio recentísimo de una nueva “suprafederación” con el nombre de *Consejo Islámico de España*, aglutinando a UCIDE y a la mayoría del tercio de comunidades no integradas hasta el momento, podría erigirse como la alternativa esperada⁵⁶. A falta de firmar los estatutos ante notario y de cursar alta oficial en el Registro, queda por ver de qué manera se estructurará a diversos niveles y cómo se le harán extensivos los términos del Acuerdo. En concreto, permanece indefinido si se integrará en CIE (como parecían sugerir los representantes de la Administración) o si pretende convertirse en una alternativa a ésta, en la que sólo quedaría FEERI.

54. Vid. “Estatutos de la Fundación Pluralismo y Convivencia” [online en pdf]. Madrid: Notaría de D. Inocencio Figaredo de la Mora, disponible en <http://www.pluralismoyconvivencia.es/upload/44/46/Estatutos.PDF> (acceso 04.04.2011). En la conferencia antes citada, Dña. Purificación Morandera facilitaba algunos datos: con un presupuesto medio de 4 millones de euros anuales, la Fundación ha subvencionado desde 2005 hasta inicios de 2011 unos 2600 proyectos. En concreto, aquellas comunidades integradas en FEERI o UCIDE habrían percibido un total de 3.287.000 € entre 2005 y 2010, subiendo la cifra a unos 4,9 millones de euros si se incluyen el resto de entidades musulmanas que se han beneficiado de estas ayudas.

55. Vid. Elena Arigita. *Op.cit.*, p. 523.

56. Referido por primera vez el 4 de abril de 2011 por la subsecretaria del Ministerio de Justicia y el subdirector de Asuntos Religiosos en la conferencia citada, esta nueva entidad habría sido promovida el 2 de abril de 2011 en una reunión celebrada en Madrid entre miembros de UCIDE y de otras federaciones independientes de CIE. La noticia comenzaba a difundirse ese mismo día en diversos medios.

5. CONCLUSIÓN

Estudiar el derecho a la libertad religiosa tal y como hoy día se reconoce a las comunidades musulmanas en España implica necesariamente tratar aspectos que no se limitan sólo a un texto legal concreto. Éste es sin duda un exponente privilegiado, pero sus fundamentos son más amplios. Para situar y entender adecuadamente los problemas y desafíos planteados, es necesario tener en mente la existencia de versiones que, partiendo de la misma base legal, rivalizan por interpretar de forma diferente la relación entre los tres principios básicos de la laicidad “positiva”, a saber, separación, neutralidad y cooperación. Estas discusiones, que esencialmente buscan acotar la forma en que lo político y lo religioso se relacionan en ese espacio de confluencia que es el ámbito público, hacen problemática la definición del concepto de laicidad. A ello se unen los cambios experimentados en el entorno social y cultural de los últimos cuarenta años, caracterizados sobre todo por la diversificación del hecho religioso, que rompe los esquemas tradicionales. El Estado se ha visto obligado a buscar nuevas fórmulas para acotar el reconocimiento de las entidades y a entablar relaciones de cooperación con realidades que no se amoldaban al tipo de estructura, de prácticas y de reivindicaciones propias de la Iglesia católica.

Las comunidades musulmanas han tomado parte en este proceso, primero porque la creación, institucionalización y desarrollo de éstas en España ha tenido lugar en ese contexto, lo que ha condicionado su reconocimiento y la forma de entablar relaciones de cooperación. Junto con las otras “grandes minorías” religiosas (fundamentalmente protestantismo y judaísmo), el reconocimiento del islam añadió nuevos elementos a la vieja “cuestión religiosa”, entendida como un asunto entre Iglesia católica y Estado. A pesar de la más que modesta proporción de fieles de estas confesiones hacia 1980 e incluso 1992, se entendió que el nuevo marco de libertad religiosa debía concederles un tratamiento en condiciones de igualdad con respecto a la Iglesia católica. Determinar cuál debía ser el patrón de esa igualdad ya era harina de otro costal, también discutido hasta la actualidad. En todo caso, motivaron que se pusiera en marcha un esfuerzo para concretar los términos de la Ley, especialmente la noción de “notorio arraigo” y la negociación de convenios de cooperación. La suscripción de los acuerdos de 1992 pretendió cerrar una “deuda histórica”, evidenciando la madurez del Estado democrático.

Indudablemente, la firma de un texto que consignaba con fuerza de ley toda una serie de derechos supuso un punto positivo, pero el proceso que culminó con la suscripción de un acuerdo para amparar a las comunidades musulmanas no ha estado exento de inconvenientes que han lastrado su desarrollo posterior. Primero, porque el único interlocutor reconocido oficialmente, la CIE, fue construido a costa de sim-

plificar la compleja realidad del islam en España, lo que ha minado su cohesión interna y su representatividad global. Este hecho trabó las negociaciones desde un principio y ha dificultado la puesta en práctica posterior de la mayoría de los aspectos del acuerdo. Segundo, porque al condicionar su disfrute sólo a las comunidades integradas en la CIE se excluye a un número cada vez mayor de éstas, que no aceptan ser absorbidas por las dos grandes federaciones. Y en tercer lugar, porque el texto del acuerdo contiene diversos fallos e indefiniciones, fruto del desafío que supuso para los poderes públicos tratar de codificar realidades inéditas hasta el momento.

Como nota final, cabe subrayar que la presencia musulmana evidencia otro de los grandes problemas del actual entramado: la distorsión introducida por el juego político imperante en cada momento. Las dinámicas migratorias experimentadas sobre todo a partir de los primeros años de esta década, unido a determinados episodios de violencia, han reforzado la percepción de lo musulmán como un elemento disonante, extraño, en el que lo religioso y lo cultural, incluso una difusa identificación racial, se mezclan en un conglomerado difícil de manejar para cualquier poder público que se lo proponga. Así, la cooperación con los musulmanes ha pasado de estar encajada en su marco propio, el del derecho fundamental a la libertad religiosa (que no distingue entre ciudadanos y no ciudadanos), a ser tratada en un ambiente extraño y difuso, el de la “integración” social, cuando no ha sido directamente instrumentalizada con fines electorales.

En suma, encontramos nuevos ingredientes para una “cuestión religiosa” de largo recorrido en nuestro país, en el que se enarbolan viejos lemas como la exclusión de los símbolos “religiosos” fuera del espacio público, la autoridad del Estado como el único ente racional capaz de poner orden frente a las perturbadoras e irracionales religiones o el carácter radicalmente “privado” de las creencias. Éstos se contraponen a un uso demasiado laxo de claves como el respeto a la pluralidad, la tolerancia o la convivencia, a veces idealistas y otras veces demasiado intencionados. La situación hace difícil discernir criterios válidos que sustenten una aproximación crítica a los problemas y permita orientar la construcción de un “ágora” democrática, verdadero desafío de la llamada “laicidad positiva”.