

## **DESARROLLO Y APLICACIÓN POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LOS ACUERDOS DE 1992 CON LAS MINORÍAS RELIGIOSAS**

*Recibido: 19/01/2009*

*Aceptado: 22/02/2010*

David García-Pardo  
*Universidad de Castilla-Mancha*

**Abstract:** The article analyses the development of the Agreements of 1992 between the Spanish State and religious minorities at regional level. After a brief introduction regarding religious regulation in the new regional statutes, it focuses on the agreements between the different regions and religious minorities. It then analyses the unilateral regulation of regional areas in relation to these matters and ends with a few brief conclusions.

**Keywords:** Religious minorities; Agreements of 1992; Regions

**Resumen:** El artículo analiza el desarrollo que han tenido los acuerdos de 1992 con las minorías confesionales en el ámbito autonómico. Tras una breve introducción acerca de la regulación del factor religioso en los nuevos estatutos de autonomía, se centra en los convenios firmados entre las distintas comunidades autónomas y los grupos religiosos minoritarios. A continuación se analiza la normativa unilateral de las comunidades autónomas en la materia y se finaliza con unas breves conclusiones.

**Palabras clave:** Minorías religiosas; Acuerdos de 1992; Comunidades Autónomas

**SUMARIO:** I. Introducción; II. La libertad religiosa y las minorías en los nuevos estatutos de autonomía; III. Los convenios de cooperación entre las comunidades autónomas y las minorías religiosas: 1. Comunidad de Madrid; 2. Cataluña; 3. Galicia; 4. Andalucía; 5. Comunidad Valenciana; IV: El desarrollo de los acuerdos de 1992 en la legislación autonómica; V. Algunas consideraciones conclusivas

## I. INTRODUCCIÓN

En términos generales puede afirmarse que, más allá del hasta hace poco escaso interés de la eclesiasticista española por el Derecho eclesiástico autonómico<sup>1</sup>, salvo contadas excepciones, la incidencia del factor religioso en la normativa de las distintas comunidades autónomas ha sido muy limitada. En este sentido, puede afirmarse que, hasta tiempos relativamente recientes, el Derecho eclesiástico español tenía un origen casi exclusivamente estatal y la regulación de las comunidades autónomas en la materia se limitaba a cuestiones tales como el patrimonio histórico artístico<sup>2</sup> o el ámbito sanitario<sup>3</sup>. Sin embargo, tal y como sostiene Navarro Valls, “ese «monopolio vertical» –si se me permite la expresión– ha sido transversalmente matizado a través de un paralelo y reciente desarrollo horizontal. Lo cual, claro está, ha sido fruto de unas Comunidades Autónomas –más o menos vigorosas– que, en el marco de sus específicas consecuencias, han venido elaborando un cuerpo normativo periférico”<sup>4</sup>.

No debe, sin embargo, perderse de vista que el artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva en “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” y que, asimismo, el artículo 81.1 del texto constitucional incluye una reserva de ley orgánica para las normas “relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas”<sup>5</sup>. Ello no

<sup>1</sup> Tal es la expresión empleada por Martínez Blanco para definir “el conjunto de normas y relaciones Iglesias-Confesiones Religiosas con la comunidad política, en torno al hecho regional, como parte integrante del Derecho Eclesiástico del Estado o de la comunidad política”. *Hacia un Derecho Eclesiástico Autonómico*, “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, IV, 1988, p. 424.

<sup>2</sup> De competencia de las comunidades autónomas en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.16<sup>a</sup>. de la Constitución, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.28<sup>a</sup>. que reserva al Estado la competencia en materia de “defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”.

<sup>3</sup> Esta materia corresponde a las comunidades autónomas, de acuerdo con lo establecido en el apartado 21 del artículo 148 del texto constitucional, si bien debe tenerse en cuenta que el 149.16<sup>a</sup>. atribuye al Estado la competencia sobre sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos.

<sup>4</sup> *Prólogo*, en R. GARCÍA GARCÍA (dir.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica*, Generalitat de Catalunya. Departament d’Interior, Relations Institucionals i Participació. Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008, p. 12. Este autor añade que aunque en la actualidad la creación legislativa de las comunidades autónomas “se puede denominar de incipiente... está creciendo, sin duda a una gran velocidad”. *El Derecho Eclesiástico Autonómico*, En ibidem, p. 26.

<sup>5</sup> En relación con esta cuestión, vid. A. SEGLERS, *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el marco autonómico estatal. Balance y propuestas de futuro*, “Revista General de Derecho

comporta una reserva expresa a favor del Estado para legislar con carácter exclusivo en materia religiosa pero, como advierte Rossell, “sólo él puede regular el contenido esencial del derecho de libertad religiosa”<sup>6</sup>. En cualquier caso, la realidad es que la Constitución no ha delimitado con precisión las competencias entre el Estado y las autonomías<sup>7</sup> pero, como apunta Rodríguez Blanco, “en determinados temas, sin perjuicio de que sean de competencia autonómica o municipal, es recomendable que exista un marco normativo común aplicable en todo el Estado [puesto que] su conexión con el derecho fundamental de libertad religiosa... exige unas garantías y derechos comunes para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional”<sup>8</sup>.

Sea como fuere, el mencionado “desarrollo horizontal” de la regulación del factor religioso en España ha tenido lugar, como subraya Bajet i Royo, “en la lógica proporción que han ido ampliando sus competencias las Comunidades Autónomas”<sup>9</sup>.

Ciertamente, el desarrollo legislativo en materia de Derecho eclesiástico, y por extensión en lo que toca a las confesiones religiosas minoritarias, difiere según las comunidades autónomas. Así, aunque hay algunas de ellas que se refieren a la cuestión en el Estatuto de Autonomía, como es el caso de Cataluña, o que han firmado acuerdos de cooperación con las minorías religiosas —la Comunidad de Madrid, Cataluña, Galicia, Andalucía o la Comunidad Valenciana—, otras —la mayor parte, en realidad— se han limitado, por el momento, a ir resolviendo las cuestiones relacionadas con el Derecho eclesiástico a medida que se han ido incorporando a sus respectivos ámbitos competenciales. Esta desigual incidencia del factor religioso en el Derecho de las distintas comunidades autónomas obedece, evidentemente, a circunstancias de índole fáctico o

---

Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado”, 19, 2009, especialmente pp. 4-6. Se encuentra disponible en [www.iustel.com](http://www.iustel.com) [Acceso de 10 de noviembre de 2009].

<sup>6</sup> *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Extremadura*, en R. GARCÍA GARCÍA (dir.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas*, cit., p. 362.

<sup>7</sup> “Más bien ha trazado amplias esferas, donde la fuga de competencias de uno y otras no queda enteramente definida, sino expuesta al juego de las distintas remisiones de unas legislaciones a otras”. J. GOTI ORDEÑANA, *El Derecho eclesiástico ante el Estado autonómico español*, AA. VV., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardía*, Universidad Complutense de Madrid. Universidad de Navarra. EDERSA, 1989, p. 446.

<sup>8</sup> *¿Qué cambiar de la Ley Orgánica de libertad religiosa?*, p. 20. Este documento, elaborado en 2008, se encuentra disponible en [http://www.funciva.org/uploads/ficheros\\_documentos/1228138947\\_que\\_cambiar\\_de\\_la\\_ley\\_organica\\_de\\_libertad\\_religiosa.pdf](http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1228138947_que_cambiar_de_la_ley_organica_de_libertad_religiosa.pdf), [Acceso de 10 de noviembre de 2009].

<sup>9</sup> *Presentación*, en R. GARCÍA GARCÍA (dir.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas*, cit. p. 15.

jurídico<sup>10</sup>. Sin embargo, para qué negarlo, en ocasiones tal divergencia, tiene su origen en motivaciones políticas.

Volviendo al ejemplo catalán, no podemos obviar el hecho de que la mencionada comunidad autónoma es, en palabras de Bajet i Royo, “pionera en el campo de la descentralización del Estado”<sup>11</sup>. En materia de relaciones Iglesia-Estado, cabe destacar la existencia, desde 2004, de una Dirección General de Asuntos Religiosos<sup>12</sup>, que en la actualidad forma parte de la estructura del Departamento de Vicepresidencia de la Generalidad<sup>13</sup> y que tiene su origen en la Secretaría de Relaciones con las Confesiones Religiosas<sup>14</sup>. Buena prueba de ello es también la catalana Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto. Su trascendencia radica en que se trata de la primera –y, por el momento, única– ley autonómica dedicada monográficamente a regular una cuestión específica de Derecho eclesiástico, en este caso los lugares de culto.

La competencia de las comunidades autónomas en cuestiones relacionadas con el Derecho eclesiástico del Estado<sup>15</sup> se extiende a materias tales como la asistencia religiosa en los centros sanitarios<sup>16</sup>, las festividades<sup>17</sup>, el patrimonio cultural o la enseñanza.

<sup>10</sup> Como afirma García García, “no resulta difícil verificar cómo el desarrollo de las materias que pivotan sobre la libertad religiosa puede implicar preocupaciones de muy distinto signo y necesidades jurídicas diversas en cada una de las CC. AA.”. *El Derecho Eclesiástico Autonómico*, cit., p. 29.

<sup>11</sup> *Presentación*, en ibídem, p. 15.

<sup>12</sup> Esta Dirección fue creada mediante Decreto 195/2004, de 24 de febrero, de reestructuración parcial del Departamento de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña.

<sup>13</sup> Vid. Decreto 478/2006, de 5 de diciembre de estructura del Departamento de Vicepresidencia.

<sup>14</sup> La Secretaría dependía del Departamento de Presidencia y fue creada mediante Decreto 184/2000, de 29 de mayo, de reestructuración del Departamento de la Presidencia de la Generalidad. De ella se ocupó extensamente Seglers en *La creación de la Secretaría de Relaciones amb les Confessions Religioses*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, XVIII, 2002, pp. 509-538.

<sup>15</sup> Respecto a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en cuestiones relacionadas con el Derecho eclesiástico, puede verse M. A. CAÑIVANO, *El desarrollo del Derecho eclesiástico: Un reto para las comunidades autónomas*, “Il diritto ecclesiastico”, CXIII, 2002, pp. 980-1000.

<sup>16</sup> En el caso de Cataluña también a los establecimientos penitenciarios.

<sup>17</sup> En esta materia, el Tribunal Constitucional ha resuelto sendos conflictos positivos de competencias, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco contra el Gobierno de la Nación, respecto a los días festivos de carácter religioso incluidos a propuesta de la Conferencia Episcopal Española en el Real Decreto 2819/1981, de 27 de noviembre. En su sentencia 7/1985, el Tribunal niega la existencia de una invasión de las competencias autonómicas, argumentando que el artículo III del Acuerdo con la Santa Sede sobre asuntos jurídicos, de 3 de enero de 1979, dispone que “de común acuerdo”, entre el Estado y la Santa Sede “se determinará qué otras festividades religiosas son reconocidas como días festivos”. En relación con esta cuestión, vid. M.

## II. LA LIBERTAD RELIGIOSA Y LAS MINORÍAS EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Hasta el momento son seis las comunidades autónomas que han reformado ya sus estatutos: la Comunidad Valenciana, Cataluña, Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León. De ellos sólo el Estatuto catalán aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, incluye en su texto un precepto expresamente dedicado a la competencia de la comunidad factor religioso. Se trata de su artículo 161 en el que se establece que “1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, que incluye, en todo caso, la regulación y el establecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación para el ejercicio de sus actividades en el ámbito de las competencias de la Generalitat. 2. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa. Esta competencia incluye en todo caso: a. Participar en la gestión del Registro estatal de Entidades Religiosas con relación a las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, en los términos que determinen las leyes. b. El establecimiento de acuerdos y convenios de cooperación con las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de Entidades Religiosas en el ámbito de competencias de la Generalitat. c. La promoción, el desarrollo y la ejecución en el ámbito de las competencias de la Generalitat de los acuerdos y de los convenios firmados entre el Estado y las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de Entidades Religiosas. 3. La Generalitat colabora en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas”. Se arroga, por lo tanto, la Generalidad la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas radicadas en Cataluña y la competencia ejecutiva en materia de libertad religiosa –por vía de ejemplo, cabe señalar que este precepto estatutario ha sido invocado en el preámbulo de la mencionada Ley de los centros de culto la competencia de la Generalidad en la materia–. Además, también se incluye la competencia para establecer convenios de cooperación con los grupos religiosos que desarrollen su actividad en el ámbito de la comunidad autónoma<sup>18</sup>.

---

RODRÍGUEZ BLANCO, *Los convenios entre las administraciones públicas y las confesiones religiosas*, Navarra Gráfica Ediciones, Pamplona, 2003, p. 162.

<sup>18</sup> Para Seglers, con este precepto “no s’altera el model estatal d’afers religiosos, ja que el Govern central es continua reservant la «competència» per a pactar els seus acords amb les minories que hagin obtingut l’arrelament notori, i aprovar-los després per llei de les Corts Generals”. *Les competències autonòmiques i locals em relació amb la gestió pública dels*

Por último, en el artículo del Estatuto de Cataluña dedicado a la educación se alude a que “las madres y los padres tienen garantizado, de acuerdo con los principios establecidos por el artículo 37.4, el derecho que les asiste para que sus hijos e hijas reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública, en las que la enseñanza es laica” (Artículo 21.2), de modo análogo al derecho reconocido, también a los padres, a decidir el tipo de educación religiosa para sus hijos en el artículo 27.3 de la Constitución<sup>19</sup>. Debe, sin embargo, ponerse de relieve que mientras que el derecho constitucional admite la posibilidad de que la educación religiosa se imparta al margen del ámbito escolar, el precepto estatutario impone que la misma se imparta en los centros docentes públicos.

En cuanto a la atención que prestan los nuevos textos estatutarios a la promoción de los grupos minoritarios, cuatro de ellos textos se refieren, de uno u otro modo, a la cuestión: Cataluña, Andalucía, Aragón y Castilla y León.

En el caso de Cataluña, aunque en su estatuto no se alude expresamente a las minorías, se encomienda a los poderes públicos la función de “promover la igualdad de todas las personas con independencia de su origen, nacionalidad, sexo, raza, religión, condición social u orientación sexual, así como promover la erradicación del racismo, del antisemitismo, de la xenofobia, de la homofobia y de cualquier otra expresión que atente contra la igualdad y la dignidad de las personas” (Artículo 40.8), así como la de “velar por la convivencia social, cultural y religiosa entre todas las personas en Cataluña y por el respeto a la diversidad de creencias y convicciones éticas y filosóficas de las personas”, añadiendo que “deben fomentar las relaciones interculturales mediante el impulso y la creación de ámbitos de conocimiento recíproco, diálogo y mediación” (Artículo 42.7)<sup>20</sup>. Además, el texto catalán se refiere también a la necesidad de respetar el pluralismo religioso en el ámbito de los medios de comunicación social<sup>21</sup>.

Por su parte la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Andalucía establece que “la Comunidad Autónoma garantiza el pleno respeto a las minorías que residan en su territorio” (Artículo 9.2)

---

*afers religiosos*, “Revista catalana de dret públic”, 33, 2006, p. 204.

<sup>19</sup> En realidad, el artículo 21 del Estatuto reitera en gran parte el contenido del artículo 27 de la Constitución.

<sup>20</sup> Se añade que “también deben garantizar el reconocimiento de la cultura del pueblo gitano como salvaguarda de la realidad histórica de este pueblo”.

<sup>21</sup> “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para garantizar el derecho a la información y a recibir de los medios de comunicación una información veraz y unos contenidos que respeten la dignidad de las personas y el pluralismo político, social, cultural y religioso” (Artículo 52.1).

e incluye entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma el de “la promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la comunidad gitana para su plena incorporación social” (Artículo 10.3.21º). Además, se refiere a “la convivencia social, cultural y religiosa de todas las personas en Andalucía y el respeto a la diversidad cultural, de creencias y convicciones, fomentando las relaciones interculturales con pleno respeto a los valores y principios constitucionales” como uno de los principios rectores de las políticas públicas para alcanzar los referidos objetivos básicos.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, se refiere a que “los poderes públicos aragoneses promoverán las condiciones necesarias para la integración de las minorías étnicas y, en especial, de la comunidad gitana” (Artículo 23.2).

La Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León incluye entre los objetivos que los poderes públicos deben garantizar “la no discriminación y el respeto a la diversidad de los distintos colectivos étnicos, culturales y religiosos presentes en Castilla y León, con especial atención a la comunidad gitana, fomentando el entendimiento mutuo y las relaciones interculturales”.

Sin embargo, ninguna referencia a la cuestión se encuentra en los estatutos de la Comunidad Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, y de las Islas Baleares, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero.

Por lo tanto, cuatro de los seis estatutos de autonomía reformados se refieren, de uno u otro modo, a la necesidad de que los poderes públicos tutelen a las minorías. Por lo que se refiere a los colectivos que son objeto de protección, el Estatuto de Andalucía alude a las minorías con carácter general, mientras que en el Estatuto de Aragón las medidas se prevén únicamente en relación con las minorías étnicas. Por su parte, los estatutos catalán y castellanoleonés, aluden a los colectivos étnicos, culturales y religiosos<sup>22</sup>.

En cuanto al alcance de la tutela prevista en los textos estatutarios, cabe resaltar que el Estatuto de Castilla y León se limita a garantizar la no discriminación y el respeto de la diversidad de las referidas minorías, mientras que los otros tres textos exigen a los poderes públicos la adopción de medidas que faciliten su integración (Andalucía y Aragón) o velen por la convivencia social, cultural y religiosa, fomentando las relaciones interculturales (Cataluña y Andalucía).

---

<sup>22</sup> Por lo demás, resulta significativo, que los cuatro textos que se refieren a la cuestión mencionen expresamente a la comunidad gitana.

### III. LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS MINORÍAS ACATÓLICAS

Aunque el artículo 7.1 de la Ley Orgánica de libertad religiosa se refiere únicamente a los acuerdos del Estado con los grupos religiosos minoritarios<sup>23</sup>, ello no excluye la competencia de las comunidades autónomas, y de otras administraciones territoriales, para firmar acuerdos con las confesiones religiosas en el ámbito de sus competencias, que está fuera de toda duda<sup>24</sup>. También lo está, tal y como la práctica ha demostrado, que para la firma de tales eventuales convenios no puede exigirse a las confesiones firmantes el requisito del notorio arraigo, puesto que tal es una exigencia extensible, únicamente, a los grupos religiosos que pretendan establecer acuerdos de cooperación con el Estado, al amparo de lo dispuesto en el mencionado artículo 7.1 de la Ley Orgánica de libertad religiosa<sup>25</sup>.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con la Iglesia católica, son pocas las comunidades autónomas que han suscrito convenios de cooperación con las confesiones religiosas minoritarias. Se trata de la Comunidad de Madrid, Cataluña, Galicia, Andalucía y la Comunidad Valenciana. La mayor parte de tales convenios se han estipulado con confesiones religiosas pertenecientes a las federaciones firmantes de los acuerdos de 1992<sup>26</sup>, sobre todo con las representaciones territoriales de la FEREDE.

<sup>23</sup>“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”.

<sup>24</sup>Aunque se refiera a la Iglesia católica, la siguiente afirmación de Martínez Blanco puede extenderse a las confesiones minoritarias: “La gestión de sus propios intereses exigirá con frecuencia a estas CC. AA. mantener instrumentos de diálogo con entes eclesiásticos titulares de actividades y derechos en materias de interés común a ambas instituciones... En definitiva, la gestión del interés público de la [comunidad autónoma], en que consiste su misma autonomía reconocida por la Constitución, justifica su capacidad de relación en sus diversas formas con los entes eclesiásticos de su mismo nivel territorial”. *El diálogo de entre las comunidades autónomas y las Iglesias regionales y locales*, AA. VV., *Estudios de Derecho canónico y de Derecho eclesiástico en homenaje al profesor Maldonado*, Universidad Complutense de Madrid, 1983, p. 395.

Respecto a la competencia de las comunidades autónomas para firmar acuerdos con las confesiones religiosas, puede verse también, entre otros, M. CAMARERO SUÁREZ, *Las competencias en materia eclesiástica en España: convenios entre las Iglesias y las Comunidades Autónomas*, “La Ley”, 1-1989, pp. 895-896.

<sup>25</sup>Vid. D. TIRAPU, *Breve nota sobre la posibilidad de acuerdos “menores” con las confesiones minoritarias*, en V. REINA y M<sup>a</sup>. A. FÉLIX BALLESTA (coords.), *Acuerdos del Estado con las confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado. Barcelona, 1994*, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 582.

<sup>26</sup>Acuerdo con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España [FEREDE], Federación de Comunidades Israelitas [FCI] y Comisión Islámica de España [CIE], aprobados respectivamente por Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre.

Por lo general, también a diferencia de los convenios entre las regiones y la Iglesia, tales convenios con las minorías confesionales no tienen por objeto el desarrollo de aquellos acuerdos sino que se trata de lo que podríamos denominar “acuerdos marco”, en el sentido que contienen normas programáticas —a menudo redundantes con el contenido de los Acuerdos de 1992— que necesitan ser desarrolladas<sup>27</sup>. Si nos ceñimos a la clasificación que Rodríguez Blanco realiza de los convenios atendiendo al título de intervención de las partes, puede afirmarse que en estos convenios marco, las distintas administraciones autonómicas, no desarrollan actividades típicamente administrativas, sino que actúan en el ejercicio de sus competencias políticas pues ciertamente, se “enmarca[n] en el Derecho constitucional y da[n] lugar a meros compromisos políticos o a un simple diálogo institucional del que no se desprende[n] obligaciones estrictamente jurídicas”<sup>28</sup>.

### *1. Comunidad de Madrid*

La Comunidad de Madrid ha firmado hasta el momento acuerdos con tres minorías religiosas. Se trata del Convenio Marco de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Madrid y el Consejo Evangélico de Madrid, de 18 de octubre de 1995<sup>29</sup>, el Convenio Marco de colaboración entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Israelita de Madrid, de 25 de noviembre de 1997<sup>30</sup> y el Convenio Marco de colaboración entre la Comunidad de Madrid y la Unión de Comunidades Islámicas de España [UCIDE], de 3 de marzo de 1998<sup>31</sup>. Los acuerdos se estipulan con las representaciones de los evangélicos y los judíos en la región, que forman parte, respectivamente de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España y la Federación de Comunidades Israelitas de España<sup>32</sup>, entidades firmantes de los acuerdos de 1992. En el caso de los

<sup>27</sup> Como dice Seglers, que se refiere a los acuerdos catalanes pero su afirmación es igualmente válida y extensible a todos los convenios a los que haremos referencia a continuación, “aunque los contenidos de estos convenios menores son en muchos casos más simbólicos que efectivos, devienen instrumentos de reconocimiento institucional a nuevas realidades confesionales”. *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Catalunya*, en Ricardo GARCÍA GARCÍA (dir.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas...*, cit. p. 315.

<sup>28</sup> *Los convenios entre las administraciones públicas y las confesiones religiosas*, cit., p. 95.

<sup>29</sup> Aprobado por Resolución de 19 de octubre de 1995 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia por la que se da publicidad al mismo.

<sup>30</sup> Aprobado por Resolución de 24 de abril de 1998 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia por la que se da publicidad al mismo.

<sup>31</sup> Aprobado por Resolución de 12 de marzo de 1998 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia por la que se da publicidad al mismo.

<sup>32</sup> Esta entidad adoptó desde 2004 una nueva denominación: Federación de Comunidades Judías de España.

musulmanes, el convenio se firma con una de las dos federaciones que forman parte de la Comisión Islámica de España, la tercera entidad que firmó en 1992 un acuerdo con el estado español.

Los acuerdos son, en efecto, tal y como su propia denominación indica, convenios marco, en el sentido que establecen un marco o ámbito de colaboración entre las partes firmantes. No son, por lo tanto, salvo escasas excepciones, textos destinados a concretar el contenido de los respectivos acuerdos de 1992, a los que ni siquiera hacen referencia, en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Bien al contrario, carecen de toda concreción —más aún que los propios acuerdos firmados a nivel nacional— limitándose a establecer las bases de la cooperación entre la Comunidad Autónoma y las entidades religiosas<sup>33</sup>. Los acuerdos con evangélicos e islámicos se refieren a tres áreas de colaboración: relaciones institucionales, cultura y obra social<sup>34</sup>. A las mencionadas, el convenio con la comunidad israelita añade dos más: la de educación y la presupuestaria. La cooperación, al igual que ocurre en la mayor parte de los acuerdos que firman las confesiones religiosas con las administraciones públicas, se establece en un único sentido, es decir, quien colabora es, en este caso, la Comunidad Autónoma con las entidades religiosas firmantes.

De los tres convenios, únicamente los firmados con israelitas e islámicos incluyen referencias a cuestiones incluidas en los acuerdos de 1992. Así, en el caso del Convenio con la UCIDE, en la parte tercera, relativa al área social, se incorporan sendas cláusulas en este sentido. Dos de ellas aluden al compromiso, por parte de la Comunidad de Madrid, de “promover la cesión de terrenos para el establecimiento de cementerios islámicos en la Comunidad de Madrid, en los núcleos de población donde el número de residentes musulmanes sea más relevante” (Apartado c). En relación con esta cuestión, hay que recordar que el Acuerdo con la CIE de 1992 reconoce a las comunidades pertenecientes a la misma “el derecho a la concesión de parcelas reservadas para los enterramientos islámicos en los cementerios municipales, así como el derecho a poseer cementerios islámicos propios”. (Artículo 2.5). Así pues, en este punto,

<sup>33</sup> Ello no excluye la posibilidad de firmar ulteriores convenios, más concretos, como el Convenio entre la Consejería de las Artes de la Comunidad de Madrid y el Consejo Evangélico de Madrid, de 24 de junio de 2002, para la realización de determinadas actuaciones en bienes de patrimonio histórico del Consejo Evangélico.

<sup>34</sup> Para García García, el convenio con la UCIDE “técnicamente, resulta el peor de todos, puesto que en contenido de obra social, incluye disposiciones relativas a la educación, a la dotación de terrenos para cementerios y espacios de culto islámicos, a la creación de guarderías y en fin, a pretensiones legítimas que desde luego no pueden encabezarse desde el descriptor de Área de obra social”. *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Madrid*, en Ricardo GARCÍA GARCÍA (dir.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas...*, cit., p. 515.

puede afirmarse que el Convenio regional complementa lo dispuesto en el Acuerdo nacional, puesto que se prevé la cesión de terrenos para el establecimiento de cementerios islámicos, al objeto de hacer efectivo el derecho a poseer tales cementerios, recogido en el Acuerdo de 1992. Por otra parte, en el Convenio se incluye también el compromiso, por parte de la Comunidad de Madrid, de “promover la cesión de terreno público para erigir mezquitas y lugares de culto Islámico en la Comunidad de Madrid” (Apartado d).

La otra cláusula se refiere al compromiso de “facilitar comida «Halal» en aquellos hospitales, guarderías, centros de ayuda o de asistencia social de carácter público dependientes de la Comunidad de Madrid, en los que el número de usuarios de religión Islámica resulte significativo, si media petición al respecto por parte de los mismos” (Apartado e). Más allá de la falta de concreción del compromiso —la primera cuestión a resolver sería la de determinar cuándo debe considerarse que el número de usuarios sea “significativo”—, nada añade esta previsión a lo dispuesto, en el mismo sentido, en el artículo 14.4 del Acuerdo de 1992<sup>35</sup>.

También en el Convenio con la Comunidad Israelita se recoge un compromiso similar por parte del Gobierno regional: “Facilitar alimentación o la distribución de alimentos de acuerdo al rito judío en aquellos centros en los que el número de usuarios de religión judía resulte significativo, si media petición al respecto por parte de los mismos” (Área de Obra Social, Apartado d). En este caso, hay que tener en cuenta que el Acuerdo con la FCI no incluye una previsión en este sentido, por lo que este compromiso a pesar de carecer, al igual que el anterior, de toda concreción, adquiere una mayor significación que en el caso de los islámicos.

A diferencia del Convenio con la UCIDE, en el acuerdo con los judíos no se incluye referencia alguna a la cesión de terrenos para la construcción de sinagogas o cementerios judíos<sup>36</sup>. Sin embargo, en el Convenio con la Comunidad Israelita de Madrid se incluye una cláusula dedicada al Área de Educación en la que las partes se comprometen a “velar y realizar cuantos actos sean oportunos para la aplicación de la normativa vigente en materia de educación en aras al correcto y efectivo desarrollo del artículo 27.3 de la Constitución Española, garantizando y protegiendo el ejercicio del derecho

<sup>35</sup> En dicho precepto se establece que “la alimentación de los internados en centros o establecimientos públicos y dependencias militares, y la de los alumnos musulmanes de los centros docentes públicos y privados concertados que lo soliciten, se procurará adecuar a los preceptos religiosos islámicos”.

<sup>36</sup> En el Acuerdo con la FCI de 1992 sí se incluye una norma análoga a la del Acuerdo con la CIE al reconocer a las Comunidades Israelitas “el derecho a la concesión de parcelas reservadas para los enterramientos judíos en los cementerios municipales, así como el derecho de poseer cementerios judíos privados”.

a recibir enseñanza judía en los centros docentes que la C. I. M. [Comunidad Israelita de Madrid] tuviera reconocidos dentro de la Comunidad de Madrid”. Una vez más, el compromiso adquirido resulta inconcreto, especialmente si se compara con el contenido del artículo 10 del Acuerdo con la FCI<sup>37</sup>. De hecho, alcanza únicamente a los centros de titularidad de la Comunidad Israelita de Madrid, por lo que su contenido resulta más restrictivo que el del Acuerdo de 1992. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, a diferencia de lo que ha ocurrido con la enseñanza religiosa evangélica e islámica, la enseñanza religiosa judía en los niveles preuniversitarios no se ha implantado aún en España. Dos factores han dificultado dicha implantación: el escaso número de alumnos hebreos —en comparación con los evangélicos y musulmanes— y el hecho de que la religión judía prevé que la educación religiosa se desarrolle en el ámbito familiar.

El Convenio Marco con los judíos también incluye una cláusula presupuestaria en la que se dispone que “la Comunidad de Madrid articulará las medidas oportunas con el propósito de promover la participación de la C. I. M. en la consecución y aplicación de las dotaciones presupuestarias oportunas”. Una norma que, al igual que las anteriores, tiene un alcance meramente programático, si bien debe tenerse en cuenta que los convenios con evangélicos e islámicos no incluyen cláusula alguna en este sentido. Por otra parte, debe resaltarse que tampoco el Acuerdo con los judíos a nivel nacional —como ninguno de los otros dos— se refiere a la cuestión.

<sup>37</sup> “1. A fin de dar efectividad a lo dispuesto en el artículo 27.3 de la Constitución, así como en la Ley Orgánica 8/1985, de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, y en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, se garantiza a los alumnos judíos, a sus padres y a los órganos escolares de gobierno que lo soliciten, el ejercicio del derecho de los primeros a recibir enseñanza religiosa judía en los centros docentes públicos y privados concertados, siempre que, en cuanto a estos últimos, el ejercicio de aquel derecho no entre en contradicción con el carácter propio del centro, en los niveles de educación infantil, educación primaria y educación secundaria. 2. La enseñanza religiosa judía será impartida por profesores designados por las Comunidades pertenecientes a la Federación de Comunidades Israelitas, con la conformidad de ésta. 3. Los contenidos de la enseñanza religiosa judía, así como los libros de texto relativos a la misma, serán señalados por las Comunidades respectivas con la conformidad de la Federación de Comunidades Israelitas. 4. Los centros docentes públicos y los privados concertados a que se hace referencia en este artículo deberán facilitar los locales adecuados para el ejercicio de aquel derecho sin que pueda perjudicar el desenvolvimiento de las actividades lectivas. 5. Las Comunidades pertenecientes a la Federación de Comunidades Israelitas podrán, de acuerdo con las autoridades académicas organizar cursos de enseñanza religiosa en los centros universitarios públicos, pudiendo utilizar los locales y medios de los mismos. 6. Las Comunidades pertenecientes a la Federación de Comunidades Israelitas podrán establecer y dirigir centros docentes de los niveles educativos que se mencionan en el número 1 de este artículo, así como centros universitarios y seminarios de carácter religioso con sometimiento a la legislación general vigente en la materia”.

## *2. Cataluña*

También la Comunidad Autónoma de Cataluña ha estipulado convenios con sendas entidades pertenecientes a las federaciones firmantes de los acuerdos de 1992. Así, con el Consejo Evangélico de Cataluña [CEC] —integrado en la FEREDE desde 1997— y con la Comunidad Israelita de Barcelona —que forma parte de la Federación de Comunidades Judías de España—. Además, también se han establecido relaciones de cooperación con el Consejo Islámico y Cultural de Cataluña, que es una institución cultural, creada en el año 2000, con la finalidad de promover las relaciones entre las administraciones catalanas y la comunidad musulmana<sup>38</sup>. Tales acuerdos, a diferencia de los estipulados por la Comunidad de Madrid, no han sido publicados en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña.

El primero de los acuerdos firmados, y también el más extenso, es Convenio Marco con los evangélicos, que se firmó el 21 de mayo de 1998. En el mismo se alude a las siguientes cuestiones: lugares de culto, servicios de información, ministros de culto, justicia, enseñanza, trabajo, cultura, bienestar social y finanzas, e incluye veintidós acuerdos en relación con las mencionadas materias. Son varios los compromisos que el Gobierno catalán adquiere con los representantes evangélicos respecto a cuestiones recogidas en el Acuerdo con la FEREDE de 1992. Así, con relación a los lugares de culto, la Generalidad se compromete a garantizar su protección (Acuerdo segundo) y a tener en cuenta las necesidades de suelo público para la construcción de los mismos (Acuerdo tercero).

Por lo que se refiere a la asistencia religiosa, se establece que “aquest conveni, alhora que reconeix la figura de l’agent pastoral, recollida ja en convenis anteriors entre el CEC i la Generalitat, dóna suport a la seva presència en els centres penitenciaris i en promou i recomana la presència en altres àmbits que per la seva naturalesa ho requereixin, com ara els centres hospitalaris, els centres de menors i els centres d’acolliment, on s’implantarà mitjançant convenis amb els departaments corresponents” (Acuerdo sexto).

En materia de enseñanza, la Generalidad se obliga, no sólo a establecer los acuerdos pertinentes para garantizar la impartición de la enseñanza religiosa evangélica en los centros docentes públicos (Acuerdo décimo) sino también a promover la presencia de la religión evangélica en el ámbito universitario<sup>39</sup>.

<sup>38</sup>Vid. punto III de la declaración de principios del Convenio Marco entre la Generalidad y el Consejo Islámico y Cultural de Cataluña de 5 de mayo de 2005.

<sup>39</sup>“El Comissionat per a Universitats i Recerca ha de dur a terme les actuacions necessàries en el marc de la normativa vigent per tal de facilitar que s’imparteixin estudis amb continguts propis de la religió evangélica en centres docents d’ensenyament universitari” (Acuerdo noveno).

En cuanto a la financiación, la Generalidad adquiere el compromiso de llevar a cabo las oportunas gestiones para que, una vez producida la asunción de la gestión del Impuesto sobre la renta por parte las comunidades autónomas, se incluya una casilla correspondiente a las iglesias evangélicas (Acuerdo decimooctavo) y “mentre aquesta territorialització no arriba, la Generalitat es compromet a buscar les formules necessàries per finançar el Conveni marc actual segons les seves disponibilitats pressupostàries, com també estudiar aquelles excepcions tributàries que, per llei, es puguin establir” (Acuerdo decimonoveno)<sup>40</sup>. En este punto, el Convenio va mucho más allá del Acuerdo con la FEREDe que, como es bien sabido, más allá de los beneficios fiscales a los que se hace referencia en el artículo 11, nada prevé en relación con la financiación de las comunidades evangélicas. Ello sin perjuicio de que, con posterioridad a la creación de la Fundación Pluralismo y Convivencia en el año 2004<sup>41</sup>, la FEREDe, al igual que las otras dos entidades firmantes de los acuerdos de 1992 y las federaciones y comunidades a ellas pertenecientes, se beneficie de los distintos programas de subvenciones convocados por la mencionada fundación.

El Convenio alude a otra cuestión no recogida en el Acuerdo con la FEREDe, cual es la presencia de los evangélicos en los medios de comunicación<sup>42</sup>. A este respecto el Convenio Marco dispone que la Generalidad, de acuerdo con la normativa en materia de radio y televisión públicas, garantiza el acceso del CEC a la televisión en todos sus ámbitos (Acuerdo vigésimo). En cumplimiento de dicho compromiso, la Corporación Catalana de Televisión emite desde hace años a través del Canal 33 el programa “Néixer de Nou”, que aborda distintos aspectos del protestantismo en Cataluña<sup>43</sup>.

Aún cuando, en líneas generales, el contenido del convenio es reiterativo con el del Acuerdo con la FEREDe a nivel nacional y resulta igualmente inconcreto, en el sentido que los compromisos asumidos exigen

<sup>40</sup> En base a esta disposición el Consejo Evangélico de Catalunya viene percibiendo con regularidad subvenciones por parte de los distintos organismos de la Generalidad.

<sup>41</sup> La Fundación Pluralismo y Convivencia es una fundación del sector público estatal, creada por acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de octubre de 2004, a propuesta del Ministerio de Justicia, que tiene por objeto contribuir a la ejecución de programas y proyectos de carácter cultural, educativo y de integración social de las confesiones religiosas minoritarias que hayan suscrito un acuerdo de cooperación con el Estado, así como el fomento del pleno ejercicio de la libertad religiosa.

<sup>42</sup> Ello, sin embargo, no ha supuesto impedimento alguno para que la FEREDe, al igual que la FCI y la CIE, haya podido disponer, y disponga de hecho, de espacios gratuitos en la programación de Televisión Española.

<sup>43</sup> Como sostiene Rossell “es en la televisión y en la radio autonómica y local donde verdaderamente cobra sentido para las confesiones acatólicas la exigencia a las autoridades públicas del cumplimiento de lo dispuesto en el art. 20 de la Constitución”. *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Extremadura*, cit., p. 379.

de un ulterior desarrollo, debe admitirse que, en relación con el contenido de los convenios estipulados por la Comunidad de Madrid –y, más concretamente, con el del Convenio con el Consejo Evangélico de Madrid–, este acuerdo es mucho más completo. Por lo demás, y a diferencia también de los convenios madrileños, en este acuerdo se establece una cooperación en ambas direcciones. En este sentido, la colaboración que prevé por parte de las autoridades evangélicas está dirigida, de un lado, a facilitar el cumplimiento, por parte del Gobierno autonómico, de los compromisos que adquiere. Así, cuando se dispone que el Consejo Evangélico deberá facilitar a la relación de los lugares de culto (Acuerdo primero) o que deberá establecer un servicio de consulta para que la Generalidad pueda verificar la legitimidad de los lugares de culto y de los pastores (Acuerdo cuarto). En la misma línea, por vía de ejemplo, se dispone que el CEC habrá de establecer, en colaboración con el Departamento de Justicia, un “mapa matrimonial”, a los efectos de determinar cuáles son las iglesias que tienen derecho a celebrar matrimonios con efectos civiles (Acuerdo séptimo)<sup>44</sup>.

Por otro lado, en el apartado del Convenio dedicado a la cultura, se prevé la colaboración del CEC con la Comunidad Autónoma en la denominada política de normalización lingüística<sup>45</sup>.

El último acuerdo de los recogidos en el convenio incluye el compromiso de la Generalidad de realizar una consulta previa con el CEC en relación con las disposiciones reglamentarias que pudieran afectarle<sup>46</sup>. Además, se incorpora un anexo que prevé la constitución de una comisión de seguimiento del Convenio, que habrá de reunirse una vez al año para verificar el correcto cumplimiento del mismo<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Como apunta Tarodo Soria, éste es “el aspecto más problemático” del convenio en lo que toca al sistema de distribución de competencias “ya que el artículo 149.1 [de la Constitución] reserva de forma exclusiva a favor del Estado, la regulación sobre formas de matrimonio y la legislación civil” aunque, tal y como aclara el mismo autor, no parece que el precepto en cuestión afecte a dicha reserva “sobre todo teniendo en cuenta que en el propio texto del convenio se subraya el carácter informativo, no constitutivo por tanto, de dicho mapa”. *Los recientes convenios de cooperación entre la Generalitat de Catalunya y algunas confesiones minoritarias*, “Laicidad y libertades”, 5, I, 2005, p. 364.

<sup>45</sup> Aquí se alude expresamente a los rótulos de los lugares de culto y a los impresos (Acuerdo duodécimo). Además se añade que “s’ha d’afavorir la publicació de llibres de text per a les escoles del diumenge i catecumenat en català” (Acuerdo decimotercero) y que “s’ha d’afavorir la publicació de llibres i tot tipus de literatura evangèlica en català” (Acuerdo decimocuarto).

<sup>46</sup> Esta cláusula se inspira en la disposición adicional primera del Acuerdo con la FEREDE que establece que “el Gobierno pondrá en conocimiento de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, para que ésta pueda expresar su parecer, las iniciativas legislativas que afecten al contenido del presente Acuerdo”.

<sup>47</sup> También se establece en el Acuerdo con la FEREDE que “se constituirá una Comisión Mixta Paritaria con representación de la Administración del Estado y de la Federación de

El 15 de abril de 2002 se firmó el Convenio Marco de colaboración entre la Generalidad catalana y la Comunidad Israelita de Barcelona, entidad perteneciente a la Federación de Comunidades Judías de España, pero que no aglutina a la totalidad de las comunidades judías presentes en la comunidad autónoma. Mucho más escueto que el Convenio con los evangélicos, el acuerdo con los judíos también aparece dividido por áreas, y en la cláusula primera del mismo se incluyen las siguientes: relaciones institucionales, cultura, obra social, educación y presupuestaria. En la línea del Acuerdo con la Comunidad Israelita de Madrid, y casi en los mismos términos<sup>48</sup>, se refiere a la necesidad de velar por la aplicación efectiva del artículo 27.3 de la Constitución<sup>49</sup> y al compromiso de la Generalidad de adoptar las medidas oportunas con el propósito de promover la participación de la Comunidad Israelita de Barcelona en la consecución y aplicación de las dotaciones presupuestarias oportunas<sup>50</sup>.

A diferencia del Convenio con el Consejo Evangélico, el acuerdo con los judíos de Barcelona, no incluye contraprestación alguna por parte de la comunidad israelita, ni de colaboración en la política de la llamada normalización lingüística de Cataluña, ni de ningún otro tipo.

La Generalidad catalana también ha firmado varios convenios con el Consejo Islámico y Cultural de Cataluña. Y digo bien, varios, porque se trata de convenios temporales, a diferencia de los firmados con evangélicos

---

Entidades Religiosas Evangélicas de España para la aplicación y seguimiento del presente Acuerdo" (Disposición adicional tercera).

De igual modo, en los Acuerdos estipulados por la Comunidad de Madrid, en el apartado dedicado a las relaciones institucionales se acuerda el mantenimiento de reuniones periódicas entre los representantes de las partes firmantes.

<sup>48</sup> De hecho, con la salvedad de la parte dedicada al área social, este convenio es casi calcado al madrileño.

<sup>49</sup> Según sus propios términos: "Vetllar per a l'aplicació de la normativa vigent en matèria d'educació per al correcte i efectiu desenvolupament de l'article 27.3 de la Constitució Espanyola, garantint i protegint l'exercici a rebre ensenyament en els centres docents que la Comunitat Israelita de Barcelona tingués reconeguts dintre de l'àmbit de competències de la Generalitat de Catalunya i sense perjudici del Conveni especial subscrit amb la Conselleria d'Ensenyament de la Generalitat i el col·legi sefardí de la Comunitat Israelita de Barcelona".

<sup>50</sup> "La Generalitat de Catalunya articularà els mitjans oportuns amb la finalitat de promoure la participació de la Comunitat Israelita de Barcelona en la consecució i aplicació de les dotacions pressupostaries escaients".

Como dice Seglers, se trata de una "fórmula prevista... basada en la buena voluntad y en función de los proyectos que se elaboren *pro futuro*". *El Convenio Marco de colaboración entre la Generalitat de Catalunya y la Comunitat Israelita de Barcelona (CIB)*, en "Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado", 3, 2003, p. 4. Se encuentra disponible en [www.iustel.com](http://www.iustel.com) [Acceso de 27 de octubre de 2009]. A pesar de ello, desde el año 2004 la Comunidad Israelita de Barcelona viene percibiendo subvenciones de distintos organismos de la Generalidad.

e israelitas, que tienen carácter indefinido<sup>51</sup>. De hecho, hasta el momento ha firmado, al menos, tres convenios con la Generalidad, cada uno de los cuales sustituye al anterior<sup>52</sup>. Me referiré a continuación al Convenio de colaboración entre la Administración de la Generalidad y el Consejo Islámico y Cultural de Cataluña, de 5 de mayo de 2005<sup>53</sup>.

A diferencia del Consejo Evangélico de Cataluña y de la Comunidad Israelita de Barcelona, el Consejo Islámico y Cultural de Cataluña no figura inscrito en el Registro de Entidades Religiosas, ni forma parte de ninguna de las dos federaciones integradas en la CIE. Se trata de una institución cultural, creada en el año 2000, e inscrita en el Registro de Asociaciones de la Consejería de Justicia de la Generalidad<sup>54</sup>.

También a diferencia de los convenios firmados con tales entidades, y probablemente ello esté relacionado con su carácter temporal, este convenio está destinado a concretar el alcance de la aportación económica que destina la Generalidad al mantenimiento de la institución cultural signataria para su mantenimiento (Cláusula tercera)<sup>55</sup> y sus términos<sup>56</sup>. No alude, por lo tanto, a cuestiones tratadas en el Acuerdo con la CIE, de 1992. Sin embargo, al igual que el Convenio Marco con el Consejo Evangélico, se compromete a colaborar en el llamado proceso de normalización lingüística<sup>57</sup>.

<sup>51</sup> Aunque dicho carácter aparece explícito únicamente en el Convenio con los judíos.

<sup>52</sup> El primero, de junio de 2002, se renovó mediante el Convenio Marco entre las mismas entidades, de 1 de julio de 2004.

<sup>53</sup> La vigencia de éste, según se establece en la cláusula novena del propio convenio, se extendía hasta el 31 de diciembre de 2005, sin perjuicio de que ambas partes decidieran prorrogarlo de mutuo acuerdo.

<sup>54</sup> Los objetivos de esta entidad aparecen plasmados en el punto III del Convenio de colaboración: “El Consell Islàmic i Cultural de Catalunya és una institució cultural, creada l’any 2000, i que té com a objectius promoure i facilitar les relacions entre les administracions catalanes i la comunitat musulmana, així com la promoció, el diàleg, l’entesa, el coneixement i el respecte mutu entre la comunitat musulmana de Catalunya i la resta de la societat catalana, d’acord amb els seus estatuts”.

<sup>55</sup> Desde 2002, año de la firma del primer Convenio, el Consejo Islámico viene percibiendo subvenciones de los distintos organismos de la Generalidad catalana.

<sup>56</sup> En este sentido, el Consejo se obliga “a justificar l’import percebut per la Generalitat de Catalunya mitjançant la presentació dels corresponents justificants” (Cláusula sexta).

<sup>57</sup> “El Consell Islàmic i Cultural de Catalunya es compromet a normalitzar progressivament la presència de la llengua catalana en les seves publicacions i rètols” (Cláusula quinta).

Tal y como admite Seglers —aunque él se refiere al convenio de 2004, al que sustituye, la afirmación resulta igualmente válida para éste— “el contenido del convenio se centra más en la política lingüística del gobierno catalán que en el desarrollo de los derechos de libertad religiosa”. *El Convenio Marco de colaboración entre la Generalitat de Catalunya y el Consell Islàmic i Cultural de Catalunya (CICC)*, en “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado”, 5, 2004, p. 3. Se encuentra disponible en [www.iustel.com](http://www.iustel.com) [Acceso de 27 de octubre de 2009].

Cabe reseñar que la Generalidad de Cataluña ha firmado también convenios de colaboración, no indefinidos, del tipo del estipulado con el Consejo Islámico, con otras entidades religiosas –como la Comunidad Local Bahà-í de Barcelona<sup>58</sup>– y no religiosas –Liga por la Laicidad<sup>59</sup>–<sup>60</sup>.

Tal y como afirma Seglers, los convenios de colaboración con las distintas entidades religiosas en Cataluña, “son administrativos, y sus contenidos tienen un alcance programático de carácter transversal [y] aunque sean instrumentos de reconocimiento, denotan un tratamiento político respetuoso con la creciente diversidad religiosa de la sociedad catalana”<sup>61</sup>.

### 3. Galicia

En Galicia únicamente se ha firmado un convenio con las minorías confesionales. Se trata del Convenio Marco de colaboración entre la Junta de Galicia y el Consejo Evangélico de Galicia<sup>62</sup>, de 3 de febrero de 2000<sup>63</sup>, que establece las bases de las relaciones entre ambas instituciones<sup>64</sup>. El acuerdo, que tendrá vigencia indefinida, salvo denuncia de alguna de las dos partes, distingue entre las áreas de relaciones institucionales, cultural, social y educativa.

La única cuestión de las reguladas en el Acuerdo con la FEREDE de que expresamente se ocupa el Convenio Marco es, precisamente, la educativa. En relación con ella, las entidades firmantes se comprometen a facilitar la enseñanza religiosa evangélica en los niveles de enseñanza y a disponer los medios materiales necesarios para llevarla a cabo<sup>65</sup>.

Por otra parte, puede aplicarse a la asistencia religiosa la disposición incluida en el apartado destinado al ámbito social que prevé

<sup>58</sup> Convenio de colaboración de 15 de diciembre de 2004.

<sup>59</sup> Firmado también el 15 de diciembre de 2004.

<sup>60</sup> Como advierte Briones Martínez, “se percibe ya la tendencia de los poderes públicos catalanes a equiparar los grupos religiosos con las asociaciones de carácter no religioso”. *La educación y la libertad religiosa en Cataluña*, “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado”, 19, 2009, p. 5. Se encuentra disponible en [www.iustel.com](http://www.iustel.com) [Acceso de 28 de octubre de 2009].

<sup>61</sup> *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Catalunya*, cit., p. 317.

<sup>62</sup> Entidad perteneciente a la FEREDE.

<sup>63</sup> Publicado por Resolución de la Consejería de Presidencia y Administración, de 5 de abril de 2000, Diario Oficial de Galicia, 77, 19 de abril de 2000, p. 6479.

<sup>64</sup> El convenio prevé que “estableceren unha canle permanente de diálogo entre ámbalas dúas institucións integrada por parte da Xunta de Galicia polo director xeral de Relacións Institucionais e por parte do Consello Evanxélico polo secretario executivo co fin de coordinar, concretar e supervisa-lo contido do presente convenio e os acordos asinados a nivel sectorial”.

<sup>65</sup> “Facilita-la docencia do ensino relixioso, evanxélico nos centros de ensino públicos, nos niveis de ensino obrigatorio, todo iso sen prexuízo das competencias que nesta materia lle correspondan ó Estado. Facilita-la docencia, en concreto os medios materiais necesarios para levala a cabo”.

la celebración de acuerdos entre ambas instituciones que permitan la participación del voluntariado social y de las instalaciones de las iglesias evangélicas gallegas para el desarrollo de actividades sanitarias y de interés social<sup>66</sup>.

Y aunque la cuestión no se incluya en el Acuerdo de 1992, cabe referirse a la previsión relativa al patrimonio, incluida en el apartado cultural, en la que la Junta manifiesta su disposición a colaborar en la conservación del patrimonio histórico y cultural de las iglesias e instituciones evangélicas en Galicia.

Al igual que los convenios madrileños, y a diferencia de algunos de los catalanes, este acuerdo contempla la colaboración en una única dirección: es la comunidad autónoma, en este caso, la que coopera con la entidad religiosa.

#### *4. Andalucía*

Al igual que en Galicia, la Comunidad Autónoma andaluza ha firmado un único convenio con las minorías religiosas, también con los evangélicos. Se trata del Convenio Marco entre la Junta de Andalucía y el Consejo Evangélico Autonómico de Andalucía [CEAA], de 3 de julio de 2006. Este convenio tiene por objeto establecer relaciones de cooperación entre ambas instituciones<sup>67</sup>. Se trata, probablemente, del más completo de los acuerdos firmados a nivel autonómico, al menos desde el punto de vista de su contenido. Incluye acuerdos sobre diez cuestiones: relaciones institucionales, registro y consultas, promoción cultural, educación, universidad, salud, obra social y empleo, turismo y medios de comunicación. En relación con los convenios firmados a nivel autonómico a los que se ha hecho referencia hasta el momento, cabe destacar que en este convenio las referencias al Acuerdo de 1992 con la FEREDE –en la que se integra la CEAA– son constantes. Por otra parte, debe resaltarse que la CEAA, como se verá en las siguientes líneas, adquiere ciertos compromisos de cooperar con las autoridades autonómicas.

De las cuestiones reguladas en el Acuerdo con la FEREDE, el Convenio Marco se refiere a las siguientes: lugares y ministros de culto, enseñanza y asistencia religiosa en el ámbito sanitario. Además, alude a la cuestión patrimonial y a los medios de comunicación.

<sup>66</sup> Según González Moreno, “en la práctica, la asistencia religiosa hospitalaria evangélica se realiza con normalidad en los centros sanitarios de la red pública”. *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Galicia*, en Ricardo GARCÍA GARCÍA (dir.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas...*, cit., p. 420.

<sup>67</sup> El Convenio prevé, además, la creación de una comisión bilateral de seguimiento del mismo, integrada por representantes de ambas partes y que habrá de reunirse, al menos, una vez al año (Acuerdo noveno).

En cuanto a los ministros y lugares de culto, en el segundo acuerdo “Sobre Registro y Consultas”, el CEEA “se compromete a llevar un registro de Entidades Religiosas Evangélicas en Andalucía, así como de sus lugares de culto, ministros y pastores, de modo que, a requerimiento de las autoridades que lo precisen pueda recabarse y contrastarse información actualizada a este respecto” y a establecer “un servicio público de consulta, abierto a todos los ciudadanos, instituciones públicas o privadas, para que pueda verificarse la veracidad de los datos referentes a las iglesias, lugares de culto y pastores, ministros y demás instituciones evangélicas”.

En materia de enseñanza, regulada en el acuerdo cuarto, el contenido del Convenio resulta redundante con las disposiciones del artículo 10 del Acuerdo entre el Estado y la FEREDE de 1992, al que se refiere constantemente. En este sentido la Junta garantiza el derecho a recibir enseñanza religiosa evangélica en los centros docentes públicos y privados concertados de Andalucía<sup>68</sup>. Igualmente redundantes con lo dispuesto en el Acuerdo de 1992 resultan las previsiones en el sentido de que dicha enseñanza “será impartida por profesorado propuesto por las iglesias e instituciones evangélicas respectivas”, que “la determinación del currículo de la enseñanza religiosa evangélica será competencia de las correspondientes autoridades religiosas” y que “las decisiones sobre utilización de libros de texto y materiales didácticos y, en su caso, la aprobación y supervisión de los mismos corresponden a las autoridades religiosas evangélicas”.

En este apartado se reconoce también el derecho de las iglesias e instituciones evangélicas a establecer y dirigir centros docentes de enseñanza infantil, primaria y secundaria en el ámbito de la comunidad andaluza, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de 1992.

Al margen de ello, en el ámbito universitario se prevé la posibilidad de que las iglesias e instituciones pertenecientes a la CEEA establezcan acuerdos con las Universidades de Andalucía para ofertar cursos y seminarios de carácter religioso y para organizar cursos de enseñanza religiosa en los centros universitarios públicos<sup>69</sup> (Acuerdo quinto). Esta previsión, aunque se mueve en un ámbito meramente posibilista, constituye una novedad en relación con lo dispuesto, no sólo en el Acuerdo con la FEREDE, sino también respecto al contenido del resto de convenios firmados con las minorías religiosas a nivel autonómico.

---

<sup>68</sup> En el caso de los concertados, “siempre que... el ejercicio de tal derecho no entre en conflicto con el carácter propio del centro, que deberá ser puesto en conocimiento por el titular del mismo a los distintos sectores de la comunidad educativa, así como a cuantos pudieran estar interesados en acceder al centro”.

<sup>69</sup> En este último caso se añade que a tal efecto podrán utilizarse los locales de la universidad “según los términos del Acuerdo o Convenio que suscriban con cada Universidad”.

Por lo que se refiere a la prestación de la asistencia religiosa evangélica en los centros sanitarios andaluces, cabe admitir que el Convenio Marco incluye una serie de compromisos tendentes a concretar los términos del artículo 9 de la Ley 24/1992. A tales efectos se dispone que “el Servicio Andaluz de Salud [SAS] emitirá acreditaciones a pastores y pastoras, diáconos y diaconisas designados por la CEAA, que tendrán validez en todos los centros hospitalarios y de asistencia del SAS”<sup>70</sup>. Por otra parte, la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía adquiere el compromiso de “instar a los órganos de gestión responsables de los centros sanitarios dotados de capillas u otros lugares de culto religioso, a propiciar acuerdos inter-eclésiásticos o habilitar mecanismos de coordinación que permitan la utilización de estos espacios de forma compartida y para servicios regulares, por los ministros y ministras de culto evangélicos que así lo requieran para la asistencia religiosa de los pacientes y enfermos que lo soliciten”.

En cuanto a las cuestiones no recogidas en el Acuerdo con la FEREDE, cabe destacar que el Convenio con la CEAA se refiere al patrimonio histórico y a los medios de comunicación social. En relación con la primera, se dispone que la Junta “establecerá los mecanismos legales necesarios para la protección del patrimonio del CEAA que sean considerados de interés histórico-artístico para la Comunidad Autónoma de Andalucía” (Acuerdo tercero)<sup>71</sup>.

En el apartado noveno (“Sobre Medios de Comunicación”), se alude a la presencia de las comunidades evangélicas andaluzas en los medios de comunicación de titularidad pública, en los términos previstos en la normativa vigente<sup>72</sup>. En este punto, cabe señalar que Canal Sur Televisión viene emitiendo desde 1998 “Pan del Cielo”, que es el programa institucional de las iglesias evangélicas en Andalucía.

### *5. Comunidad Valenciana*

Al igual que la Comunidad Autónoma andaluza, la valenciana ha estipulado únicamente un convenio con los evangélicos. Se trata del Acuerdo marco de colaboración entre la Consejería de Inmigración y

<sup>70</sup> Se establece que “el acceso de estos ministros y ministras de culto será libre y sin otra limitación de horario y acceso que el respeto a las normas de funcionamiento de cada centro”.

<sup>71</sup> Se compromete además la Junta “a integrar en una sección diferenciada del Archivo General de Andalucía, aquellos escritos, volúmenes, documentos oficiales y otros elementos del patrimonio del CEAA, cuyo valor cultural e histórico en relación con el legado del protestantismo y la Reforma en Andalucía aconseje su catalogación y preservación como parte del patrimonio cultural e histórico andaluz”.

<sup>72</sup> En concreto en la Ley 8/1987, de 9 de diciembre, de creación de la Empresa Pública de la Radio y la Televisión de Andalucía.

Ciudadanía de la Generalidad Valenciana y el Consejo Evangélico de la Comunidad Valenciana [CECVA], también integrado en la FEREDE, de 8 de octubre de 2008<sup>73</sup>.

A diferencia de los restantes convenios a nivel autonómico, el acuerdo está dirigido exclusivamente a colaborar en la integración del colectivo inmigrante<sup>74</sup> —de hecho, ni siquiera está destinada específicamente a los inmigrantes de religión evangélica— y, consecuentemente, no existe referencia alguna a las cuestiones abordadas en el Acuerdo del Estado con la FEREDE del año 1992. En el mismo se establece, además, que su vigencia es de un año, a contar desde su firma.

#### IV. EL DESARROLLO DE LOS ACUERDOS DE 1992 EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Al margen de los referidos convenios entre las distintas comunidades autónomas y las iglesias, confesiones y comunidades religiosas pertenecientes a las federaciones firmantes de los acuerdos de 1992, cabe referirse a la legislación autonómica que ha incidido en el desarrollo de los mencionados acuerdos. Vaya dicho desde el primer momento que ésta no abunda.

Por su trascendencia, como primera norma autonómica con rango de ley que se dedica monográficamente a un aspecto concreto de las relaciones Iglesia-Estado, empezaré aludiendo a la Ley de los centros de culto. Esta norma, que fue aprobada con amplia mayoría por el Parlamento catalán<sup>75</sup> y ha tenido una acogida dispar entre los distintos sectores de la sociedad catalana<sup>76</sup>, se propone remediar el vacío legal existente en la materia que, según se afirma en su preámbulo, “ha provocado disparidad de criterios entre los ayuntamientos a la hora de conceder licencias”. No podemos decir que esta ley esté dirigida específicamente a desarrollar

<sup>73</sup> Aprobado por Resolución del Director General de Relaciones con las Cortes y Secretariado del Consejo de la Consejería de Presidencia, de 14 de octubre de 2008, publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana de 17 de octubre de 2008.

<sup>74</sup> De hecho, en su cláusula primera, se alude a que el objeto del mismo es el de “establecer los términos de colaboración entre ambos para la realización de actuaciones tendentes a la integración social de los inmigrantes, con el fin de aumentar la sensibilización social ante este colectivo, y el fomento de la participación, tanto a nivel individual como por medio de entidades sociales, en el ámbito socio-cultural, corrigiendo las posibles situaciones de exclusión de los inmigrantes”. El resto de las cláusulas del convenio están dirigidas, precisamente, a establecer las bases de la mencionada colaboración.

<sup>75</sup> De hecho solo obtuvo los votos en contra de los trece representantes del Partido Popular, por los 119 votos a favor.

<sup>76</sup> Una muestra de ello puede verse en el artículo de Santos *Polémica Ley de centros de culto en Cataluña*, disponible en Internet en <http://blogs.periodistadigital.com/carloscorral.php/2009/10/14/polemica-ley-de-centros-de-culto-en-cata> [Acceso de 3 de noviembre de 2009].

los acuerdos con las minorías confesionales de 1992<sup>77</sup>. De hecho, la Ley resulta de aplicación a todas las confesiones religiosas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas y, también, a la Iglesia católica. Sin embargo, en la línea de lo previsto en los respectivos artículos 2.1 de los mencionados acuerdos<sup>78</sup>, se dispone que “se entiende por centro de culto el edificio o local de concurrencia pública, de titularidad pública o privada, reconocido, declarado o certificado por la respectiva iglesia, confesión o comunidad religiosa reconocida legalmente de acuerdo con la Ley orgánica de libertad religiosa, y destinado principalmente y de forma permanente al ejercicio colectivo de actividades de culto” (Artículo 3).

Más allá de ello, en el título I, dedicado a la ordenación urbanística, se prevé la posible reserva de suelo en los correspondientes planes municipales para uso religioso en áreas nuevas<sup>79</sup>, así como la participación de las confesiones religiosas en el proceso de formulación del plan urbanístico<sup>80</sup>.

El título II, cuya vigencia queda suspendida hasta la aprobación de un reglamento de desarrollo<sup>81</sup>, se refiere a la intervención administrativa

<sup>77</sup>En la disposición adicional primera de la ley se aclara que “lo establecido por la presente ley se entiende sin perjuicio de los acuerdos suscritos con la Santa Sede y de las normas con rango de ley que aprueban los acuerdos de cooperación firmados con las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas”.

<sup>78</sup>El del Acuerdo con la FEREDÉ establece que “a todos los efectos, son lugares de culto de las Iglesias pertenecientes a la FEREDÉ los edificios o locales que estén destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto o asistencia religiosa, cuando así se certifique por la Iglesia respectiva con la conformidad de la Comisión Permanente de la FEREDÉ”. En casi idénticos términos se pronuncian los de los acuerdos con la FCI –que requiere la certificación de la comunidad respectiva con la conformidad de la secretaría general de la FCI– y en la misma línea el Acuerdo con la CIE, que dispone que “a todos los efectos legales, son mezquitas o lugares de culto de las Comunidades Islámicas pertenecientes a la Comisión Islámica de España, los edificios o locales destinados de forma exclusiva a la práctica habitual de la oración, formación o asistencia religiosa islámica, cuando así se certifique por la Comunidad respectiva, con la conformidad de dicha Comisión”.

<sup>79</sup>“Los planes de ordenación urbanística municipal deben prever suelos con la calificación de sistema de equipamiento comunitario donde se admitan los usos de carácter religioso de nueva implantación, de acuerdo con las necesidades y disponibilidades de los municipios” (Artículo 4.1).

<sup>80</sup>“Las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas, con la finalidad de que se conozcan y puedan preverse las necesidades existentes en relación con la construcción de lugares de culto, tienen derecho a participar en el proceso de formulación del planeamiento urbanístico, mediante los canales que establecen los programas de participación ciudadana de los planes de ordenación urbanística municipal y con la participación en los plazos de información pública establecidos por la legislación urbanística para la tramitación del planeamiento urbanístico” (Artículo 5.2).

<sup>81</sup>“El título II entra en vigor al día siguiente de la publicación en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» del reglamento que debe aprobar el Gobierno” (Disposición final segunda).

sobre los centros de culto y regula el establecimiento e inicio de las actividades de aquéllos. En el mismo se establece que “para iniciar las actividades de un nuevo centro de culto de concurrencia pública debe obtenerse previamente una licencia municipal de apertura y de uso de centros de culto de naturaleza reglada” (Artículo 9.1).

Sin entrar en el análisis detenido de la norma, cabe referirse a los problemas de retroactividad que la misma plantea y, concretamente, a la medida en que afectará los centros de culto existentes en la mencionada comunidad autónoma en el momento de entrada en vigor de la Ley<sup>82</sup>.

De la asistencia religiosa en centros penitenciarios, hospitalarios y asistenciales se ocupan los respectivos artículos 9 de los acuerdos de 1992 que prevén un sistema de libre acceso<sup>83</sup>, si bien en el apartado 3 del mencionado artículo 9 del Acuerdo con la CIE no se excluye la posibilidad de que el Estado compense económicamente a la CIE por la prestación de dicha asistencia<sup>84</sup>.

En materia de asistencia religiosa, concretamente en el ámbito penitenciario, cabe también aludir a una norma catalana, la Instrucción 1/2005, de 27 de abril, de regulación del derecho a recibir atención religiosa en el medio penitenciario<sup>85</sup>. En la misma, se prevé la firma de convenios de

<sup>82</sup> Debe tenerse en cuenta que, según el artículo 2.2 “quedan fuera del ámbito de aplicación de la presente ley los lugares de culto situados en centros hospitalarios, asistenciales y educativos, cementerios, tanatorios y centros penitenciarios y los situados en espacios de titularidad pública o privada destinados a otras actividades principales”.

En concreto, y en lo que toca a las confesiones con acuerdo, a los 453 centros de culto protestantes, los 170 islámicos y las cuatro sinagogas, según datos de La Vanguardia, en su edición de 16 de julio de 2009, p. 27. Puede accederse a este artículo en la siguiente dirección <http://www.lavanguardia.es/premium/edicionimpresa/20090716/53745077382.html> [Acceso de 2 de noviembre de 2009].

<sup>83</sup> Citaré, por vía de ejemplo, el artículo 9.1 del Acuerdo con la FERED: “Se garantiza el ejercicio del derecho a la asistencia religiosa de los internados en centros o establecimientos penitenciarios, hospitalarios, asistenciales u otros análogos del sector público, proporcionada por los ministros de culto que designen las Iglesias respectivas, con la conformidad de la FERED, y debidamente autorizados por los centros o establecimientos públicos correspondientes”.

<sup>84</sup> “Los gastos que origine el desarrollo de la asistencia religiosa serán sufragados en la forma que acuerden los representantes de la Comisión Islámica de España con la dirección de los [referidos] Centros y Establecimientos públicos... sin perjuicio de la utilización de los locales que, a tal fin, existan en dichos Centros o Establecimientos”. En los otros dos acuerdos se establece que los gastos correrán a cargo de las iglesias y comunidades respectivas.

<sup>85</sup> Un análisis competencial de la gestión de la asistencia penitenciaria en Cataluña puede verse en A. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, *Comentario a la nueva regulación autonómica sobre asistencia religiosa penitenciaria*, en, “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado”, 9, 2005, pp. 2-6. Se encuentra disponible en [www.iustal.com](http://www.iustal.com) [Acceso de 9 de noviembre de 2009].

colaboración con la Iglesia católica y con las confesiones con acuerdo, al objeto de concretar los términos de prestación de la asistencia religiosa en los centros penitenciarios, en los casos en que el número de internos que profesen una determinada confesión así lo aconseje<sup>86</sup>. La norma atribuye la competencia en la materia a la Dirección General de Recursos y Régimen Penitenciario e incluye una serie de disposiciones, que habrán de respetar tales convenios, en materia de procedimiento de acreditación y formación previa del personal religioso, coordinación, contenidos de la asistencia religiosa y espacios, medios y horarios. Unas directrices generales, al fin y al cabo, tendentes a establecer el marco en que habrán de moverse los futuros acuerdos sobre la cuestión<sup>87</sup>.

El artículo 14 de los Acuerdos con la FCI y la CIE se refiere a las respectivas denominaciones utilizadas para indicar que los alimentos –y los productos cosméticos, en el caso de los hebreos– cumplen con lo establecido por la ley islámica y judía en cada caso<sup>88</sup>. Aunque el control

<sup>86</sup> Respecto a la asistencia religiosa de los internos que profesan confesiones con las cuales el Estado español no ha firmado un acuerdo de cooperación, se dispone que la misma “habrá de partir de una demanda específica previa por parte de los internos”.

<sup>87</sup> Un análisis del contenido de esta instrucción puede verse en F. PÉREZ-MADRID, *La asistencia religiosa penitenciaria en Cataluña: la Instrucción 1/2005 del dret a rebre atenció religiosa en el medi penitenciari*, “Ius Canonicum”, XLVI, 91, 2006, pp. 219-244, y A. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, *Prisiones y libertad religiosa. Análisis del nuevo régimen jurídico (estatal y autonómico) de la libertad religiosa penitenciaria*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pp. 116-122.

<sup>88</sup> El Acuerdo con los judíos se pronuncia en los siguientes términos: “1. De acuerdo con la dimensión espiritual y las particularidades específicas de la tradición judía, las denominaciones “Casher” y sus variantes, “Kasher”, “Kosher”, Kashrut” y éstas asociadas a los términos “U”, “K” o “Parve”, son las que sirven para distinguir los productos alimentarios y cosméticos elaborados de acuerdo con la Ley judía. 2. Para la protección del uso correcto de estas denominaciones, la FCIE deberá solicitar y obtener del Registro de la Propiedad Industrial los registros de marca correspondientes, de acuerdo con la normativa legal vigente. 3. Cumplidos los requisitos anteriores, estos productos, a efectos de comercialización, importación y exportación tendrán la garantía de haber sido elaborados con arreglo a la Ley y a la tradición judía, cuando lleven en sus envases el correspondiente distintivo de la FCIE. 4. El sacrificio de animales que se realice de acuerdo con las leyes judías, deberá respetar la normativa sanitaria vigente”. El Acuerdo con los musulmanes, por su parte, establece al respecto que “1. De acuerdo con la dimensión espiritual y las particularidades específicas de la Ley Islámica la denominación “Halal” sirve para distinguir los productos alimentarios elaborados de acuerdo con la misma. 2. Para la protección del uso correcto de estas denominaciones, la Comisión Islámica de España deberá solicitar y obtener del Registro de la Propiedad Industrial los registros de marca correspondientes, de acuerdo con la normativa legal vigente. Cumplidos los requisitos anteriores, estos productos, a efectos de comercialización, importación y exportación tendrán la garantía de haber sido elaborados con arreglo a la Ley Islámica, cuando lleven el correspondiente distintivo de la Comisión Islámica de España. 3. El sacrificio de animales que se realice de acuerdo con las leyes islámicas, deberá respetar la normativa sanitaria vigente. 4. La alimentación de los internados en Centros o Establecimientos públicos

sanitario de los alimentos es, sin perjuicio de la normativa estatal y comunitaria en la materia, de competencia de las comunidades autónomas, sólo algunas de ellas han colaborado con las minorías religiosas en este campo<sup>89</sup>. En este sentido, la Junta de Andalucía colaboró con la Junta Islámica andaluza en la creación en 2002 del Instituto Halal que, con el objetivo de regular, controlar y certificar los alimentos, productos y servicios que sean elaborados conforme a la Ley Islámica, es el encargado de otorgar los certificados de garantía “Halal” a las industrias que se ocupan de elaborar tales productos<sup>90</sup>.

En lo que toca a la enseñanza, el artículo 10.1 de los acuerdos de 1992 reconocen el derecho a recibir enseñanza religiosa evangélica, judía e islámica<sup>91</sup> en los centros sostenidos con fondos públicos. Y, si bien los mencionados acuerdos no prevén nada al respecto, con posterioridad, sendas resoluciones de 23 de abril de 1996<sup>92</sup> establecen que el Estado compensará económicamente a las comunidades islámicas por los servicios prestados por las personas que imparten enseñanza religiosa evangélica e islámica en los centros docentes públicos en los niveles de Educación Primaria y Educación Secundaria cuando la misma se imparta a un número mínimo de diez alumnos<sup>93</sup>. En relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta que la mayor parte de las comunidades autónomas han asumido

---

y dependencias militares y la de los alumnos musulmanes de los Centros docentes públicos y privados concertados que lo soliciten se procurará adecuar a los preceptos religiosos islámicos, así como el horario de comidas durante el mes de ayuno (Ramadán).

<sup>89</sup> En el caso de algunas comunidades que no han legislado al respecto, como la Canaria, ello resulta especialmente significativo, habida cuenta su diversidad religiosa y cultural. Vid. M<sup>o</sup>. I. COBO SÁENZ y R. VALENCIA CANDALIJA, *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Canarias*, en R. GARCÍA GARCÍA (coord.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas*, cit., p. 190.

<sup>90</sup> Según Leal Adorna, Andalucía es, tras Cataluña, la segunda comunidad autónoma española en lo que a empresas acreditadas con la certificación “Halal” se refiere. Los datos se refieren a marzo de 2007 e indican que 10 de las 70 empresas acreditadas en España se encuentran en Andalucía. *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, en R. GARCÍA GARCÍA (coord.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas*, cit., p. 89.

<sup>91</sup> Debe tenerse en cuenta que en el caso de la enseñanza judía e islámica el derecho se reconoce exclusiva y respectivamente a los alumnos judíos y musulmanes.

<sup>92</sup> Resolución de 23 de abril de 1996, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de marzo de 1996, y el Convenio sobre designación y régimen económico de las personas encargadas de la enseñanza religiosa evangélica, en los centros docentes públicos de Educación Primaria y Secundaria y Resolución de 23 de abril de 1996, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de marzo de 1996, y el Convenio sobre designación y régimen económico de las personas encargadas de la enseñanza religiosa islámica, en los centros docentes públicos de Educación Primaria y Secundaria.

<sup>93</sup> Vid. cláusula octava de ambas resoluciones.

las competencias en materia de educación y que la efectiva implantación de la enseñanza religiosa evangélica, islámica y judía –y su financiación en el caso de las dos primeras– es desigual en las distintas comunidades autónomas<sup>94</sup>. Sin embargo, y sin perjuicio de ello, en algunos casos los profesores de religión son pagados por el Ministerio de Educación.

En el ámbito fiscal, las comunidades autónomas navarra y vasca, que gozan de amplias competencias en la materia, vienen respetando el contenido de los respectivos artículos 11 de los acuerdos de 1992.

Así, en Navarra, la Ley Foral 12/1993, de 15 de noviembre, establece con carácter genérico en su disposición adicional tercera que “serán aplicables en Navarra los beneficios fiscales previstos en la legislación estatal para las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas comprendidas en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, que tengan reconocida personalidad jurídica, se hallen inscritas en el Registro público creado en el Ministerio de Justicia y tengan concertado Acuerdo o Convenio de Cooperación con el Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 7º de la citada Ley Orgánica, en los mismos términos y condiciones que los establecidos en el correspondiente Acuerdo o Convenio”<sup>95</sup>.

En el País Vasco buena parte de las competencias autonómicas en la materia han sido transferidas a las diputaciones forales, en virtud de

---

<sup>94</sup>Un interesante y detallado estudio en relación con la situación de la enseñanza religiosa de las distintas confesiones en cada una de las comunidades autónomas —con especial referencia a la enseñanza religiosa evangélica en la Comunidad de Madrid— se encuentra en M. MORENO ANTÓN y G. MORENO BOTELLA, *La enseñanza religiosa evangélica en la Comunidad de Madrid*, en G. MORENO BOTELLA (dir.), *La enseñanza religiosa evangélica en la Comunidad Autónoma de Madrid*, pp. 88-101. El estudio incluye datos, cuadros y gráficos acerca del número de alumnos que optan por cada modalidad, número de profesores que las imparten y número de centros en que se imparte, discerniendo entre públicos, privados y concertados.

<sup>95</sup>En este sentido, en cumplimiento de los acuerdos con evangélicos, judíos y musulmanes, el apartado d) del artículo 136 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra, establece que disfrutarán de la exención de la contribución territorial los bienes de “las Asociaciones Confesionales no católicas, legalmente reconocidas, con las que se establezcan los acuerdos de cooperación a que se refiere el artículo 16 de la Constitución Española, en los términos del correspondiente acuerdo”. Evidentemente, cabe entender que la norma se refiere a los acuerdos firmados con las federaciones acatólicas al amparo de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica de libertad religiosa, puesto que en el referido artículo 16 de la Constitución no se mencionan tales acuerdos.

El artículo 11.3 A) del Acuerdo con la FEREDE, y en mismo sentido los mismos preceptos de los acuerdos con la FCI y con la CIE, establece que las iglesias de la FEREDE están exentas “del impuesto sobre Bienes Inmuebles y de las contribuciones especiales que, en su caso, correspondan, por los siguientes bienes inmuebles de su propiedad: a) Los lugares de culto y sus dependencias o edificios y locales anejos, destinados al culto o a la asistencia religiosa y a la residencia de pastores evangélicos. b) Los locales destinados a oficinas de las Iglesias pertenecientes a la FEREDE. c) Los seminarios destinados a la formación de ministros de culto, cuando impartan únicamente enseñanzas propias de las disciplinas eclesíásticas”.

la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la comunidad autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos. En las normas forales relativas a los distintos impuestos se recoge un régimen especial favorable aplicable a las confesiones religiosas con acuerdo<sup>96</sup>. Por vía de ejemplo, pueden citarse las normas forales relativas al Impuesto sobre bienes inmuebles promulgadas por las diputaciones de Álava<sup>97</sup>, Guipúzcoa<sup>98</sup> y Vizcaya<sup>99</sup> en las que se recoge la exención de los bienes inmuebles de las confesiones con acuerdo<sup>100</sup>.

En otras cuestiones como las festividades religiosas, las comunidades autónomas no han dictado normativa alguna en desarrollo del artículo 12 de los acuerdos con la FCI y la CIE, que prevén la sustitución de una serie de festividades judías y musulmanas por otras incluidas en el calendario laboral, siempre que medie acuerdo entre las partes<sup>101</sup>. En la práctica, la cuestión, al menos parcialmente, queda relegada an el ámbito de la negociación colectiva. Tal ha sido el caso de Ceuta y Melilla, con una considerable presencia de población musulmana<sup>102</sup>.

## V. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

Puede afirmarse que el desarrollo de los acuerdos de 1992 en el ámbito autonómico ha sido escaso y desigual. Escaso porque, en general, las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias, igual que el Estado en el marco de las suyas, han sido, al menos hasta el momento, poco generosas con las minorías confesionales en el desarrollo e implementación del derecho de libertad de sus miembros<sup>103</sup>. Desigual porque, como ha

<sup>96</sup> En relación con esta cuestión, vid. M. L. LABACA ZABALA, *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, en R. GARCÍA GARCÍA (coord.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 642-644.

<sup>97</sup> Artículo 4.1 g) de la Norma Foral 42/1989, de 19 de julio, reguladora del Impuesto sobre bienes inmuebles en Álava.

<sup>98</sup> Artículo 4 e) de la Norma Foral 12/1989, de 5 de junio, reguladora del Impuesto sobre bienes inmuebles en Guipúzcoa.

<sup>99</sup> Artículo 5 Uno d) de la Norma Foral 9/1989, de 30 de junio, reguladora del Impuesto de bienes inmuebles en Vizcaya.

<sup>100</sup> Tales normas se refieren también a los acuerdos "a que se refiere el artículo 16 de la Constitución".

<sup>101</sup> A este respecto puede verse D. GARCÍA-PARDO, *Descanso semanal y festividades religiosas islámicas*, en A. MOTILLA (ed.), *Musulmanes en España. Libertad religiosa e identidad cultural*, Trotta, 2004, pp. 167-204.

<sup>102</sup> Algunos de los convenios en las ciudades autónomas se citan en M. LEAL ADORNA, *La regulación del factor religioso en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla*, en R. GARCÍA GARCÍA (coord.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 675-677.

<sup>103</sup> No debe perderse de vista que la cooperación con las confesiones religiosas que la Constitución impone a los poderes públicos tiene su razón de ser en la aplicación concreta

podido comprobarse, el desarrollo de los mencionados acuerdos varía considerablemente en unas y otras comunidades autónomas. Me referiré brevemente a ambas cuestiones.

El escaso desarrollo de los acuerdos a nivel autonómico no debe sorprender, sobre todo si tenemos en cuenta el punto de partida –los mismos acuerdos–. Éstos, en efecto, adolecen de una evidente falta de concreción, especialmente si los comparamos con los acuerdos que se estipularon en 1979 entre el Estado y la Iglesia católica. Los acuerdos de 1992 tenían un objetivo primordial: la (aparente) equiparación de las confesiones firmantes con la Iglesia católica<sup>104</sup>. Y lo cumplieron. A partir de ahí, exigían de un desarrollo que, salvo excepciones, no han tenido –ni a nivel nacional, ni a nivel autonómico–.

De hecho, en el ámbito regional se ha trabajado en la dirección contraria: la aprobación de nuevos acuerdos marco con iglesias y comunidades religiosas que se integran en las federaciones firmantes de los acuerdos de 1992 que, como su propio nombre indica, lejos de concretar el contenido de los tales acuerdos, establecen un marco (otro) de colaboración, en este caso entre las comunidades autónomas y las confesiones religiosas, que requiere, a su vez, un nuevo desarrollo. El análisis de los distintos convenios marco estipulados en varias comunidades así lo atestigua. Y la ausencia de acuerdos de este tipo con la Iglesia católica constituye la prueba definitiva de su escasa virtualidad práctica.

Allá donde los acuerdos de 1992 o su (escasa) normativa de desarrollo establecen sin ambages obligaciones concretas de los poderes públicos en relación con las confesiones, iglesias o comunidades integrantes de las federaciones firmantes –así, por ejemplo, en materia fiscal o la financiación de la enseñanza religiosa evangélica e islámica– las comunidades autónomas las asumen en el ámbito de sus competencias. Sin embargo, en otras cuestiones recogidas en los acuerdos, respecto a las cuales siempre dentro de sus competencias, su intervención resultaría decisiva al objeto de mejorar el estatuto jurídico de estas confesiones –como en materia de alimentación y festividades– tienden a no actuar.

---

al derecho de libertad religiosa de la obligación que el artículo 9.2 del propio texto constitucional impone a aquéllos “de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas [y de] remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

<sup>104</sup> En palabras de Ibán, al igual que las *intese* italianas, los acuerdos con las federaciones acatólicas fueron ideados por la Ley Orgánica de libertad religiosa para intentar la “equiparación formal” con la Iglesia católica, que se había asegurado un sistema concordatario al amparo de la nueva Constitución. Vid. *Las confesiones religiosas*, en I. C. IBÁN, L. PRIETO SANCHIS y A. MOTILLA DE LA CALLE, *Derecho Eclesiástico*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 183.

Por el contrario, hay cuestiones no recogidas en los acuerdos que, sin embargo, han sido resueltas en el ámbito autonómico. Es el caso de la financiación que –por ejemplo en Cataluña– perciben los grupos religiosos por diversos conceptos de las Administración autonómica. También de la presencia de las confesiones minoritarias en los medios de comunicación social de titularidad de algunas comunidades autónomas, como es el caso de Cataluña o Andalucía<sup>105</sup>.

En cuanto al desigual desarrollo de los acuerdos en las distintas comunidades autónomas o, lo que es más evidente, el desigual interés que éstas han mostrado en la regulación del factor religioso en sus respectivos territorios, cabe referirse a dos ejemplos que dan buena prueba de ello: el hecho de que algunas comunidades autónomas hayan firmado convenios marco con las minorías religiosas y la extraordinaria –y en cierto modo sobrevenida– vocación reguladora de “lo” religioso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que ya he mencionado al inicio de este trabajo.

Como subrayé anteriormente, los acuerdos autonómicos son, por lo general, reiterativos de los acuerdos de 1992, y tienen por objeto establecer un marco para las relaciones entre la comunidad autónoma en cuestión y las confesiones firmantes. Sea como fuere, y cualquiera que sea su contenido, el hecho de que algunas comunidades hayan estipulado acuerdos con diversos grupos religiosos, indica una especial sensibilidad hacia lo religioso y hacia las minorías.

Por lo que se refiere a la extraordinaria actividad desarrollada por la Comunidad Autónoma catalana en materia religiosa<sup>106</sup>, al margen de haber firmado hasta cinco convenios marco con los grupos religiosos –y, en este caso, no religiosos–, puede resumirse en dos acontecimientos ya mencionados: la creación de una Dirección General de Asuntos Religiosos y la reciente aprobación de la Ley de centros de culto. Cabría añadir un tercero: se trata de la única comunidad autónoma cuyo Estatuto de Autonomía dedica un precepto a la libertad religiosa. El artículo en cuestión está dirigido a afirmar la competencia de la Generalidad en materia de libertad religiosa y de relaciones con las confesiones religiosas. Por lo demás, creo que resulta bastante evidente que el interés de esta comunidad en la regulación de “lo” religioso, no debe, ni puede, discernirse de su proverbial voracidad competencial, ni de la tendencia marcadamente nacionalista de sus administraciones. Así se desprende de algunos de los

<sup>105</sup> Y también el País Vasco, donde las confesiones con acuerdo tienen asignado un espacio semanal en la Televisión Vasca. Vid. M. L. LABACA ZABALA, *La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, cit. p. 632.

<sup>106</sup> Para un exhaustivo análisis de la misma y de la asunción de las competencias en la materia por parte de esta comunidad autónoma, vid. A. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, *Libertad religiosa y Estado autonómico*, Comares, Granada, 2005, pp. 207-337.

convenios marco firmados con las minorías religiosas, en los que, como hemos visto, se implica a éstas en el proceso de normalización lingüística en Cataluña. En la misma línea, el preámbulo de la Ley de centros de culto concluye con la siguiente afirmación: “la presente ley... quiere fortalecer unos valores que ya caracterizan el espacio común de nuestra sociedad: la convivencia, el respeto a la pluralidad, la igualdad en los derechos democráticos y la responsabilidad de toda la ciudadanía, sin discriminaciones de ningún tipo, en la construcción nacional de Cataluña”.